

Informe legislativo: Proyecto de ley que “modifica la Ley N° 20.405, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en materia de transparencia, responsabilidad institucional, gobierno corporativo y rendición de cuentas” (Boletín N° 18.331-17)

**Informe legislativo
aprobado por
el Consejo del
Instituto Nacional
de Derechos
Humanos N° 914, de
3 de agosto de 2026.**

PRESENTACIÓN

El documento expone primero los antecedentes y el contenido del proyecto de ley; reconstruye enseguida la trayectoria de la institución -la historia de la tramitación de su ley y su configuración vigente-, las experiencias previas de revisión y fortalecimiento del INDH y su acreditación internacional, las normas constitucionales atinentes al INDH en Chile y los estándares que rigen a las instituciones nacionales de derechos humanos; y, sobre esa base, analiza las propuestas del proyecto de ley y formula las observaciones del Consejo. Estas últimas se presentan como opciones de análisis para el diálogo legislativo, y no como posiciones cerradas, de modo de contribuir a que la discusión se desarrolle sobre bases técnicas, objetivas y comunes.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley fue presentado mediante moción parlamentaria el 10 de junio de 2026. Sus autores son la diputada Sra. Ximena Ossandón y los diputados Sres. Andrés Celis y Eduardo Durán.

Inició su tramitación en la Cámara de Diputadas y Diputados y actualmente se encuentra en análisis -en primer trámite legislativo- en la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

El proyecto de ley indica que tiene por objeto modernizar el funcionamiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), fundado en que a más de una década desde su funcionamiento efectivo, resulta razonable hacer una evaluación de su desempeño, con el objeto de introducir mejoras que fortalezcan su legitimidad, su eficacia y su apego a su mandato legal. Para ello, propone medidas referidas al pluralismo del Consejo, transparencia, responsabilidad institucional y rendición de cuentas.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa se estructura en un artículo único que ordena sus modificaciones en los numerales 1 a 8, sin consignar un numeral 6, que abordan los siguientes aspectos normativos: las funciones del Instituto; la composición del Consejo; la regulación de eventuales conflictos de interés; la remoción de consejeros; las atribuciones del Consejo y la publicidad de las actas; el control parlamentario; las obligaciones de los observadores; y el registro de acciones judiciales.

A continuación, se expone cada una de ellas, con indicación del precepto legal afectado de la Ley 20.405, y el contenido sustantivo de la enmienda.

1. Funciones del Instituto. Modificaciones introducidas al artículo 3 N°1 y N°5.

El proyecto de ley introduce dos modificaciones al inciso primero del artículo 3, que regula las funciones del INDH:

a) Incorpórese el siguiente párrafo final al numeral 1):

“El informe anual deberá contener, además, indicadores objetivos de desempeño institucional, incluyendo tasas de éxito de las acciones judiciales, número de causas terminadas sin resultado favorable, condenas en costas y evaluación del impacto de sus actuaciones.”.

b) Incorpórese el siguiente párrafo final al numeral 5:

“Tratándose de querellas, estas se aprobarán por los dos tercios de los consejeros en ejercicio. Sin embargo, cuando este quórum no se alcanzare, podrán deducirse con el acuerdo de la mayoría de los consejeros presentes, quienes, en tal caso, serán solidariamente responsables por las costas procesales a las que resulte condenado el Instituto.”.

2. Composición del Consejo. Modificación al art. 6 inciso 1° e introducción de un nuevo inciso 6°.

El proyecto de ley introduce tres modificaciones al artículo 6 de la Ley 20.405, que regula la integración del Consejo del INDH.

a) Modifícase el inciso primero de la siguiente manera:

i) Reemplázase la expresión “d) Un consejero designado” por “d) Dos consejeros designados”.

ii) Reemplázase la expresión “e) Cuatro consejeros designados” por “e) Tres consejeros designados”.

b) Intercálese el siguiente inciso sexto nuevo, pasando el actual a ser séptimo y así sucesivamente:

“No podrán ser designados consejeros quienes, dentro de los seis meses anteriores a su nombramiento, hayan desempeñado cargos de dirección en partidos políticos o hayan ejercido cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República o cargos directivos en la Administración del Estado.”.

3. Regulación de eventuales conflictos de interés. Nuevo artículo 6 bis.

El proyecto de ley en revisión, incorpora un nuevo artículo 6 bis, del siguiente tenor:

“Artículo 6 bis.- Los consejeros deberán abstenerse de participar en la discusión y votación de asuntos en que tengan interés personal o profesional, o que involucren a organizaciones con las que mantengan o hubieren mantenido dichos vínculos.

Estas abstenciones deberán quedar expresamente consignadas en acta.”.

4. Remoción de consejeros. Sustitución del artículo 7.

El proyecto de ley sustituye íntegramente el artículo 7°, por el siguiente:

“Artículo 7°.- Los consejeros sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de un tercio de sus miembros en ejercicio, del propio Consejo, por incapacidad sobreviniente declarada judicialmente, por alguna de las causales contenidas en los números 1°, 5°, 6°, 7° u 8° del artículo 256 del Código Orgánico de Tribunales, o negligencia manifiesta e inexcusable en el ejercicio de sus funciones.

La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

El requerimiento deberá hacerse por escrito, acompañándose todos los elementos de prueba que acrediten la existencia de la causal. Se dará traslado al afectado por el término fatal de 10 días hábiles para que exponga lo que estime conveniente en su defensa. Vencido este plazo, con o sin la respuesta del afectado, se decretará autos en relación y la causa, para su agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección.”.

5. Atribuciones del Consejo y publicidad de actas. Incorporación del numeral 10) al artículo 8 e introducción de nuevos numerales.

El proyecto de ley introduce las siguientes modificaciones al artículo 8:

“a) Incorpórese el siguiente numeral 10):

“10) Autorizar el ejercicio de acciones legales ante los tribunales de justicia de conformidad con el N°5 del artículo 3°.”

b) Incorpórense los siguientes incisos finales nuevos:

“De los acuerdos del Consejo quedará constancia en actas, y en ellas se procederá a señalar los votos de minoría y disidencias.

Asimismo, tratándose del informe anual al que se refiere el artículo 3° número 1, se dedicará un apartado especial en estos donde se consignarán las observaciones que cualquiera de los consejeros desee formular a los mismos.

Las actas del Consejo serán públicas y deberán ser publicadas íntegramente en el sitio electrónico institucional dentro del plazo de diez días hábiles desde su aprobación, salvo aquellas partes que, por resolución fundada, deban ser reservadas conforme a la ley.”

6. Control parlamentario. Nuevo artículo 10 bis.

El proyecto de ley incorpora el siguiente artículo 10 bis nuevo:

“Artículo 10 bis.- El Director del Instituto y el Consejo deberán comparecer, a lo menos dos veces al año, ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados, con el objeto de informar sobre el cumplimiento de su mandato institucional, el ejercicio de sus atribuciones y el avance del informe anual al que alude el número 1 del artículo 3°.”

7. Obligaciones para observadores en manifestaciones públicas y registro de acciones judiciales. Nuevos artículos 11 bis y 11 ter.

**a. Obligaciones para observadores en manifestaciones públicas.
Nuevo artículo 11 bis.**

El proyecto de ley dispone la incorporación en el Título II de un nuevo artículo 11 bis, que dispone lo siguiente:

“Artículo 11 bis.- Las personas encomendadas por el Instituto como observadores de la función policial en manifestaciones públicas, sean funcionarios o no, estarán obligadas a entregar al Ministerio Público todo registro, evidencia o antecedente que permita facilitar la investigación y persecución penal de hechos punibles cometidos en dicho contexto, ya sea por agentes del Estado o por particulares.

Dichos antecedentes deberán ser remitidos dentro del plazo máximo de 48 horas contado desde la ocurrencia de los hechos.

El Instituto deberá establecer un protocolo que regule la observación de la función policial en manifestaciones públicas, el que deberá contemplar principios de imparcialidad, objetividad, no intervención y deber de colaboración con la justicia.”.

b. Registro de acciones judiciales. Nuevo artículo 11 ter.

El proyecto de ley introduce un nuevo artículo 11 ter que dispone lo siguiente:

“Artículo 11 ter.- El Instituto deberá mantener, en su sitio electrónico, un registro actualizado y de libre acceso, de todas las acciones judiciales en que intervenga, el que deberá contener, a lo menos, la identificación de la causa; el tipo de acción y sus fundamentos; los resultados del proceso y costas judiciales, en su caso.”.

III. INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH)

La Ley 20.405 de 2009 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), lo define como una corporación autónoma de derecho público cuya principal función es promover y proteger los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio nacional. Existe un largo camino recorrido, a nivel nacional e internacional,

detrás de la creación de esta institucionalidad: décadas de compromiso y perseverancia por parte de organizaciones de derechos humanos, así como una recomendación del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991), en atención a que el Estado de Chile implementara políticas de promoción y defensa de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, el Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena (1993) recomendó a los Estados la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, independientes y pluralistas, según los Principios de París adoptados en 1993¹.

El mandato legal de promoción y protección de los derechos humanos del INDH incluye la realización de estudios y análisis de su situación en el país, especialmente a través de un informe anual que se presenta a los tres poderes del Estado. También la ampliación del conocimiento de los derechos humanos en la sociedad, por medio de actividades de sensibilización y educación, dirigidas a distintos grupos, incluidos funcionarias y funcionarios públicos e integrantes de las policías. En el ámbito de la protección, el INDH cuenta con la facultad de presentar recursos judiciales ante la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos para que sean investigadas y sus responsables, sancionados.

Además, el INDH tiene la función de custodiar la documentación producida y acumulada por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2003) y la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión, Política y Tortura (2009), conocidas como comisiones Valech I y Valech II, respectivamente.

Finalmente, en 2019 se promulgó la Ley N°21.154, que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, función que ejerce a través del Comité de Prevención contra la Tortura (en adelante, el Comité o CPT).

1. Principios de París en <https://ganhri.org/paris-principles/>

IV. ANTECEDENTES RELEVANTES Y CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN

1. Historia de la Ley 20.405²

El proyecto fue iniciado mediante mensaje del Presidente Ricardo Lagos Escobar, ingresado a tramitación el 19 de mayo de 2005 bajo el Boletín N°3.878-17. En dicho mensaje, el Ejecutivo situó la iniciativa en una triple fuente de legitimación: en primer lugar, como cumplimiento de un compromiso gubernamental previamente anunciado; en segundo término, como respuesta a las recomendaciones formuladas en el marco del proceso chileno de justicia transicional, especialmente por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura; y, finalmente, como cumplimiento de una obligación internacional pendiente del Estado de Chile en materia de institucionalidad nacional de derechos humanos.

La propuesta legislativa no buscó crear un órgano coyuntural ni una instancia meramente consultiva, sino una institucionalidad estable, con mandato amplio y vocación de permanencia. En esa línea, el mensaje presidencial destacó que el Instituto tendría un objeto más amplio que las instituciones previamente existentes en materia de reparación, memoria o defensa de intereses ciudadanos, pues su finalidad sería promover y proteger los derechos humanos en sentido integral, conforme a la Constitución, las leyes, los tratados internacionales ratificados por Chile y los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional. Esta definición quedó posteriormente recogida en el artículo 2° de la Ley N°20.405.

El diseño institucional propuesto se elaboró a partir del examen de modelos comparados de instituciones nacionales de derechos humanos. El Ejecutivo revisó, entre otros, los modelos de comisiones nacionales de derechos humanos, comisiones consultivas, comisiones antidiscriminación, ombudsman y defensorías del pueblo. De esa revisión se desprendió que estas instituciones cumplen funciones de promoción y protección, no equivalen a órganos judiciales ni legislativos, tampoco son organizaciones no gubernamentales ni simples órganos administrativos, y requieren independencia respecto del poder político para ejercer adecuadamente su mandato.

2. Este acápite fue elaborado a partir de la información oficial contenida en la Historia de la Ley N°20.405, compilada y publicada por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/4791/>

El marco rector del proyecto fueron los Principios de París. El mensaje señaló que la iniciativa se ceñía estrictamente a dichos estándares y a la historia reciente de Chile. En particular, el diseño del Instituto descansó sobre cuatro principios estructurantes: independencia, pluralismo, autonomía y estabilidad. La independencia exigía que el organismo no dependiera de otra autoridad estatal en el ejercicio de su mandato; el pluralismo, que su composición reflejara la participación de la sociedad civil; la autonomía, que contara con infraestructura, financiamiento y reglas de funcionamiento que evitaran controles incompatibles con su independencia; y la estabilidad, que sus integrantes tuvieran un mandato determinado y no pudieran ser removidos arbitrariamente.

Estos principios se tradujeron en decisiones jurídicas concretas. **La más relevante fue configurar al Instituto como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.** Esta opción buscó evitar, por una parte, que el Instituto fuera asimilado a una organización no gubernamental, lo que habría debilitado su capacidad de ejercer potestades públicas; y, por otra, que quedara incorporado a la Administración del Estado bajo vínculos de jerarquía, supervigilancia o tutela. La autonomía institucional se reforzó mediante la existencia de un órgano colegiado de dirección, reglas de estabilidad de sus integrantes, patrimonio propio y atribuciones legales expresas.

Desde el punto de vista orgánico, el proyecto contempló un Consejo como órgano superior de dirección, una Dirección a cargo de la representación judicial y extrajudicial del Instituto y un Consejo Consultivo Nacional destinado a asegurar la participación de organismos sociales y académicos vinculados a la promoción y defensa de los derechos humanos. Durante la tramitación legislativa, la composición del Consejo fue objeto de debate y modificaciones, precisamente por su relevancia para asegurar el pluralismo, la legitimidad institucional y el equilibrio entre representación estatal, parlamentaria, académica y de la sociedad civil.

La discusión legislativa también abordó materias esenciales para el funcionamiento del Instituto, entre ellas su régimen de autonomía operativa, la publicidad de sus actuaciones y recomendaciones, la existencia de controles sobre el uso de recursos públicos, la rendición de cuentas y el deslinde entre sus atribuciones y las funciones jurisdiccionales. En particular, se buscó compatibilizar un mandato amplio de promoción y protección de derechos humanos con el debido respeto a las competencias de los tribunales de justicia, del Ministerio Público y de otros órganos del Estado.

La tramitación de la Ley N°20.405 se extendió por más de cuatro años, entre mayo de 2005 y diciembre de 2009, y atravesó los distintos trámites constitucionales, incluyendo Comisión Mixta y veto presidencial. Su aprobación final reflejó un acuerdo institucional amplio en torno a la necesidad de dotar al país de una institución nacional de derechos humanos conforme a estándares internacionales. En la fase final del debate, distintos parlamentarios destacaron el valor simbólico y democrático de crear una institucionalidad permanente en esta materia, especialmente en atención a la historia reciente del país y a la necesidad de consolidar garantías estatales de no repetición, promoción, educación y protección de los derechos humanos.

En definitiva, la Ley N°20.405 fue el resultado de una deliberación legislativa extensa y transversal, orientada a superar una ausencia institucional relevante del Estado chileno. Su diseño respondió a estándares internacionales específicos, en particular los Principios de París, y buscó equilibrar autonomía, pluralismo, independencia, control público y eficacia en el cumplimiento de un mandato amplio de promoción y protección de los derechos humanos. Por ello, el Instituto no fue concebido como una institución accesoria ni contingente, sino como una pieza necesaria de la arquitectura democrática del Estado de Chile.

2. Experiencias de revisión y rendición de cuentas institucional del INDH

El INDH se ha sometido a distintas revisiones y evaluaciones de su gestión institucional: Informes del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) al alero de Naciones Unidas, el Informe solicitado por el Consejo del INDH en 2025 al abogado y ex consejero Manuel Núñez, y el Informe de la Comisión Asesora presidencial para el fortalecimiento del INDH (2025). De estas fuentes emanan recomendaciones en materias a las que se refiere el proyecto de ley, y que se exponen a continuación.

2.1. Recomendaciones del Subcomité de Acreditación de GANHRI

Las instituciones nacionales de derechos humanos están sujetas a un proceso de acreditación internacional a cargo de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por su sigla en inglés), red que agrupa a estas instituciones a nivel mundial. La acreditación es un mecanismo de revisión entre pares, radicado en el Subcomité de Acreditación (SCA), integrado por representantes de instituciones nacionales de las distintas regiones, que evalúa **el grado de conformidad de cada institución con los Principios de París**.

Más que un reconocimiento formal, la acreditación opera como un indicador internacional de la independencia, el pluralismo y la eficacia de una institución nacional, y los informes que la fundan constituyen una guía técnica sobre los aspectos en que su marco normativo e institucional debe fortalecerse. El Instituto Nacional de Derechos Humanos obtuvo la categoría “A” en su primera acreditación, en 2012; el Subcomité revisó y renovó ese estatus en 2020 y volvió a confirmarlo en 2025.

En estos tres ciclos el Subcomité ha formulado nueve observaciones, que recaen sobre seis materias. Ninguna cuestiona el mandato del Instituto, su pluralismo o el ejercicio de sus atribuciones: todas se dirigen a su marco normativo y se formulan en clave de fortalecimiento. A continuación se presentan las recomendaciones relacionadas a las materias del proyecto de ley, señalando entre paréntesis el año del informe de acreditación en el que fueron formuladas:

a. Selección y nombramiento de los consejeros (2020 y 2025): En 2020 el Subcomité observó que el proceso de designación de las y los integrantes del Consejo -regulado en el artículo 6° de la Ley N°20.405- no es suficientemente amplio ni transparente, en cuanto no requiere el anuncio de las vacantes, no establece criterios claros y uniformes, no garantiza que esos criterios se apliquen de manera uniforme para evaluar el mérito de los candidatos elegibles, ni promueve amplias consultas o la participación en el proceso de solicitud, evaluación, selección y nombramiento. Agregó que la existencia de distintas entidades designantes, cada una con sus propias reglas, puede derivar en procesos disímiles, cuando lo aconsejable es un procedimiento consistente, transparente, basado en el mérito y con amplia consulta. Durante el año 2025 se mantuvo el reparo en idénticos términos, añadiendo que el proceso debe asegurar la independencia de la institución frente al gobierno y mantenerla libre de injerencias políticas³.

b. Causales de destitución de consejeros (2025). El Subcomité subrayó que las causales de destitución deben estar claramente definidas en la ley habilitante o en el instrumento administrativo pertinente, y alentó a promover enmiendas legales que

3. En ambos ciclos exigió los mismos requisitos: formalizar el proceso en la ley, los reglamentos o directrices vinculantes; dar amplia difusión a las vacantes; maximizar el número de candidatos provenientes de una gama diversa de grupos sociales y titulaciones; promover la consulta y la participación en las distintas etapas; evaluar conforme a criterios predeterminados, objetivos y de dominio público; y asegurar que los miembros sirvan a título individual y no en representación de la organización que los propone. En ambos se remitió al apartado B.1 de los Principios de París y a la Observación General 1.8.

precisen las reglas para la remoción del Director y de los consejeros, incluida una definición de la “negligencia manifiesta e inexcusable”⁴.

c. Protección frente a la responsabilidad jurídica por actos oficiales (2012 y 2020):

El Subcomité ha constatado⁵ que no existe en la ley disposición alguna que otorgue inmunidad a los integrantes respecto de la responsabilidad jurídica por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales. En ese sentido, ha sostenido que la incorporación de una disposición clara en la base legislativa que los proteja frente a dicha responsabilidad promueve la independencia de la institución y de sus integrantes y reduce las posibilidades de injerencia externa, e instó al Instituto a promover disposiciones en tal sentido.

d. Suficiencia del financiamiento (2012 y 2025):

En 2012 el Subcomité observó que el Instituto había solicitado fondos para abrir, durante 2013, oficinas regionales en las zonas norte y sur del país, e instó a perseverar en esa labor. Hizo hincapié en la importancia de que el Estado proporcione una financiación básica adecuada, suficiente para garantizar de modo razonable que la institución mejore su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva, lo que promueve su independencia al permitirle determinar libremente sus prioridades y asignar sus recursos en consonancia con ellas; sobre esa base, instó a promover un aumento de la financiación proporcionada por el gobierno⁶. En 2025 sostuvo, en la misma línea, que un financiamiento adecuado debe garantizar la mejora gradual y progresiva del funcionamiento de la institución, y alentó al Instituto a seguir abogando por un incremento progresivo y por un presupuesto basal que le permita desplegar todo su mandato aun frente a circunstancias imprevistas⁷.

e. Mandato de alentar la ratificación y adhesión a instrumentos internacionales

(2025): El Subcomité tomó nota de la recomendación de la Comisión Asesora de incorporar expresamente esta función en la ley. Subrayó que alentar la ratificación o adhesión a los instrumentos regionales e internacionales -y supervisar su aplicación efectiva- es una función vital de una institución nacional, y alentó al Instituto

4. Apartado B.3 de los Principios de París y Observación General 2.1

5. En proceso de acreditación correspondiente a los años 2012 y 2020.

6. Apartado B.2 de los Principios de París y Observación General 1. 10, “Recursos suficientes”.

7. Apartado B.2 y Observación General 1.10.

a seguir interpretando su mandato de manera amplia y a abogar por un mandato expreso en tal sentido, incluso a través de las enmiendas propuestas a la ley⁸.

f. Informe anual y su tratamiento por el poder legislativo (2025): El Subcomité consideró importante que la ley habilitante establezca un proceso por el cual los informes de la institución deban ser discutidos y considerados por el poder legislativo, y recomendó promover una modificación legal en ese sentido, además de continuar la colaboración con el Parlamento⁹.

2.2. Informe. “Instituto Nacional de Derechos Humanos: diagnóstico y propuestas para el mejoramiento institucional”, 2025.

En 2025 el Consejo del INDH encargó el estudio *“Instituto Nacional de Derechos Humanos: diagnóstico y propuestas para el mejoramiento institucional”* elaborado por el abogado y ex consejero Manuel Núñez Poblete, el cual fue remitido como contribución a la Comisión Asesora Presidencial para el fortalecimiento del INDH. Los objetivos del estudio fueron sistematizar la normativa aplicable al INDH dentro de su marco constitucional e internacional, identificar fortalezas y debilidades a la luz de los Principios de París y de la experiencia institucional acumulada desde 2010.

a. Composición e integración del Consejo

Quórum para sesionar: elevar el quórum a rango legal y evaluar la incorporación del voto dirimente.

Proceso de elección de las y los consejeros/as: debido a que existe falta de uniformidad, transparencia y participación entre los distintos estamentos que designan miembros del Consejo, y que hay riesgo de vacancias prolongadas por retrasos en los nombramientos, se sugiere introducir un sistema concursal con publicidad de vacantes, criterios de mérito uniformes, mayor participación de la sociedad civil (audiencias públicas) y mecanismos que eviten sillas vacías, como la prórroga del titular hasta que asuma su reemplazante.

Dedicación de las y los consejeras/os: debido a que actualmente no son de dedicación exclusiva, salvo el/la director/a, situación que eleva el riesgo de conflictos de

8. Apartado A.3, letras b) y c), y Observación General 1.3

9. Apartado A.3 y Observación General 1.11

interés y reduce la eficiencia del servicio, se recomienda evaluar el tránsito hacia la dedicación exclusiva, acompañado de un régimen de incompatibilidades y remuneración correspondiente.

Pluralismo del Consejo: la participación de la sociedad civil en el Consejo directivo y en el Consejo consultivo nacional constituye una fortaleza del diseño normativo del INDH.

Remoción de consejeros/as: la causal legal vigente -"negligencia manifiesta e inexcusable"- resulta general y ambigua, lo que podría prestarse para un uso inadecuado del mecanismo.

b. Mandato y atribuciones

Mandato judicial del INDH: se recomienda una aclaración legislativa que confirme que se trata de un mandato amplio, y una habilitación normativa expresa para presentar *amicus curiae*. Sobre la participación en procedimientos administrativos, recomienda directamente habilitar al INDH para intervenir como interesado en los asuntos de su competencia.

Asimetría de atribuciones entre el INDH y el Comité para la Prevención de la Tortura (CPT) en cuanto a acceso a la información: el CPT cuenta con mayores potestades (incluyendo plazo de respuesta), mayores prohibiciones impuestas a las autoridades de los recintos que fiscaliza, y mayor protección de la reserva de la información recibida, por ello se recomienda replicar ese estándar en la Ley 20.405, fijando plazos de respuesta a las consultas del INDH, tipificación del retraso u omisión de respuesta como falta disciplinaria. Se recomienda aclarar que la normativa sobre ingreso de teléfonos a recintos penitenciarios no impide que el personal del INDH ingrese con sus equipos de registro. Sobre el deber de colaboración de los demás órganos del Estado, recomienda incorporar un artículo 4° bis que lo desarrolle expresamente respecto de todos los poderes del Estado.

2.3. Informe Comisión asesora presidencial para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2025)

La Comisión Asesora presidencial para el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, la "Comisión"), creada en 2025 por el Ejecutivo, constituye la más reciente experiencia de revisión integral de la institucionalidad

del INDH y el marco normativo de la ley N°20.405¹⁰. La Comisión publicó su informe, en junio de 2025, el que ofrece un diagnóstico de fortalezas y debilidades del Instituto, y formula 44 recomendaciones, varias de las cuales se traducen en propuestas concretas de modificación legal y constitucional. Se trata de un ejercicio técnico-asesor del Poder Ejecutivo, sustentado expresamente en los estándares internacionales de los Principios de París.

El objetivo declarado del informe es contribuir al fortalecimiento estructural y funcional del Instituto, asegurando su autonomía, legitimidad y efectividad en la promoción y protección de los derechos humanos. Las recomendaciones emanadas de la Comisión y que se relacionan con materias del proyecto de ley son las siguientes:

a. Consejo del INDH

Composición e integración del Consejo: recomienda que el órgano rector pase a tener una integración *mayoritaria* de miembros provenientes de organizaciones sociales de derechos humanos y de la academia, manteniendo los designados por el Congreso.

Recomienda eliminar la designación de consejeros por parte del Presidente de la República.

Sobre la representación académica, sugiere incorporar un enfoque amplio, proponiendo que los consejeros designados por las universidades puedan ser académicos de cualquier especialidad -no solo de Derecho-, con representación regional y designados por los rectores.

Adicionalmente, la Comisión recomienda reducir el número total de integrantes del Consejo, que hoy son once, a un rango de entre cinco y siete.

Inhabilidades de integrantes del Consejo: recomienda incorporar en la ley una inhabilidad de ingreso, que impediría ser consejero a quienes hayan sido ministro, subsecretario o hayan ocupado cargos de elección popular, hasta un año después del cese en dichos cargos. Y una inhabilidad de salida, que impediría al consejero

10 Mediante la glosa N°30 de la Partida 50, Capítulo 01, Programa 03, del Tesoro Público, y creada por Decreto Supremo N°17, de 24 de enero de 2025, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. La Comisión estuvo integrada por Antonia Urrejola (presidenta de la Comisión); Mijail Bonito; Carolina Carrera; Tomás Duval; Óscar Rojas; Pierina Ferretti; Rodrigo Bustos y Lorena Recabarren.

cesado optar a cargos de elección popular o ser designado ministro o subsecretario, sino hasta un año después.

Aprobación de acciones judiciales: recomienda que la aprobación de las querellas por los delitos hoy enumerados en el numeral 5° recaiga en el director o directora ejecutivo(a) —cargo nuevo que propone crear—, reservando al Consejo la aprobación de la política de litigio estratégico, y de querellas por graves violaciones no mencionadas expresamente en la ley¹¹.

Inmunidad funcional: aborda el artículo 7° desde una dimensión distinta de la que ocupa al proyecto: no formula propuestas sobre la legitimación para solicitar la remoción de consejeros -a diferencia del boletín, que amplía los legitimados activos-, sino que se ocupa de la inmunidad funcional de los consejeros frente a la responsabilidad legal derivada de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones. Cabe consignar que se trata de una materia sobre la cual el Subcomité de Acreditación ya había formulado una recomendación expresa al Instituto en su informe de 2020, según se expuso previamente. Las inhabilidades de ingreso y de salida que la Comisión propone se exponen en el eje de composición e integración del Consejo.

b. Mandato y atribuciones

Presentación de acciones judiciales: recomienda reescribir el numeral 5° del artículo 3° para consagrar una legitimación activa amplia en casos de graves vulneraciones, ampliar el catálogo de querellas con una cláusula abierta (“cualquier otro hecho que constituya una grave violación”) e incorporar expresamente el *amicus curiae*.

Pronunciamiento sobre iniciativas legislativas: recomienda una facultad expresa de emitir informes técnicos sobre proyectos de ley y de reforma constitucional durante su tramitación.

Seguimiento de las recomendaciones formuladas: recomienda establecer un mecanismo de seguimiento, así como plazos y sanciones para que otras instituciones respondan a los requerimientos de información que realiza el INDH. Además, incluir en el Informe Anual, el resultado del seguimiento.

11. El comisionado Tomás Duval votó en contra de radicar esa facultad exclusivamente en la Dirección Ejecutiva, por estimar que debía requerir aprobación del Consejo.

c. Transparencia y rendición de cuentas

Presentación de informes anuales al Congreso: ante ambas cámaras del Congreso y que incorpore un apartado específico de rendición de cuentas institucional.

Contenidos del Informe Anual: recomienda definir contenidos mínimos permanentes del Informe e informar el estado de cumplimiento de sus recomendaciones.

V. NORMAS CONSTITUCIONALES

Los contornos del Estado de Derecho han evolucionado desde su adopción por el constitucionalismo liberal como forma de organización política en reemplazo del Antiguo Régimen. En una primera etapa surgió el Estado de Derecho liberal o positivista, caracterizado por la sujeción del poder a la ley como expresión de la soberanía popular, y, por lo tanto, por el reconocimiento de las primeras libertades y garantías fundamentales destinadas a proteger a las personas frente a las arbitrariedades del poder del Estado. Posteriormente, a finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX, como consecuencia de las profundas desigualdades sociales y falta de prestaciones estatales, surgió el Estado social de Derecho, que consagró los primeros derechos económicos, sociales y culturales. Luego, tras la crisis económica de 1929 y las dos guerras mundiales, se estableció un nuevo orden político que supuso un cambio de paradigma: el Estado constitucional de Derecho. **En este sistema, el poder no solo se encuentra limitado por la ley sino también por la Constitución y los derechos fundamentales.** Es decir, la Constitución (y sus derechos fundamentales) deja de ser un instrumento programático y pasa a ser uno sustantivo.

En efecto, como bien señala Prieto Sanchís, la consecuencia más básica del Estado constitucional de Derecho es “concebir a los derechos como normas supremas, efectiva y directamente vinculantes, que pueden y deben ser observadas en toda operación de interpretación y aplicación del Derecho”¹². De modo que los derechos fundamentales se erigen como un límite infranqueable, incluso para la soberanía estatal.

12. Prieto, Luis, “El constitucionalismo de los derechos”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 24, núm. 71, mayo-agosto 2004, p. 47. [Dialnet-ElConstitucionalismoDeLosDerechos-989905.pdf](https://dialnet-elconstitucionalismodelosderechos-989905.pdf)

Este modelo de derecho es el que rige en nuestra Constitución, y encuentra su reconocimiento expreso en los principios de supremacía constitucional (art. 6), juridicidad (art.7) y responsabilidad (arts. 6 y 7). Así como también, en el artículo 5 inciso segundo: “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana” y es “deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Esta norma es una expresión del proceso de internacionalización de los derechos humanos, que implicó un cambio de paradigma en la forma en cómo los países podían resolver sus conflictos. El paradigma de la “estatalidad”, donde el principio rector era la reserva de la soberanía nacional, cede ante el del “universalismo”, ya que como sostiene Squella “se incorpora a la conciencia común de la humanidad de nuestro tiempo que la situación de los derechos al interior de los Estados no es ya una cuestión meramente doméstica de estos, sino un asunto de relevancia internacional”¹³.

Este precepto se erige como un “mandato de apertura desde el derecho interno hacia los órdenes jurídicos supranacionales”¹⁴. En consecuencia, desde que Chile adoptó el Estado Constitucional de Derecho como modelo de organización política y erigió el respeto y la promoción de los derechos fundamentales como un mandato constitucional, se hace imprescindible la existencia de una institucionalidad especializada de carácter público que asegure su protección, promoción y efectivo cumplimiento.

VI. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE INSTITUCIONES DE DERECHOS HUMANOS

El análisis de cualquier reforma a la Ley N°20.405 exige utilizar como marco de referencia los estándares internacionales que rigen a las instituciones nacionales de derechos humanos. Estos estándares definen las condiciones de independencia,

13. Squella, Agustín, Derechos Humanos, Editorial UV de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 2019, p. 89.

14. Pizzolo, Calogero, “Una comunidad de intérpretes finales, en materia de derechos humanos”, en: Pizzolo, Mezzetti et al, Tribunales supranacionales y tribunales nacionales, Astrea, Buenos Aires, 2016, p. 252.

pluralismo, autonomía y eficacia que una institución de esta naturaleza debe reunir. Constituyen, además, el parámetro conforme al cual se evalúa su diseño normativo e institucional. El presente acápite los expone distinguiendo entre el sistema universal y el sistema interamericano. Este marco sirve de base para examinar, más adelante, las propuestas del proyecto de ley que se informa.

1. Sistema Universal

En el sistema universal se abordan los Principios de París, principal fuente en la materia, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993. Se expone luego su desarrollo a través de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y las Observaciones Generales de su Subcomité de Acreditación. Se recogen también las orientaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre el mandato de protección.

1.1. Principios de París

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), las instituciones nacionales de derechos humanos cumplen una función esencial en la promoción y en el seguimiento de la aplicación eficaz de la normativa internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico de cada país. Algunas de sus funciones son aquellas relativas a la protección de derechos humanos, fomentar la eficacia de los Parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil, y promover una sociedad basada en el respeto universal de los derechos humanos¹⁵.

Las INDH son reconocidas como uno de los medios más importantes por los cuales los Estados suplen la brecha de implementación entre sus obligaciones internacionales de derechos humanos y el goce efectivo de estos derechos en el terreno nacional¹⁶.

15. ACNUDH: Instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos regionales de derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/countries/nhri>

16. GANHRI: Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación (adoptadas el 21 de febrero de 2018), párr. 2. Disponible en: https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/SP_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

En el año 1991, se celebró en París la primera reunión técnica internacional sobre las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹⁷. Uno de los resultados principales fueron los **Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales o Principios de París**¹⁸, que fueron aprobados en 1993 por la Resolución 48/134 de la Asamblea General.

Estos Principios proporcionan un amplio marco normativo para la situación, la estructura, el mandato, la composición, las facultades y los métodos de operación del principal mecanismo nacional de derechos humanos¹⁹. A continuación, se transcriben textualmente los cuatro apartados (A, B, C y D) de los Principios de París²⁰:

“A. Competencia y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.

*2. La institución nacional dispondrá del **mandato más amplio posible** (énfasis añadido), cuya consagración puede ser constitucional o legal. El contenido mínimo de la consagración normativa es la composición y competencia.*

3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:

a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomen-

17. OHCHR: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades (2010). Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf pág. 9.

18. ACNUDH, Instituciones nacionales de derechos humanos y mecanismos regionales de derechos humanos, cit. (nota 15).

19. GANHRI, Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, cit. (nota 16), párr. 1.

20. Asamblea General de las Naciones Unidas: Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Principios de París), Resolución 48/134 (1993). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

daciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

i) todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;

ii) toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;

iii) la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;

iv) señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno;

b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;

c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;

d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;

e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

a) las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;

b) las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;

c) los universitarios y especialistas calificados;

d) el Parlamento;

e) las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).

2. La 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.

3. *En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.*

C. Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

- a. *Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;*
- b. *Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;*
- c. *dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;*
- d. *reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;*
- e. *establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;*
- f. *mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);*
- g. *establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente*

D. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

- a) tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;*
- b) informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;*
- c) conocer de todas las denuncias o demandas o transmitirlos a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;*
- d) formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.”*

1.2. Desarrollo de contenidos de los Principios de París

a. GANHRI y el Subcomité de Acreditación

Cuando las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) se reunieron en Túnez para su segundo taller internacional, decidieron establecer la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), anteriormente conocida como el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CPI). Desde entonces, la Asamblea General

de las Naciones Unidas ha adoptado numerosas resoluciones que instan al fortalecimiento de las INDHs²¹.

El Subcomité de Acreditación (SCA) perteneciente al GANHRI tiene la tarea de evaluar la conformidad institucional con los Principios de París y además está facultado para elaborar cuestiones interpretativas comunes e importantes acerca de la implementación de los Principios de París.

De conformidad con los Principios de París de las Naciones Unidas y el Reglamento de GANHRI²², GANHRI utiliza las siguientes clasificaciones para la acreditación:

A. Cumple plenamente con los Principios de París;

B. Cumple parcialmente con los Principios de París.

El número de miembros de GANHRI ha aumentado de forma constante desde su fundación en 1993.

Importancia de acreditación con estatus A: tienen derecho a participar en el trabajo y la toma de decisiones de la GANHRI. Además, se les otorgan importantes derechos de participación reforzados y acceso independiente a los mecanismos de derechos humanos de la ONU, incluidos el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos, y, más recientemente, a otros órganos de la ONU como el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre el Envejecimiento²³.

Este mayor acceso ha venido acompañado de un mayor escrutinio respecto de la forma en que se acredita a las INDHs. El proceso de acreditación de la GANHRI es único en cuanto constituye una revisión entre pares de las INDH, que es apoyada y administrada por la ONU a través de ACNUDH. El secretario general de la ONU informa periódicamente tanto a la Asamblea General como al Consejo de Derechos Humanos

21. GANHRI: History of GANHRI and NHRIs. Disponible en: <https://ganhri.org/history-of-ganhri-and-nhris/>

22. GANHRI: Reglamento del Subcomité de Acreditación N°10, versión adoptada el 28 de noviembre de 2024. Disponible en <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2024/12/es-GANHRI-SCA-RoP-Nov2024.pdf>

23. GANHRI: A practical guide to the work of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), 2018, pág. 11. Disponible en https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/GANHRI-Manual_online1.pdf

sobre el proceso de acreditación y sobre el rol y las actividades de la GANHRI vinculadas a este. Este rol ha sido acogido de manera constante por la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos en sus respectivas resoluciones sobre las INDH.

b. Observaciones generales del Subcomité de Acreditación (adoptadas el 21 de febrero de 2018)

A continuación, se expone el contenido de las observaciones generales del Subcomité de Acreditación relativas a los requisitos esenciales de los Principios de París:

Mandato en materia de derechos humanos (O.G. 1.2). Todas las INDHs deben poseer mandatos legislativos con **funciones específicas** de protección y promoción de los derechos humanos²⁴.

Las funciones de “protección” se pueden entender como “*aquellas que se ocupan y tratan de prevenir las violaciones mismas de los derechos humanos*”²⁵. Tales funciones incluyen el seguimiento, la consulta, la investigación y la presentación de informes sobre violaciones de derechos humanos, y pueden incluir la tramitación de denuncias individuales²⁶.

Durante el cumplimiento de su mandato de protección, una INDH no solo debe supervisar, investigar e informar sobre la situación de los derechos humanos en el país, sino también emprender actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas que promuevan y aboguen por la **implementación de sus recomendaciones** y conclusiones, y la protección de aquellas personas cuyos derechos se ha demostrado que se han violado²⁷.

En cuanto al **pluralismo**, el SCA precisa su contenido estableciendo que se refiere a la representación más amplia de la sociedad nacional. Agrega que se debe velar por asegurar el pluralismo en el contexto de género, pertenencia étnica o condición de minoría²⁸.

24. GANHRI, Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, cit. (nota 16), pág. 8.

25. GANHRI, Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, cit. (nota 16), pág. 8.

26. GANHRI, Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, cit. (nota 16), pág. 8.

27. *Ibíd.*, O.G. 1.6 Recomendaciones de las INDH, pág. 18.

28. *Ibíd.*, O.G. 1.7 Garantía del pluralismo de las INDH, pág. 21.

Para asegurar el cumplimiento de este requisito, el SCA advierte que existen diversos modelos o mecanismos posibles en la composición de las INDH según los Principios de París. A continuación, se transcriben:

“a) Los miembros del órgano rector representan los diferentes sectores de la sociedad contemplados en los Principios de París; Los criterios para la acreditación del órgano rector se deben establecer legislativamente, ponerse a disposición del público y someterse a consulta con todos los interesados, incluida la sociedad civil. Se deben evitar los criterios que pueden limitar excesivamente la diversidad y la pluralidad de composición de la acreditación de la INDH;

b) Se debe garantizar el pluralismo en los procedimientos de nombramiento del órgano rector de la INDH, por ejemplo, cuando diversos grupos sociales proponen o recomiendan candidatos;

c) Se debe garantizar el pluralismo mediante procedimientos que permitan la cooperación eficaz con diversos grupos sociales, por ejemplo, comités consultivos, contactos, consultas o foros públicos, o

d) Finalmente, se debe garantizar el pluralismo a través de personal representativo de los diversos sectores de la sociedad. Esto es particularmente importante para las instituciones de un único miembro, como es el caso del Defensor del Pueblo.

El Subcomité considera que la composición pluralista de la INDH está fundamentalmente vinculada al requisito de independencia, credibilidad, eficacia y accesibilidad²⁹.

¿Por qué es importante el pluralismo? Cuando los miembros y el personal de las INDH son representativos de la diversidad social, étnica, religiosa y geográfica de una sociedad, el ciudadano es más proclive a confiar en que la INDH entenderá y será más sensible a sus necesidades específicas³⁰.

El Subcomité advierte que los criterios que restrinjan excesivamente la diversidad y la pluralidad de la composición de la acreditación y del personal de la INDH, como el

29. *Ibíd.*, pág. 21.

30. *Ibíd.*, pág. 22.

requisito de pertenecer a una profesión específica, **pueden cercenar la capacidad de la INDH para realizar con éxito todas sus actividades encomendadas**. Si el personal y los miembros exhiben una variedad de perfiles profesionales, esto permitirá que las cuestiones tratadas no tengan una perspectiva acotada³¹.

En cuanto a los representantes políticos en las INDH, el Subcomité advierte que se requiere que toda INDH sea independiente del gobierno en su estructura, composición, mecanismos de toma de decisiones y método de trabajo, y que debe estar habilitada para decidir su funcionamiento estratégico, en base exclusivamente a sus conclusiones propias acerca de la situación de derechos humanos en el país³².

Agrega el SCA que *“Por las mismas razones, los representantes del gobierno y los miembros del parlamento no deben ser miembros de los órganos de adopción de decisiones de una INDH ni participar en ellos. Su presencia y participación en el órgano de adopción de decisiones de la INDH puede comprometer la independencia real y percibida de esta”*³³.

Los representantes del gobierno y los miembros del parlamento no deben ser miembros de los órganos de adopción de decisiones de una INDH ni participar en ellos³⁴.

Sobre los informes anuales de INDH, se debe incluir una reseña de las actividades llevadas a cabo por la INDH para promover su mandato durante ese año y se deberían exponer sus opiniones, recomendaciones y propuestas para las cuestiones de interés en lo concerniente a los derechos humanos³⁵.

2. Sistema interamericano

Producto del origen de las INDH, los estándares del sistema interamericano son mucho menos extensos y más recientes en relación con esta temática. Sin embargo, cabe hacer presente que para la CIDH es de la mayor relevancia cooperar en estos asuntos. Así lo refleja su Plan Estratégico 2023-2027 donde se prevé la ampliación

31. *Ibíd.*, pág. 22.

32. *Ibíd.*, O.G. 1.9 Representantes políticos en las INDH, pág. 26.

33. *Ibíd.*, pág. 26.

34. *Ibíd.*, pág. 26.

35. *Ibíd.*, O.G. 1.11 Informes anuales de INDH, pág. 32.

de vínculos con las INDHs. Previamente, en 2018 se estableció la Declaración de Compromiso entre la CIDH y las INDH en materia de cooperación técnica y creación del mecanismo de puntos de contacto a la cual se han ido incorporando una serie de instituciones nacionales de derechos humanos, y el INDH de Chile forma parte desde ese momento.

En el último informe sobre el país de Chile, de 2022, la CIDH destacó la relevancia de la creación de la INDH para el fortalecimiento de la institucionalidad en derechos humanos en Chile y tomó nota de la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos como resultado de las recomendaciones finales del Informe Rettig (1991). Registró que el Instituto es un organismo nacional autónomo e independiente presidido por un órgano colegiado, cuya función principal es la promoción y protección de los derechos humanos. La CIDH ha destacado su desconcentración en las regiones, así como su labor de monitoreo y vigilancia, además de su función procesal en la participación de recursos de amparo y requerimientos ante el Tribunal Constitucional, e intervenciones como *amicus curiae*. Asimismo, la Comisión ha recibido diversas informaciones de monitoreo aportadas por el INDH.

En el Informe de Políticas Integrales de Personas Defensoras del año 2017, la CIDH indicó que las instituciones nacionales de Derechos Humanos cumplen un papel de guía y asesoría dentro del Estado, monitorean y evalúan el impacto potencial de legislación –vigente y proyectada– relacionada con derechos humanos, brinda recomendaciones en temas críticos y contribuye a fomentar el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones interamericanas e internacionales de derechos humanos.

También en el mencionado informe indicó que las Instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen con los Principios de París, son una guía importante para aconsejar a los gobiernos en relación con las obligaciones de derechos humanos así como para asegurar que los estándares y principios sean adecuadamente incorporados en las leyes y políticas del Estado, para asistir a las víctimas, y apoyar a quienes defienden los derechos humanos en particular, porque pueden diseminar información y educar al público sobre temas relacionados con los derechos humanos.

Resulta relevante tener en consideración que la CIDH participó en una de las sesiones realizadas por la Comisión Asesora³⁶. En ese contexto, señaló:

“La Comisión ha verificado el rol activo que desempeñan estas instituciones como fuerza del cambio dentro del sistema interamericano; han intervenido como peticionarios presentando solicitudes de medidas cautelares, peticiones individuales y participando en audiencias públicas ante la Comisión. Su labor contribuye al impacto transformador de las estructuras que dan lugar a violaciones de derechos humanos en la Región.

Debido al importante rol de las instituciones nacionales, la CIDH considera que los Estados **deben asegurar la independencia y autonomía** de las defensorías del pueblo encargadas de la defensa y promoción los derechos humanos. Al respecto, en casos en que se han presentado desafíos de financiación o remoción de titulares en países de las Américas con respecto a estas instituciones, ha indicado que las circunstancias que pueden dar lugar a la remoción del cargo de una institución de derechos humanos deben estar detalladamente especificadas y limitadas a errores graves o incapacidad manifiesta, debiendo el órgano encargado de decidir la sustitución, actuar independientemente del poder ejecutivo y en respeto de todas las garantías del debido proceso. Asimismo, ha reiterado en dichas oportunidades la importancia de garantizar el actuar independiente de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de tal manera que realicen sus funciones sin ser objeto de actos en su contra o represalias, así como la importancia de asegurar su independencia y dotación de los recursos necesarios para que puedan realizar eficazmente su mandato.

VII. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente análisis evalúa las modificaciones propuestas por el Boletín N° 18.331-17 a la luz de los estándares internacionales aplicables a las instituciones nacionales de derechos humanos. Asimismo, se hace referencia a los diagnósticos y recomen-

36. CIDH (2025): Participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Segunda sesión de la Comisión para el Fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Intervención del Presidente de la CIDH, Comisionado José Luis Caballero. Disponible en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2025/03/Exposicion_Jose_Luis_Caballero-CIDH.pdf

daciones de las instancias técnicas de revisión del INDH: el informe solicitado por el INDH al ex consejero Manuel Núñez Poblete (2025), el Informe de la Comisión Asesora Presidencial para el Fortalecimiento del INDH (2025) (en adelante, el Informe de la Comisión) y los Informes del Subcomité de Acreditación de la GANHRI sobre Chile (2020 y 2025) (en adelante, el SCA); en conjunto, los tres instrumentos técnicos de referencia.

El examen se ordena conforme a los cuatro ejes que estructuran el proyecto -y que han sido latamente desarrollados a lo largo de este Informe-: composición e integración del Consejo; mandato y atribuciones; forma de funcionamiento del Consejo; y transparencia y rendición de cuentas. Para cada eje se contrasta la propuesta del proyecto con el estándar internacional pertinente a fin de identificar sus puntos de adecuación, sus tensiones y las materias que no aborda. También se considera lo señalado por las instancias técnicas.

1. Composición e integración del Consejo

En materia de **integración del Consejo**, el proyecto reduce de cuatro a tres los consejeros designados por las organizaciones de la sociedad civil y aumenta de uno a dos los designados por el mundo académico (artículo 6°, inciso primero, letras d) y e), de la Ley N° 20.405).

Conforme fue previamente expuesto, los Principios de París (apartado B.1) y las Observaciones Generales del SCA (O.G. 1.7, sobre garantía del pluralismo) sitúan el pluralismo -entendido como la representación más amplia de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos- como un requisito estructural de la institución, vinculado a su independencia, credibilidad y eficacia. El SCA advierte, además, en la misma Observación General, que los criterios que restrinjan excesivamente la diversidad de la composición pueden mermar la capacidad de la institución para desempeñar su mandato.

Por tanto, la recomposición propuesta en el proyecto de ley, **no es contraria a un elemento que el estándar internacional valora especialmente**. Cabe consignar sobre este punto, que el Informe de la Comisión Asesora enfatiza en una integración mayoritaria de miembros provenientes de organizaciones sociales y de la academia, privilegiando otras profesiones distintas a la abogacía. Adicionalmente, la Comisión Asesora propuso la eliminación de la designación presidencial y la reducción del número total de consejeros, materias que el proyecto no aborda.

Por otro lado, la **incorporación de una inhabilidad** para designar como consejeros a quienes, dentro de los seis meses anteriores, hayan ejercido cargos de dirección partidaria o cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República o directivos en la Administración del Estado (artículo 6°, inciso sexto nuevo) se orienta a resguardar la independencia del órgano respecto del poder político. Esta medida es coherente con la exigencia de los Principios de París (apartado B.1) y del SCA (O.G. 1.9, sobre representantes del gobierno en el órgano de decisión) de que la institución sea independiente del gobierno en su composición y toma de decisiones, y con la insistencia del Subcomité -en sus informes de 2020 y 2025- en reducir la influencia político-partidista en los nombramientos.

Adicionalmente, si bien el proyecto no lo contempla, parece razonable extender esta misma inhabilidad a quienes hayan ejercido el cargo de parlamentario/a dentro del período que se determine, en resguardo del mismo propósito que informa la limitación anterior.

Con todo, el estándar internacional pone el acento no solo en las inhabilidades, sino en la formalización de un proceso de selección amplio, transparente, meritocrático y participativo, con difusión de las vacantes y criterios objetivos de evaluación (O.G. 1.8, sobre selección y nombramiento del órgano de decisión), observación que el SCA reiteró en ambos exámenes, materias que el proyecto actualmente no recoge.

En cuanto a la **remoción de consejeros**, el proyecto amplía los legitimados activos -sumando a un tercio de los diputados en ejercicio y al propio Consejo- y fija reglas de procedimiento (artículo 7° sustituido). Los Principios de París (apartado B.3) y la Observación General 2.1 del SCA (garantía de estabilidad en el cargo de los integrantes del órgano de decisión) vinculan la estabilidad en el cargo con la independencia de la institución, y exigen que las causales de remoción estén claramente definidas en la ley, sin que ello suponga por sí solo que toda ampliación de los legitimados activos resulte incompatible con dicha garantía.

Cabe precisar que esta ampliación no es en sí misma contraria al estándar internacional; sin embargo, sí puede afectar la convivencia interna del Consejo al aumentar el número de actores habilitados para solicitar la remoción de un par. Al respecto, conviene recordar que la Ley N.º 20.405 y sus reglamentos permiten que una mayoría de 7 integrantes del Consejo remueva al Director, ofreciendo así un mecanismo de control interno cuando este pierde la confianza del órgano.

Con todo, la CIDH ha señalado que las circunstancias que habilitan la remoción deben estar detalladamente especificadas y limitadas a errores graves o incapacidad manifiesta, resolverse con independencia del poder ejecutivo y respetar las garantías del debido proceso. A la luz de ese estándar, las reglas de procedimiento que introduce el proyecto -requerimiento fundado, traslado al afectado y tramitación conforme a las reglas del recurso de protección- refuerzan el debido proceso. En cambio, la ampliación de los legitimados activos, en particular su extensión a una minoría parlamentaria admite ser examinada en su compatibilidad con la garantía de estabilidad (apartado B.3; O.G. 2.1 del SCA), tanto más cuanto ninguno de los tres instrumentos técnicos de referencia recomienda esa ampliación.

Finalmente, cabe hacer presente que el proyecto actualmente conserva la causal de negligencia manifiesta e inexcusable sin definirla, materia que fue alertada tanto por el SCA (2025) como por el Informe del INDH (2025) , y respecto de la cual la Observación General 2.1 exige que las causales se encuentren claramente establecidas en la ley. Cabe consignar, sobre este punto, que en el marco del examen de acreditación de 2025 el propio Instituto hizo presente al Subcomité que los motivos de remoción deben referirse a circunstancias imprevistas, inexistentes al momento del nombramiento, y que las decisiones adoptadas por el director y los consejeros en el desempeño de sus funciones no pueden invocarse como causal.

2. Mandato y atribuciones

En este eje el proyecto se concentra en la **obligación de los observadores de la función policial** en manifestaciones públicas de entregar al Ministerio Público, dentro de 48 horas, todo antecedente útil para la investigación de hechos punibles, y en la exigencia de un protocolo de actuación regido por los principios de imparcialidad, objetividad, no intervención y colaboración con la justicia (artículo 11 bis nuevo).

La observación de la función policial forma parte del mandato de protección del INDH, que conforme a la Observación General 1.2 del SCA (mandato de derechos humanos) comprende el seguimiento, la investigación y la información sobre violaciones de derechos humanos. El deber de colaboración con la administración de justicia es, en principio, coherente con ese mandato, y encuentra apoyo en la atribución que el artículo 3° N°5 de la Ley N°20.405 ya confiere al Instituto para deducir querrela respecto de los hechos que enumera.

Su evaluación a la luz del estándar internacional aconseja, sin embargo, ponderar su articulación con la independencia de la institución y con la reserva de la informa-

ción que recibe en el ejercicio de su función de observación. Los Principios de París reconocen a la institución la facultad de recibir todos los testimonios y de obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en su competencia (apartado C, letra b)), facultad que el artículo 4° de la Ley N°20.405 recoge en términos prácticamente idénticos; y el artículo 5° de la misma ley exceptúa de la publicidad la información que, conforme al artículo 8° de la Constitución Política, tenga carácter reservado o secreto. Esta dimensión -que los Principios de París y el diagnóstico sobre la asimetría regulatoria entre el INDH y el Comité de Prevención contra la Tortura destacan como un elemento de protección- aconseja ponderar, asimismo, el resguardo de las personas cuya situación motiva la observación.

En esta misma línea se pronunció el informe del INDH encargado al experto Manuel Núñez, a propósito de las distintas inmunidades funcionales. Respecto al derecho a guardar reserva de la información recibida y de la excepción al deber de denuncia, el informe rescata que son garantías explícitamente reconocidas para los miembros del Comité de Prevención contra la Tortura, lo que provoca una asimetría funcional relevante en comparación con quienes desempeñan funciones en el INDH, recomendando que estas sean asimiladas al tenor de la Ley N°21.154.

En el mismo sentido se pronuncia la Comisión Asesora, también en una dirección que el proyecto no recoge: recomienda extender a los funcionarios y funcionarias del Instituto los mecanismos contemplados en la Ley N°21.154, que enumera expresamente, entre ellos, la confidencialidad y reserva de la información obtenida en el ejercicio de sus funciones y la excepción al deber de denunciar los crímenes y simples delitos de que tomen conocimiento. Recomendamos, además, incorporar en la Ley N°20.405 una norma de protección del personal del Instituto en su calidad de personas defensoras de derechos humanos.

3. Forma de funcionamiento del Consejo

En materia de **conflictos de interés**, el proyecto consagra el deber de los consejeros de abstenerse de participar en la discusión y votación de asuntos en que tengan interés personal o profesional, o que involucren a organizaciones con las que mantengan o hubieren mantenido vínculos, dejando constancia expresa en acta (artículo 6 bis nuevo).

En el plano internacional, si bien los Principios de París y el SCA no prescriben un régimen específico de abstención -materia que, como parte del funcionamiento

interno, queda comprendida en la facultad de la institución de organizar libremente su actividad (apartado C)-, sitúan la imparcialidad y la probidad de sus integrantes como corolario de la independencia que exigen al órgano (apartado B.1; O.G. 1.9 del SCA). Evaluada a esa luz, la elevación del deber de abstención a rango legal se muestra coherente con el marco de probidad vigente y con la orientación convergente de las instancias técnicas.

Asimismo, se trata del punto de mayor convergencia entre las fuentes de recomendaciones incluidas en los apartados precedentes: el Informe del INDH (2025) recuerda que los consejeros ya se encuentran sujetos al deber de probidad y al principio de abstención por aplicación de las reglas generales, mientras la Comisión Asesora recomienda expresamente elevar a rango legal el deber de abstención y las sanciones por su infracción, hoy regulados solo a nivel reglamentario.

En **materia de querellas**, en cambio, el proyecto eleva a dos tercios de los consejeros en ejercicio el quórum para su aprobación y dispone que, cuando ese quórum no se alcance, la querella pueda deducirse con el acuerdo de la mayoría de los consejeros presentes, quienes asumirán responsabilidad solidaria por las costas procesales a que resulte condenado el Instituto (artículo 3° N°5, párrafo final nuevo).

En esta modificación hay dos materias que vale la pena tratar por separado: el quórum para la aprobación de querellas y la introducción de un régimen de responsabilidad.

En primer lugar, la facultad de deducir acciones judiciales (artículo 3° N°5 de la Ley N°20.405) se inscribe en el mandato de protección del Instituto, que conforme al estándar internacional comprende la búsqueda de reparaciones o recursos ante los tribunales (O.G. 1.2 del SCA; ACNUDH, mandato de protección).

Cabe consignar, asimismo, que la exigencia de un quórum reforzado no es ajena al diseño de la ley, que ya reserva los dos tercios de los consejeros en ejercicio para las decisiones de los números 1 y 2 del artículo 3° (artículo 6°, inciso final), ni el estándar internacional prescribe un quórum determinado para las decisiones del órgano colegiado, materia comprendida en la autonomía de funcionamiento que los Principios de París le reconocen (apartado C, letra a)).

La Comisión Asesora también se pronunció sobre el mecanismo de aprobación de acuerdos del Consejo, recomendando el uso de quóruns supra mayoritarios para ciertas materias, tales como el informe anual, los estatutos internos, la regulación

del registro de organizaciones de la sociedad civil y el otorgamiento del Premio Nacional de Derechos Humanos, entre otras. Excluyó expresamente de esta regulación especial la aprobación de las acciones judiciales por graves violaciones, que -a diferencia de esas otras materias- se rige por la mayoría de los consejeros y consejeras presentes.

Así las cosas, lo que el estándar internacional destaca es el ejercicio efectivo y sin obstáculos indebidos de la función de protección. Bajo ese prisma, la elevación del quórum admite ser examinada por su eventual efecto disuasivo sobre dicho ejercicio, sin perjuicio de que -como se señaló- los instrumentos técnicos no fijan un quórum determinado para las decisiones del órgano colegiado.

Por otra parte, la imposición de responsabilidad patrimonial personal a los consejeros, encuentra en los instrumentos un criterio directamente aplicable: los Principios de París exigen que la institución no quede sujeta a controles financieros que puedan limitar su independencia (apartado B.2; O.G. 1.10 del SCA), y la Observación General 2.3 del SCA (garantía de inmunidad funcional) recomienda que la ley habilitante contemple la protección de los integrantes del órgano de decisión frente a la responsabilidad legal derivada de actos ejecutados de buena fe en el cumplimiento de sus funciones oficiales, precisamente como resguardo frente a presiones ejercidas por vía de acciones legales. La regla propuesta opera en sentido inverso a esa orientación, al hacer gravitar sobre el patrimonio personal de los consejeros el resultado de un litigio deducido por el Instituto en ejercicio de una atribución que la ley confiere al órgano, y no a sus integrantes.

La obligación de dejar **constancia expresa de los votos de minoría y disidencias** en los acuerdos del Consejo -junto con la publicidad de las actas- y la atribución de autorizar el ejercicio de acciones legales conforme al artículo 3° N°5 (artículo 8°, numeral 10) e incisos finales nuevos) se orientan a reforzar el pluralismo y la trazabilidad de las decisiones del órgano colegiado. En esa medida, conectan con dos valores que el estándar internacional reconoce: el pluralismo, que los Principios de París proyectan sobre la composición y el funcionamiento de la institución (apartado B.1; O.G. 1.7 del SCA), y la transparencia y rendición de cuentas, a las que el SCA asigna relevancia para la legitimidad del órgano (O.G. 1.11). Estas propuestas constituyen innovaciones del proyecto al no tener un correlato directo en los tres informes de referencia citados en las secciones previas.

4. Transparencia y rendición de cuentas

El proyecto obliga al Director y al Consejo a **comparecer al menos dos veces al año ante la Comisión** de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados (artículo 10 bis nuevo).

Los Principios de París (apartado A.3, letra a)) y la Observación General 1.11 del SCA reconocen el informe anual como una herramienta central de rendición de cuentas, y el Subcomité, en su informe de 2025, recomendó que la ley habilitante establezca un proceso por el cual los informes de la institución sean discutidos y considerados por el poder legislativo. En esa dirección, la comparecencia periódica converge con el estándar y con la recomendación de la Comisión Asesora de que el informe anual se presente ante ambas cámaras del Congreso. Su evaluación aconseja, con todo, cuidar que la periodicidad y el alcance de la rendición de cuentas no comprometan la autonomía funcional de la institución, resguardo que el propio estándar exige al reconocerle la facultad de examinar libremente las cuestiones de su competencia sin someterlas a una autoridad superior (apartado C, letra a))

En este punto corresponde, sin embargo, una distinción respecto de uno de los contenidos que el artículo 10 bis propuesto asigna a la comparecencia semestral: junto con informar sobre el cumplimiento del mandato institucional y el ejercicio de sus atribuciones, la norma exige dar cuenta del “avance del informe anual” a que alude el artículo 3° N°1. La aprobación del contenido del informe anual es, empero, una función privativa del Instituto, en coherencia con la autonomía funcional recién señalada. Presentar el informe anual ya aprobado ante el Congreso resulta, por ello, coherente con el estándar de rendición de cuentas; informar sobre su avance -esto es, dar cuenta de un contenido que aún no ha sido aprobado por el Consejo- es, en cambio, distinto, y atenta contra dicha autonomía.

Respecto a la **obligación de indicadores de desempeño institucional** -tasas de éxito de las acciones judiciales, causas terminadas sin resultado favorable, condenas en costas y evaluación de impacto (artículo 3° N°1, párrafo final nuevo)-, el estándar internacional vincula el mandato de protección con actividades de seguimiento de la implementación de las recomendaciones de la institución (O.G. 1.2 del SCA), de modo que los indicadores que robustecen el informe anual son coherentes con aquél cuando se orientan a medir el impacto y la efectividad del mandato.

Cabe observar, sin embargo, que la formulación específica del proyecto se aparta de esa orientación, en cuanto se centra en resultados litigiosos. Medir la actividad de

protección por la tasa de éxito de las acciones judiciales y por el número de causas terminadas sin resultado favorable supone trasladar a este ámbito una lógica de rendimiento cuyo ajuste al mandato es discutible: una parte relevante del litigio de interés público supone causas de resultado incierto o adverso que cumplen, no obstante, una función de protección y de desarrollo jurisprudencial, de modo que un indicador construido sobre el resultado del proceso podría generar incentivos a la autocontención en el ejercicio del mandato antes que reflejar su eficacia.

En sentido concordante, el Informe del INDH encargado al experto Manuel Núñez (2025) advierte sobre el énfasis desproporcionado en la información de gastos por sobre formas más sustantivas de rendición de cuentas centradas en la efectividad institucional, y refiere que el control a partir de indicadores de impacto de las recomendaciones y de otros productos institucionales constituye una forma avanzada de rendición de cuentas, sin desarrollar una propuesta de indicadores de desempeño judicial.

El diseño de la disposición incluida en el proyecto admite, por tanto, ser ponderado a fin de que refleje de manera integral la eficacia del Instituto en el cumplimiento de su mandato, considerando que la definición del contenido del informe anual constituye una expresión característica de la autonomía de la institución (apartado C, letra a); O.G. 1.11 del SCA) y que su aprobación es una de las dos decisiones que la ley vigente reserva a los dos tercios de los consejeros en ejercicio (artículo 6°, inciso final, en relación con el artículo 3° N°1). Además, esta propuesta converge en su propósito con la recomendación de la Comisión Asesora de definir contenidos mínimos permanentes del informe anual.

La **publicidad íntegra de las actas del Consejo y el registro público de las acciones judiciales** (artículos 8°, incisos finales nuevos, y 11 ter nuevo) refuerzan la transparencia activa de la institución, dimensión que el Informe del INDH (2025) identifica como una de sus fortalezas, derivada de su sujeción a la Ley N°20.285 y al control del Consejo para la Transparencia, y que en la ley orgánica encuentra fundamento en su artículo 5°, la que en la actualidad se consagra en la efectiva publicación que de las actas se hace en la sección de Transparencia activa de la página web del INDH. En el plano internacional, ambas medidas conectan con valores que el estándar reconoce: la publicidad de las actuaciones y la posibilidad de dirigirse directamente a la opinión pública, que los Principios de París contemplan entre las modalidades de funcionamiento de la institución (apartado C, letra c)), y la transparencia y rendición de cuentas, a las que el SCA asigna relevancia para la legitimidad y credibilidad del órgano (O.G. 1.11).

En cuanto a su correlato técnico, la publicidad de las actas constituye una innovación propia del proyecto, pero que ya ha sido ejecutada por el INDH, toda vez que, como se mencionó, las actas ya se encuentran publicadas en la página web del INDH; el registro de acciones judiciales, en cambio, encuentra un antecedente indirecto en el Informe encargado por el INDH (2025), que al describir la obligación equivalente contenida hoy en la Ley de Presupuestos³⁷, critica que estas materias se regulen mediante glosas presupuestarias temporales en lugar de la ley orgánica, de modo que su consagración legal resulta coherente con esa observación técnica.

VIII. RECOMENDACIONES DEL INDH

A partir del análisis precedente, y bajo la premisa de que toda reforma a la Ley N°20.405 debe orientarse al fortalecimiento del INDH y a su plena adecuación a los Principios de París, el Consejo formula las siguientes observaciones. Se presentan como opciones de análisis para el diálogo legislativo, ordenadas según los cuatro ejes del proyecto distinguiendo entre aquellas propuestas que se ajustan a los estándares internacionales, aquellas que admiten reformulación para adecuarse a ellos, y las materias que el proyecto no aborda y cuya incorporación reforzaría dicha adecuación.

Las observaciones que siguen se formulan teniendo presente la naturaleza jurídica e institucional del INDH, el marco que fija la Constitución Política de la República y los estándares derivados de los Principios de París y de las recomendaciones del Subcomité de Acreditación de GANHRI. Cabe precisar, en todo caso, que los Principios de París fijan estándares mínimos de independencia, pluralismo y eficacia para las instituciones nacionales de derechos humanos, sin pretender definir un diseño institucional único ni predeterminedar las opciones normativas que corresponde adoptar al legislador nacional. Asimismo, las observaciones generales del Subcomité de Acreditación constituyen pautas de carácter interpretativo, elaboradas para orientar la aplicación de los Principios de París en el proceso de acreditación, por lo que su objeto no es restringir el margen de apreciación del legislador, sino contribuir a que las opciones normativas que este adopte resulten compatibles con dichos estándares.

37. Glosa 16, Partida 50, Capítulo 01, Programa 03 «Operaciones Complementarias», asignación 24.03.133, Ley N° 21.796 de Presupuestos del Sector Público año 2026.

1. Composición e integración del Consejo

Conforme se expuso previamente, la incorporación de inhabilidades orientadas a resguardar la independencia del INDH respecto del poder político es coherente con los estándares internacionales (apartado B.1 de los Principios de París; O.G. 1.9 del SCA).

El Consejo del INDH sugiere, para dar cumplimiento al requisito de pluralismo (apartado B.1; O.G. 1.7 del SCA), evitar la sobrerrepresentación de nombramientos provenientes de órganos del Estado. Asimismo, respecto de las designaciones de integrantes de la academia, recomienda —en el sentido señalado por la Comisión Asesora— que los consejeros o consejeras designados por las universidades integrantes del Consejo de Rectores y por las universidades autónomas sean académicos o académicas de cualquier especialidad, y no solo de las facultades de derecho, procurando la representación regional y el cumplimiento de los requisitos generales establecidos para ejercer el cargo. Por último, recomienda que dicha designación sea efectuada por los rectores de las universidades correspondientes.

Se sugiere, asimismo, complementar la reforma con la formalización legal de un proceso de selección de los consejeros amplio, transparente, meritocrático y participativo, materia sobre la cual el Subcomité de Acreditación ha insistido en ambos exámenes (O.G. 1.8) y que el proyecto no aborda actualmente. A este respecto, el Consejo hace presente que la ley vigente entrega la designación a cinco órganos distintos (artículo 6°, inciso primero, letras a) a e)) sin establecer un procedimiento común, de modo que la adecuación al estándar aconseja considerar, a lo menos: la publicidad anticipada de las vacantes y de los plazos de postulación; la definición legal de criterios objetivos de evaluación asociados a la exigencia de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos que ya contempla el artículo 6°, inciso cuarto; la apertura del proceso a la postulación amplia y a la participación de la sociedad civil; la fundamentación pública de la decisión de designación; y la aplicación de reglas homogéneas a los cinco órganos designadores. La formalización de este procedimiento resulta, además, complementaria de las inhabilidades que el proyecto propone, en cuanto estas operan como filtro negativo y aquel como garantía positiva de idoneidad y pluralismo.

Respecto de la remoción de consejeros, el Consejo recomienda examinar la ampliación de los legitimados activos en su compatibilidad con la garantía de estabilidad en el cargo (apartado B.3; O.G. 2.1 del SCA), teniendo presente que la configuración vigente del artículo 7° es el resultado de una decisión deliberada del legislador: el veto presidencial de 2009 suprimió el requerimiento por “diez de sus miembros”

contemplado en el texto sancionado por el Congreso, con el propósito, expresado en la discusión por el Subsecretario General de la Presidencia, de reforzar la independencia de los consejeros mediante la objetivación de las causales y la restricción de los mecanismos que gatillan la remoción. Recomienda, asimismo, considerar la precisión legal de la causal de negligencia manifiesta e inexcusable, conforme lo exige la Observación General 2.1 y lo han recomendado el propio Subcomité (2025) y el Informe Núñez.

2. Mandato y atribuciones

El deber de colaboración con la justicia de los observadores de la función policial es coherente con el mandato de protección (O.G. 1.2 del SCA). Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo del INDH sugiere que su regulación resguarde la independencia de la institución, la reserva de la información recibida -en línea con la facultad de recibir testimonios y obtener informaciones que reconocen los Principios de París (apartado C, letra b)) y con el artículo 5° de la ley orgánica- y la protección de las personas cuya situación motiva la observación.

En relación con el trabajo de monitoreo de la función policial y la información recopilada por los funcionarios del INDH en dicho contexto, se recomienda —siguiendo las sugerencias del informe encargado por el INDH al experto Manuel Núñez— homologar las inmunidades funcionales y las facultades de tratamiento de la información contempladas en la ley 21.154 con las establecidas en la ley 20.405, en la misma línea que también lo recomendó la Comisión Asesora.

3. Forma de funcionamiento del Consejo

El Consejo del INDH valora la consagración legal del deber de abstención por conflictos de interés, plenamente coherente con los estándares de probidad y con las instancias técnicas.

Adhiere, asimismo, a la incorporación de mayores estándares de transparencia en los procesos de funcionamiento del Consejo. La publicidad de las actas, la constancia expresa de los votos de minoría y disidencias y la trazabilidad de los acuerdos convergen con el pluralismo que los Principios de París proyectan sobre el funcionamiento de la institución (apartado B.1; O.G. 1.7 del SCA) y con el régimen de publicidad que ya establece el artículo 5° de la ley orgánica.

El Consejo sugiere, con todo, que su diseño preserve dos resguardos: la reserva de la información sensible y la protección de las personas cuya situación motiva la intervención del Instituto, salvedad que el proyecto contempla al exceptuar las partes declaradas reservadas por resolución fundada; y el ámbito de autorregulación que el artículo 8° N°9 de la ley entrega hoy al Consejo para dictar las normas internas relativas a su funcionamiento, en línea con la facultad de la institución de organizar libremente su actividad que reconocen los Principios de París (apartado C, letra a)), de modo que la densidad de la regulación legal se corresponda con el fin perseguido.

Respecto de las querellas, el Consejo recomienda ponderar el efecto del quórum de dos tercios y de la responsabilidad solidaria de los consejeros sobre el ejercicio de la facultad de protección judicial (artículo 3° N° 5), atendida su inscripción en el mandato de protección del Instituto (O.G. 1.2 del SCA), y contrastar el diseño propuesto con las alternativas planteadas por la Comisión Asesora.

Hace presente, en particular, que los Principios de París exigen que la institución no quede sujeta a controles financieros que puedan limitar su independencia (apartado B.2; O.G. 1.10 del SCA) y que la Observación General 2.3 del SCA recomienda que la ley habilitante contemple la inmunidad funcional de los integrantes del órgano de decisión respecto de la responsabilidad legal derivada de actos ejecutados de buena fe en el cumplimiento de sus funciones oficiales, como resguardo frente a presiones ejercidas por vía de acciones legales (apartado B.3). No se trata de un estándar abstracto: el Subcomité formuló esta recomendación al Instituto en su informe de 2020, al estimar que la independencia de la institución y de sus integrantes se refuerza mediante una disposición expresa de la ley que exima a los miembros del órgano rector de responsabilidad jurídica por los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones oficiales, y alentó al Instituto a promover su inclusión. A la luz de ese estándar, el Consejo sugiere ponderar la incorporación de una cláusula de inmunidad funcional en la ley orgánica, materia hoy no regulada, también abordada por la Comisión Asesora en su tratamiento del artículo 7°, cuya ausencia el proyecto no solo mantiene, sino que profundiza.

4. Transparencia y rendición de cuentas

La comparecencia periódica ante el Congreso, el robustecimiento del informe anual y la consagración legal del registro de acciones judiciales convergen con los estándares internacionales (apartado A.3, letra a); O.G. 1.11 del SCA) y con las recomendaciones técnicas. Respecto del registro, el Consejo del INDH hace presente que su consagración en la ley orgánica es coherente con la observación del Informe so-

licitado por el INDH al experto Manuel Núñez sobre la impropiedad de regular estas materias mediante glosas presupuestarias de vigencia anual.

Con todo, el Consejo sugiere que su implementación preserve la autonomía funcional de la institución -en línea con la facultad de examinar libremente las cuestiones de su competencia sin someterlas a una autoridad superior (apartado C, letra a))- y la reserva de la información sensible.

En cuanto a los indicadores de desempeño, el Consejo recomienda orientar su formulación a la medición integral de la eficacia del mandato, más allá de los resultados litigiosos, teniendo presente que el estándar vincula el mandato de protección con el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de la institución (O.G. 1.2 del SCA) y que la definición del contenido del informe anual constituye una expresión característica de su autonomía (apartado C, letra a); O.G. 1.11 del SCA).

En su conjunto, estas observaciones expresan la disposición del Consejo del INDH a contribuir constructivamente a la discusión legislativa, sobre la base de que cualquier reforma a la Ley N° 20.405 debe traducirse en el fortalecimiento de la principal institución encargada de la promoción y protección de los derechos humanos en Chile.