

Informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 17 de noviembre de 2014 – sesión 230.

I.- ANTECEDENTES

I.1. Estándares normativos

Los Estados tienen la obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación respecto de todas las personas sujetas a su jurisdicción. La obligación de respetar, demanda que el Estado se abstenga de violar los derechos humanos y prohíba acciones que entorpezcan el goce y ejercicio de dichos derechos. Por su parte, la obligación de garantía impone el deber de realizar todas las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento efectivo a los derechos fundamentales, incluido el deber de desplegar todas las acciones de política pública y de prácticas administrativas que tengan por objeto garantizar las condiciones para el disfrute y goce efectivo de esos derechos¹. Ello se cumple, en parte, a través de una institucionalidad política en materia de derechos humanos que organice el aparato gubernamental de modo de asegurar las obligaciones de promoción, respeto y garantía.

Respecto de órganos políticos de esta naturaleza, no existen estándares internacionales aplicables en lo referente a sus características, mandato y competencias. El llamado a los Estados y la fijación de un marco normativo mínimo se dirigen a la constitución de instituciones nacionales de derechos humanos (Comisiones Nacionales, Institutos Nacionales, Ombudsman u otros), que, en calidad de órganos del Estado independientes de los demás poderes públicos, tengan por mandato -legal o constitucional- la promoción y protección de los derechos humanos. Dichos estándares normativos están contenidos en los Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (1993), conocidos como Principios de París² que ofrecen un marco normativo mínimo que apela a garantizar la independencia y la pluralidad en su composición, lo que importa consagrar la autonomía financiera y operativa en relación con el Poder Ejecutivo, un mandato dirigido a la promoción y protección de los derechos humanos, certeza jurídica en su constitución (legal o constitucional), que se le dote de una infraestructura adecuada y recursos económicos suficientes para garantizar su estabilidad en el tiempo y facultades para “[e]xaminar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia; acceder a toda la información y documentos necesarios para el examen de la situación de los derechos humanos en el país; dirigirse a la opinión pública directamente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones y mantener relaciones de coordinación con otros órganos,

¹ Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988.

² Aprobados por la Asamblea General en la resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993.

jurisdiccionales o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos”³.

Los órganos de control de tratados en relación al Estado de Chile aunque han valorado los esfuerzos realizados a nivel de la institucionalidad gubernamental, han igualmente representado su preocupación porque “(...) las disposiciones institucionales actuales siguen siendo insuficientes para garantizar una coordinación eficaz y coherente a nivel nacional (...)”⁴. Se ha instado en este sentido a que se “(...) cuente con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos (...) a nivel nacional”⁵.

Del análisis de los informes referidos a Chile de los distintos órganos de control, se desprenden algunas recomendaciones vinculadas y dirigidas directamente al Poder Ejecutivo, ya sea en su calidad de órgano colegislador en ejercicio de su potestad reglamentaria autónoma o por la iniciativa de ley que en este poder recae, o bien en tanto administrador del aparato público y representante del Estado en el ámbito internacional. Los reiterados llamados a adecuar la legislación interna, y más específicamente a realizar un seguimiento adecuado a las recomendaciones formuladas por los comités de control de tratados, han sido constantes de todos los órganos de control de tratados.

En 2014, los mecanismos internacionales de protección han señalado al Estado de Chile sus pendientes y lo han instado a cumplir con sus obligaciones en materia de institucionalidad. Por una parte, en julio, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico⁶, destacó positivamente la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en 2009 y recomendó al Estado “intensificar sus esfuerzos para lograr que el INDH disponga de los recursos necesarios para poder desempeñar su mandato eficazmente, en todas las regiones del país”. En contrapartida, el Comité manifestó su preocupación ante la ausencia de medidas concretas para el efectivo establecimiento del mecanismo nacional de prevención contra la tortura (MNPT) y recordó el deber del Estado de agilizar la adopción de las medidas jurídicas necesarias para crear un mecanismo nacional de prevención independiente. En el marco del Segundo Examen Periódico Universal (EPU) 2014, por otra parte, las recomendaciones al Estado se formularon⁷ en términos similares a los citados por el Comité, a lo que se sumó una mención para que el Estado acelere el establecimiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos, y formule un plan de acción nacional integral en materia de derechos humanos⁸

³ Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Encuentro Nacional: El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana. 17 de mayo de 2007.

⁴ Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/CO/3 23 de abril de 2007. Párr. 12.

⁵ Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/CO/3 23 de abril de 2007. Párr. 13. Lo que se dice es en relación específicamente al Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia

⁶ El Comité de Derechos Humanos examinó el sexto informe periódico presentado por Chile (CCPR/C/CHL/6) en sus sesiones 3068^o y 3069^o (CCPR/C/SR.3068 y 3069), celebradas los días 7 y 8 de julio de 2014. En su 3090^a sesión (CCPR/C/SR.3090), celebrada el 22 de julio de 2014, el Comité aprobó las observaciones finales.

⁷ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Chile, A/HRC/26/5, 2 de abril de 2014. Recomendaciones 121.24 a 121.32.

⁸ Recomendación 121.127

y a lograr una amplia participación de los representantes de la sociedad civil en el proceso de preparación del plan nacional de derechos humanos⁹.

Igualmente se ha destacado la necesidad de garantizar medidas de promoción, que incluya entre otras acciones el desarrollo de campañas nacionales “[q]ue informe y eduque correctamente a los *funcionarios de la administración pública* y al público en general acerca de la Convención [y] su Protocolo Facultativo (...)”¹⁰ (las cursivas son nuestras). Que estas acciones de promoción debe abarcar la educación formal en todos sus niveles alentado al Estado a que imparta educación en derechos humanos¹¹.

Otras recomendaciones están dirigidas a que se transmitan las observaciones y recomendaciones formuladas *a todos los ministerios pertinentes* con el objeto que sean puestas en ejecución y cumplimiento¹² (las cursivas son nuestras).

Los órganos de control de tratados igualmente han señalado su preocupación por la falta de información y datos desglosados “(...) en particular sobre los grupos vulnerables y las disparidades entre las zonas rurales y urbanas”¹³. El Comité contra la Tortura, por ejemplo, ha emplazado a que se proporcionen “[d]atos estadísticos pormenorizados y desglosados por edad, sexo y lugar geográfico de las denuncias interpuestas por actos de tortura y malos tratos cometidos por fuerzas del orden contra integrantes de pueblos indígenas, así como las investigaciones, el procesamiento y las condenas correspondientes”¹⁴. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer insta al Estado a realizar “más esfuerzos por establecer un sistema unificado y completo de datos desglosados por sexo en todos los ámbitos recogidos en la Convención. También recomienda el Comité al Estado parte que incluya en su próximo informe datos y análisis estadísticos, desglosados por sexo y por zonas rurales y urbanas, indicando la repercusión de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos a fin de ilustrar de manera más completa la situación de la mujer en varias esferas, en particular en lo que se refiere a la cuestión de la violencia”¹⁵ y ha invitado al Estado “a que facilite información y datos estadísticos completos, en su próximo informe periódico, acerca de la situación de los grupos desfavorecidos de mujeres, en particular las mujeres migrantes, de las zonas rurales e indígenas”¹⁶. Al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial le preocupa “[l]a falta de información sobre denuncias de

⁹ Recomendación 121.143

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/CHI/CO/4, 25 de agosto de 2006.párr.25. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/15-18 7 de septiembre de 2009. Párr.19.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1/Add.105. 26 de noviembre de 2004. Párr. 60.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/CHI/CO/4, 25 de agosto de 2006.párr. 8. Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/CO/3 23 de abril de 2007, párr. 6. Comité Contra la Tortura. CAT/C/CHL/CO/5 14 de mayo de 2009. Párr. 26.

¹³ Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/CO/3 23 de abril de 2007. Párr. 20 y 21.

¹⁴ Comité Contra la Tortura. CAT/C/CHL/CO/5 14 de mayo de 2009. Párr. 23 letra b.

¹⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 12 de Noviembre de 2012. Párr. 51.

¹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 12 de Noviembre de 2012. Párr. 43.

discriminación racial y sobre el seguimiento que ha sido dado a dichas denuncias”¹⁷ y ha recomendado al Estado de Chile incluir “en su próximo informe periódico información y estadísticas sobre las investigaciones, los juicios y las sentencias en relación con actos de incitación a la discriminación racial y de odio o incitación al odio racial”¹⁸.

Se llama igualmente a que en este marco el Estado aliente la participación ciudadana de manera activa y sistemática, por ejemplo, recabando la participación de la sociedad civil “(...) en la fase preparatoria de la redacción de los informes periódicos y en el seguimiento de las observaciones finales del Comité”¹⁹; señalándose que “El Comité recomienda que el Estado parte consulte ampliamente para la preparación de su próximo informe periódico con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la protección de los derechos humanos, en particular en la lucha contra la discriminación racial”²⁰; o afirmándose que “También alienta al Estado Parte a que siga consultando con las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil en la preparación de su cuarto informe periódico”²¹.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos ha afirmado que el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad democrática constituye una tarea fundamental para el Estado en pos de configurar un sistema que proteja eficazmente los derechos humanos²². En este sentido, que el diseño institucional (entendiendo por ello el entramado de normas e instituciones públicas) sea suficiente, adecuado, con recursos, transparente, eficiente y eficaz, es condición elemental de cualquier Estado democrático que se proponga respetar y garantizar los derechos de las personas y honrar sus compromisos internacionales. Si bien el INDH ha destacado cómo Chile ha propendido al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en ámbitos sensibles para los derechos humanos, es necesario detenerse en los vacíos y debilidades que subsisten y a los cuales el INDH se ha referido reiteradamente, dada la preocupación que generan por su afectación al ejercicio de derechos.

Si bien no existen estándares internacionales referidos de manera específica a las instituciones de derechos humanos que sean parte del gobierno u administración de los Estados, si cabe considerar: a) las observaciones de los órganos de los tratados transcritas más arriba que están vinculadas a funciones del gobierno y administración del Estado de Chile; b) las recomendaciones formuladas por el INDH al Poder Ejecutivo en relación a las políticas de promoción y protección de los derechos humanos que caben dentro de su competencia.

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/15-18 7 de septiembre de 2009. Párr. 26

¹⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/19-21 23 de septiembre de 2013. Párr. 10.

¹⁹ Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/CHL/CO/3 23 de abril de 2007. Párr. 26. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/15-18 7 de septiembre de 2009. Párr. 30. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1/Add.105. 26 de noviembre de 2004. Párr. 61.

²⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/CHL/CO/15-18 7 de septiembre de 2009. Párr. 30.

²¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/1/Add.105. 26 de noviembre de 2004. Párr. 61.

²² INDH, Informe Anual, 2012, pág. 81 a 120

En este marco, y en el contexto de las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, corresponde específicamente al Poder Ejecutivo según lo expresado por parte del INDH, entre otras acciones:

- Garantizar que sus funcionarios/as o agentes se abstengan de conductas que constituyan violaciones a los derechos humanos. Para poder cumplir cabalmente con esta obligación y construir una cultura institucional respetuosa de las garantías fundamentales, es necesario que los/as funcionarios/as conozcan las normas constitucionales y los tratados internacionales.
- Generar un marco reglamentario claro y vinculante en el cual los órganos del poder ejecutivo –dependientes o relacionados como las fuerzas Armadas y de Orden - ejerzan su mandato dentro del respeto a la Constitución y los tratados internacionales.
- Coadyuvar en su función colegisladora, a que la administración autónoma armonice su accionar al respeto de las libertades y garantías fundamentales.
- Implementar políticas públicas que concreten los derechos fundamentales, asignar recursos a esta tarea y verificar su efectividad y, propender a la actuación coordinada de los distintos órganos y servicios que integran la Administración del Estado con objeto de promover el respeto de los derechos humanos.
- Ejercer la iniciativa de ley consagrada en la Constitución y las leyes para promover la adopción de normativa que cumpla con la obligación de garantía.
- Realizar un trabajo coordinado con los distintos órganos del aparato estatal para proteger los derechos humanos.
- Cumplir las resoluciones de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos.
- Presentar al Congreso los tratados internacionales de derechos humanos pendientes de ratificación para su adopción.
- Generar y promover las instancias de participación, diálogo y consulta ciudadana a fin de legitimar todas aquellas acciones tendientes a garantizar derechos fundamentales²³.

Las recomendaciones anteriores debieran formar parte del “Plan Nacional de Derechos Humanos”, siendo éste un compromiso asumido por el Estado de Chile ante el Consejo de Derechos Humanos en el Examen Periódico Universal, 2009²⁴, y reiterada en el Segundo Examen Periódico Universal del año 2014²⁵.

²³ INDH. Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile. Año 2010. Pág. 38

²⁴ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal A/HRC/12/10, 4 de junio de 2009, párr. 15.

²⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Chile, A/HRC/26/5, 2 de abril de 2014. Recomendaciones 121.42 a 121.46.

1.2. Experiencia comparada

En la experiencia comparada regional es posible constatar esfuerzos similares por establecer, en la administración, instancias de origen legal, pertenecientes o dependientes del Poder Ejecutivo, con mandato para el establecimiento, diseño e implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos, sin perjuicio de la existencia de otras instituciones de derechos humanos con otros fines, como el Defensor del Pueblo²⁶. En el presente informe nos referiremos a tres experiencias en la región, que se señalan como las experiencias más cercanas a la institucionalidad que se presente construir en Chile.

En primer lugar, Argentina posee un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al cual le corresponde “entender en la formulación y aplicación de políticas y programas de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos”²⁷. En su estructura, el Ministerio cuenta con una Secretaría de Derechos Humanos, que se estructura a su vez en dos Subsecretarías, de Protección de los Derechos Humanos y de Promoción de los Derechos Humanos.

Las principales funciones de la Secretaría de Derechos Humanos son las de:

- Asistir al Ministro en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas, planes y programas para la promoción y la protección de los derechos humanos;
- Coordinar las acciones vinculadas a la protección y promoción de los derechos humanos con los otros poderes del Estado, con organismos especializados como el Defensor del Pueblo y con la sociedad civil;
- Ejercer la representación del Estado Nacional ante los organismos internacionales de derechos humanos;
- Asistir al Ministro en lo relativo a la adecuación de la normativa interna al derecho internacional de los derechos humanos;
- Intervenir en la observación, seguimiento y denuncia de casos y situaciones relativas a derechos humanos, conjuntamente con organismos nacionales, provinciales, municipales y con organizaciones de la sociedad civil
- Conocer, a través del Archivo Nacional de la Memoria, de la recolección, actualización, preservación y digitalización de los archivos e informaciones vinculadas a la vulneración de derechos humanos por el terrorismo de Estado, en coordinación con organismos estatales y de la sociedad civil;
- Ejercer la presidencia de la Comisión Nacional por el Derecho a la identidad;
- Coordinar a los organismos descentralizados con competencia en derechos humanos;
- Conocer del establecimiento de observatorios y voluntariados de derechos humanos;

²⁶ Argentina, Ecuador, Perú y Paraguay cuentan con Ministerios de Justicia y Derechos Humanos. Bolivia cuenta con un Viceministro de Justicia y Derechos Fundamentales y México con una Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. En España existe una Subdirección General de Constitución y Derechos Humanos y Uruguay posee la Dirección de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Educación.

²⁷ Art. 22 N° 3 Ley 22.520 (Ley de Ministerios).

- Realizar seguimiento de las situaciones que impliquen un conflicto social de trascendencia para la sociedad;
- Coordinar los planes, programas y registros de derechos humanos;
- Intervenir en temas relacionados a la protección contra la violencia intrafamiliar y supervisa el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo²⁸.

En el caso de México, estas competencias se radican en la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación²⁹, una de cuyas dependencias es la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, que tiene por objeto “[c]onsolidar una instancia de coordinación al interior de la Administración Pública Federal, que se encargue del diseño y ejecución de la política de derechos humanos del Estado”³⁰. Su Misión es “coordinar la promoción y defensa de los derechos humanos en la Administración Pública Federal, a fin de generar políticas públicas en las que se respeten de manera irrestricta éstos; y servir de enlace con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Defensor del Pueblo), los gobiernos estatales, organizaciones públicas de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales”³¹.

Son atribuciones de esta Unidad:

- Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -Defensor del Pueblo-;
- Constituir, llevar y mantener actualizado el registro de las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -Defensor del Pueblo- emita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Fungir como vínculo entre la Secretaría de Gobernación y las organizaciones civiles dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos, así como atender y, en su caso, remitir a las instancias competentes, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las peticiones que éstas le formulen;
- Atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano;

²⁸ <http://www.jus.gov.ar/el-ministerio/mision/secretaria-de-derechos-humanos.aspx>, Misión Secretaría DDHH, Pagina web Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina.

²⁸ http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Subsecretaria_de_Asuntos_Juridicos_y_Derechos_Humanos (Consultada abril 2012).

³⁰ Creada el 30 de julio de 2002 C http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Antecedentes (Consultada abril 2012).

³¹ http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Mision (Consultada abril 2012).

- Coadyuvar con los órganos e instancias dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos;
- Dar trámite administrativo a las medidas que procuren el pleno respeto y cumplimiento, por parte de las autoridades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones jurídicas que se refieren a las garantías individuales y a los derechos humanos, y
- Coordinar la atención de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares necesarias para prevenir la violación de derechos humanos, así como instrumentar dichas medidas, siempre que no sean de la competencia de alguna otra dependencia de la Administración Pública Federal³².

Por último, entre las institucionalidades que resulta pertinente mencionar, se encuentra la de Brasil, que cuenta con una instancia que depende directamente del Poder Ejecutivo, denominada Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. Dicho órgano “[e]s responsable de la articulación interministerial e intersectorial de políticas para la promoción y protección de los derechos humanos”³³. Sus principales atribuciones son:

- Proponer políticas y directrices que regulan la promoción de los derechos humanos, crear o apoyar proyectos, programas y acciones con tal propósito;
- Articular asociación con los poderes legislativo y judiciales, con los Estados y municipios, con la sociedad civil y las organizaciones internacionales para el trabajo de la promoción y defensa de los derechos humanos;
- Coordinar la política nacional de derechos humanos de conformidad con las directrices del programa nacional de derechos humanos;
- Recibir información y denuncias de violaciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad, de la población de lesbianas, Gays, bisexuales y travestis y transexuales y todos los grupos sociales vulnerables³⁴.
- Actuar como “defensor de los derechos humanos”.

Por último, cabe señalar que se contempla en aquellos órganos de carácter colegiado dependientes de la Secretaría la participación de la sociedad civil³⁵.

1.3. Antecedentes de la institucionalidad de derechos humanos en Chile

Desde iniciada la transición a la democracia, el Estado de Chile ha dado pasos importantes en orden a dotarse de una institucionalidad en derechos humanos, constituyendo un hito en esta senda la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos que, por lo mismo, será revisado de manera autónoma en el apartado siguiente. Los orígenes de este proceso se

³² Artículo. 21 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

³³ <http://www.microsofttranslator.com/BV.aspx?ref=IE8Activity&a=http%3A%2F%2Fwww.sedh.gov.br%2Fclientes%2Fsedh%2Fsedh%2Fsobre> (Consultada abril 2012).

³⁴ <http://www.microsofttranslator.com/BV.aspx?ref=IE8Activity&a=http%3A%2F%2Fwww.sedh.gov.br%2Fclientes%2Fsedh%2Fsedh%2Fsobre> (Consultada abril de 2012).

³⁵ Análisis comparado del funcionamiento de instituciones públicas en materia de derechos humanos. Biblioteca del Congreso Nacional. Asesoría Técnica Parlamentaria. Pág. 6.

encuentran en la necesidad -moral y política- de enfrentar el legado de los crímenes perpetrados por el Estado durante la dictadura militar. Estos esfuerzos igualmente representaron los consensos políticos de la época y se fundaron en el anhelo por satisfacer las legítimas demandas de las víctimas, los familiares, y sectores democráticos, consistentes en garantizar el acceso a la verdad, la reparación y la memoria. Pero, además, en una dimensión política y social, se insertaron en el desafío por consolidar una cultura de respeto a la dignidad de las personas como la expresión más efectiva de garantía de no repetición. Estos esfuerzos han sido continuos en el tiempo pero fragmentados, tanto en sus alcances como efectos. Adicionalmente, como consecuencia de la reinserción del Estado de Chile en la comunidad internacional, y la necesidad de enfrentar nuevas formas de violencia hacia grupos vulnerados, el Estado ha ido construyendo una disgregada y débil orgánica gubernamental dedicada al tema de los derechos humanos.

a) Instituciones relacionadas a las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos

En Chile el reconocimiento oficial de los hechos y crímenes cometidos durante la dictadura así como el establecimiento de políticas de reparación derivadas de dichas instancias, ha sido gradual. Han existido diversas comisiones que constituyen los ejes de dicho proceso y representan las primeras expresiones de institucionalidad en derechos humanos en país:

- La Comisión Rettig;
- La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación;
- La Mesa de Diálogo;
- La Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura;
- La Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, y
- El Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

a.1) Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

Tras la recuperación de la democracia, uno de los principales desafíos del gobierno de transición, consistió en buscar y establecer la verdad respecto de las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos y establecer mecanismos de reparación a favor de las víctimas y sus familiares. Con este fin, por Decreto Supremo N° 355 de 25 de abril de 1990, se creó la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación -CNVR-, con el objeto de contribuir al esclarecimiento global de la verdad sobre las más graves violaciones de los derechos humanos cometidas entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, en el país o en el extranjero. Se entendió por graves violaciones a los derechos humanos, “las situaciones de detenidos desaparecidos, ejecutados y torturados con resultado de muerte, en que aparezca comprendida la responsabilidad moral del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio, como asimismo los secuestros y los atentados contra la vida de personas cometidos por particulares bajo pretextos políticos”³⁶.

³⁶ Decreto Supremo N° 355 del Poder Ejecutivo, Ministerio de Justicia, Subsecretaría del Interior. En: Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Vol. 1, Santiago, 1991, p. VIII

La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación entregó su Informe al Presidente de la República, el 9 de febrero de 1991, dando cuenta de 2.296 casos calificados como graves violaciones a los derechos humanos. La Comisión recomendó al Presidente de la República, en su calidad de jefe de Estado, restablecer solemne y expresamente la dignidad de las víctimas³⁷. Se propusieron medidas de reparación, entre ellas, una pensión única, atención de salud especializada y becas de educación. En materia de institucionalidad, ya entonces la Comisión recomendó la creación de una institución destinada a la protección de los derechos humanos.

El Informe de la Comisión sostiene que Chile, como signatario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ha asumido, al igual que otros países, el compromiso de asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales. A la fecha, se indicaba que más de 60 países ya contaban con instituciones inspiradas en el Defensor del Pueblo u “Ombudsman”. La Comisión constataba la “necesidad práctica e imperiosa de vigorizar nuestro sistema normativo de protección a los derechos humanos”³⁸, por lo cual se recomendaba estudiar la posibilidad de establecer en Chile una institución “cuyo fin específico sea proteger al hombre corriente de los abusos de poder que se inserte debidamente en nuestro régimen jurídico”³⁹. Además se señalaban algunos principios generales que debían guiar una institución como la propuesta; su función principal debía ser velar por el respeto de los derechos humanos garantizados en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. La institución podría actuar de oficio o a petición de parte, investigar las denuncias recibidas y pudiendo requerir información de cualquier funcionario del Estado y dar cuenta a las autoridades de las actuaciones violatorias de los derechos humanos que haya constatado, a fin de que se corrijan. Se debía asegurar su carácter independiente y la alta solvencia moral de quienes estuvieran a su cargo, quienes debían permanecer por tiempo limitado en el mismo.

a.2) Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación

El 8 de febrero de 1992 se publica en el Diario Oficial la Ley núm. 19.123, en cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y se crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-. La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación se constituye como un servicio público descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior. Su función principal consistía en la coordinación, ejecución y promoción de las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe de la CNVR. La Ley 19.123 otorgaba además a la Corporación, las siguientes funciones:

³⁷ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación, Vol. 1, Tomo 2, Santiago, 1991, p. 1256.

³⁸ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación, Vol. 1, Tomo 2, Santiago, 1991, p. 1285.

³⁹ Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe de la Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación, Vol. 1, Tomo 2, Santiago, 1991, p. 1285.

- Promover la reparación del daño moral de las víctimas y otorgar asistencia social y legal a sus familiares para acceder a los beneficios contemplados en la misma ley 19.123
- Promover y coadyuvar a las acciones tendientes a ubicar el paradero de los restos de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas cuyos restos no hubieran sido entregados.
- Guardar en depósito los antecedentes de la CNVR y los que surjan del trabajo de la propia Corporación.
- Recopilar los antecedentes y efectuar las investigaciones necesarias para dictaminar aquellos casos que fueron conocidos por la CNVR y ésta no pudo alcanzar convicción
- Formular proposiciones para la consolidación de una cultura de respeto de los derechos humanos.

a.3) Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior

La CNRR culminó sus funciones el 31 de diciembre de 1996⁴⁰. Sin embargo, por medio de Decreto Supremo Núm. 1.005 del Ministerio del Interior, de 25 de abril de 1997, se advirtió que existían situaciones pendientes relacionadas con materias que el Estado debía atender y que decían relación con el derecho inalienable de los familiares de las víctimas y de la sociedad chilena para reclamar la ubicación de las personas detenidas desaparecidas como igualmente la de los cuerpos de las personas ejecutadas y las circunstancias de dicha desaparición o muerte, establecido en el art. 6 de la Ley 19.123. Bajo esta premisa, se dispuso la creación de una unidad especializada en el Ministerio del Interior, que se organizó en su Secretaría y Administración General y quedó bajo la dependencia del Subsecretario del Interior y cuyas funciones serían prestar la asistencia social y legal que requieren los familiares de las víctimas a que se refiere el artículo 18 de la Ley 19.123⁴¹, tanto para acceder a beneficios, como para hacer efectivo el derecho que reconoce el artículo 6° de la misma Ley. Esta Unidad se denominó Programa “Continuación Ley 19.123” aunque es conocido como el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

Desde su creación el año 1997, el Programa de Derechos Humanos centró sus funciones en la asistencia social a los familiares de las víctimas calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y por la Corporación de Reparación y Reconciliación y en la sustanciación y tramitación de las causas en las que se investiga la responsabilidad criminal en la desaparición forzada de personas y la ejecución de personas sin entrega de restos, calificadas por ambas Comisiones de Verdad.

Sin embargo, en atención a que sus facultades se derivaban del art. 6° de la Ley 19.123, el Programa no tenía facultad expresa de presentar querrela. Tampoco sus facultades le permitían hacerse cargo del ejercicio de la acción penal en casos de ejecutados políticos con

⁴⁰ La Ley 19.123 en su art. 16, preveía un plazo original de funcionamiento de 24 meses, el que fue prorrogado por distintas leyes.

⁴¹ El art. 18 de la Ley 19.123 establece que serán causantes de la pensión de reparación las personas declaradas víctimas de violación de derechos humanos o de la violencia política.

entrega de restos, que representan un porcentaje mayoritario de las víctimas calificadas. Esta situación fue subsanada con la dictación de la Ley 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que en su art. 10 transitorio estableció la facultad “para ejercer todas las acciones legales que sean necesarias, incluidas las de presentar querellas respecto de los delitos de secuestro o desaparición forzada, en su caso, y de homicidio o de ejecución sumaria en su caso”⁴².

Otra de las funciones asumidas por el Programa de Derechos Humanos fue la de reparación simbólica de las víctimas, fundamentalmente a través de la construcción de memoriales a lo largo del país, los que se han realizado en conjuntos con las organizaciones de familiares de víctimas.

No obstante la mejora de la situación institucional con la dictación de la Ley 20.405, el Programa de Derechos Humanos mantiene debilidades, fundamentalmente en relación a la autonomía y su dependencia jerárquica⁴³. El Programa carece de una estructura orgánica independiente del Ejecutivo y su funcionamiento queda entregado a la voluntad del gobierno de turno. En efecto, el Decreto Supremo que le da nacimiento, entrega a la autoridad política la suscripción de resoluciones y otros documentos del Programa: “el Subsecretario del Interior podrá delegar la firma de las resoluciones y demás documentación relacionadas con las materias en que incide este reglamento, al funcionario que tenga a su cargo la Unidad que se organice al efecto, a quien corresponderá, además, la coordinación de sus actividades con los Tribunales de Justicia y demás organismos, instituciones o personas” (artículo 4).

a.4) Mesa de Diálogo

El Presidente Eduardo Frei, en 1999, conformó una Mesa de Diálogo que recabó información sobre el destino final de 200 personas detenidas desaparecidas. La Mesa de Diálogo funcionó entre el 21 de agosto de 1999 y el 13 de abril de 2000, y en ella participaron delegados y delegadas de gobierno, Carabineros y Fuerzas Armadas, entidades éticas y religiosas, abogados/as de derechos humanos y sociedad civil. Parte de la información proporcionada a la Mesa está aún en proceso de verificación. Uno de los efectos de esta instancia fue la designación de jueces con dedicación exclusiva para la investigación y determinación de responsabilidades de casos de graves violaciones a los derechos humanos.

a.5) Comisión sobre Prisión Política y Tortura

No obstante la destacada y fundamental misión de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, en cuanto a establecer la verdad sobre las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos

⁴² Ley 20.405, de 10 de diciembre de 2009, art. 10° transitorio.

⁴³ Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos”, Resolución 1992/54, de 1992.

ocurridas en Chile, las competencias de ambos organismos se encontraba limitada a las situaciones de víctimas detenidas desaparecidas, ejecutadas y muertas producto de las torturas, dejando fuera del ámbito de su conocimiento las situaciones de personas que durante el periodo de la dictadura fueron víctimas de prisión política y tortura y sobrevivieron a las mismas.

El año 2003, el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, haciéndose cargo de esta situación en el Documento “No hay mañana si ayer”, propuso la creación de una Comisión destinada a investigar los casos de prisión política y tortura. Posteriormente, por Decreto Supremo Núm. 1040 del Ministerio del Interior, de 23 de septiembre de 2003, se dispuso la creación de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, cuyo objeto era determinar las personas que sufrieron privación de libertad y torturas por razones políticas, por actos de agentes del Estado o de personas a su servicio, en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990. Esta Comisión estuvo presidida por Monseñor Sergio Valech y reconoció a 27.255 personas como víctimas de prisión política y tortura, finalizando sus funciones el 30 de noviembre de 2004⁴⁴. Tras el Informe de la Comisión, se dictó la Ley 19.922 que estableció medidas de reparación para quienes habían sido reconocidas como víctimas. La entrega de beneficios quedó a cargo de los respectivos servicios sectoriales, INP para las pensiones, JUNAEB y Ministerio de Educación para becas, los respectivos Consultorios y Programa Prais en relación a las acciones de rehabilitación y asistencia en salud.

a.6) Comisión Asesora Presidencial

En el gobierno de la Presidenta Sra. Michelle Bachelet Jeria y tras el descubrimiento de errores de identificación de detenidos desaparecidos por el Servicio Médico Legal⁴⁵, se dispuso por Decreto Supremo Núm. 533 de 26 de mayo de 2006, la creación de una Comisión Asesora Presidencial para la Formulación y Ejecución de las Políticas de Derechos Humanos, cuya función principal fue “asesorar a la Presidenta de la República en el estudio, formulación y ejecución de las políticas de derechos humanos referidas a las acciones y programas de apoyo y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares, especialmente a las familias de ejecutados políticos y detenidos desaparecidos” e identificar acciones y medidas que el Gobierno pudiera impulsar para contribuir al avance en la ubicación de las personas detenidas desaparecidas y la identificación de los restos de quienes fueron inhumados ilegalmente en el periodo comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y 11 de marzo de 1990.

En el cumplimiento de su cometido, se le asignó a la Comisión, entre otras funciones, la de servir de instancia coordinadora de todos los organismos de la Administración que deban intervenir en el proceso de identificación de los restos de víctimas de violaciones a los derechos humanos y su entrega a sus familiares, así como instancia de coordinación para la ejecución y supervigilancia de todos los programas de apoyo y reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares⁴⁶.

⁴⁴ D.S. 889 del Ministerio del Interior.

⁴⁵ D.S. N° 533, Considerando 5°.

⁴⁶ DS 533 art. 2 letras a) y d):

a.7) Comisión para la Calificación de detenidos desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura

El 9 de diciembre de 2009, se dictó la ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos. En su articulado transitorio, se estableció que el Presidente de la República establecería una Nueva Comisión para la calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. El art. 3 transitorio de la Ley estableció que esta Comisión estaría conformada por los mismos integrantes de la Comisión Asesora Presidencial establecida por el Decreto Supremo N° 1.040 de 2003, del Ministerio del Interior y se otorgó un plazo de seis meses para que los interesados presentaran sus denuncias. Finalizado este plazo la Comisión contaría con seis meses para calificar los casos sometidos a su conocimiento⁴⁷. La Nueva Comisión inició sus funciones el 17 de febrero de 2010. Su informe fue presentado al Presidente de la República don Sebastián Piñera Echeñique el 18 de agosto de 2011 y en él se reconocen 9.795 nuevos casos de prisioneros políticos y víctimas de tortura y 30 nuevos casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos. Las personas calificadas como víctimas accedieron a los beneficios establecidos por las leyes Núm. 19.123, 19.980 y 19.922 según corresponda.

a.8) Consideraciones generales sobre las instituciones relacionadas a las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos

Como se observa de la descripción realizada, la institucionalidad destinada a la búsqueda y reconocimiento de la verdad relativa a las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos durante la dictadura, ha estado fragmentada en diversas instituciones que no obstante sus sustantivos aportes, no han estado exentas de debilidades.

En primer lugar, toda esta institucionalidad ha sido creada por Decreto y no por Ley, a diferencia de las medidas de reparación que sí han sido establecidas por leyes (Leyes Núm. 19.123, 19.980 y 19.922). Las instituciones que han conocido de casos y han tenido facultad de calificar los mismos, han sido transitorias y ha existido una demanda de diversos organismos de control de tratados⁴⁸ y de la sociedad civil en el sentido que debiera tratarse de una facultad estable en el tiempo para que todas aquellas personas que se consideren víctimas puedan presentar su caso.

La institucionalidad ha respondido de manera diferente según se trate del tipo de víctimas, así en los casos de detenidos desaparecidos se ha contado con un Programa especializado con facultad de ejercer acciones penales. Respecto de las personas víctimas de prisión política y tortura que sobrevivieron a las mismas, no existe un organismo especializado que coordine o supervise la entrega de las diversas medidas de reparación, quedando entregada esta asistencia a los respectivos servicios públicos que otorgan el beneficio. Tampoco existe un Programa con facultades legales para el ejercicio de acciones penales, quedando estas a la iniciativa y financiamiento privado de las víctimas.

⁴⁷ Plazo que fue ampliado pro la Ley 20.496.

⁴⁸ Comité contra la Tortura CAT/C/CHL/CO/5, 14 de mayo de 2009, párr. 17 literal b.

b) Organismos gubernamentales de derechos humanos

b.1) Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial

La Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial surge al amparo de un acuerdo entre el Arzobispado de Santiago y el Ministerio del Interior, con ocasión del cierre de la Vicaría de la Solidaridad y con la intención de mantener la asesoría legal que ésta prestaba. No mucho tiempo después, esta oficina pasaría a dependencias del Ministerio de Justicia, específicamente a la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana⁴⁹.

La Oficina enfrenta deficiencias entre las cuales se pueden mencionar el que su competencia territorial está limitada a la Región Metropolitana y es conocida la precariedad de recursos con la que trabaja: “las CAJ carecen de una estructura orgánica y presupuestaria suficiente para cumplir con su cometido, lo que atenta, a su vez, contra una adecuada coordinación y uniformidad de prácticas y criterios de trabajo”⁵⁰. Otra de sus debilidades dice relación a que la tramitación de la causas está entregada a estudiantes en práctica y no a abogados especialistas en derechos humanos.

El INDH insta al Gobierno a fortalecer el funcionamiento de la Oficina de Derechos de la CAJ con el fin de que pueda desarrollar sus funciones con mayores recursos económicos y profesionales y avanzar hacia su establecimiento a nivel regional.

b.2) Comisión Defensora Ciudadana

El año 2001, mediante Decreto Supremo N° 65, se crea la Comisión Defensora Ciudadana con el objeto de prestar “su asesoría para velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de las necesidades públicas”⁵¹. De esta definición se colige que la entidad se acerca más a un Servicio del consumidor, que a un órgano defensor de derechos fundamentales, toda vez que el eje de la institución está en la satisfacción de una prestación y no en el ejercicio de un derecho. La Comisión depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

b.3) La representación internacional del Estado en materias de derechos humanos: la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería y la Comisión Coordinadora para dar cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile

La Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería coordina la acción internacional del Estado de Chile en materia de Derechos Humanos. Fue creada al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores originalmente como una Asesoría de Derechos Humanos,

⁴⁹ Para mayor información ver Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2008, Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales, página 549 y ss.

⁵⁰ UDP (2008, p. 186).

⁵¹ Decreto Supremo N° 65 que crea la Comisión Asesora Presidencial para la protección de los derechos de las personas, artículo primero.

posteriormente se elevó su estatus a Dirección de Derechos Humanos. El objetivo de la Dirección es fortalecer la posición y presencia política de Chile en los organismos y foros de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano e incentivar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en este ámbito. La Dirección representa al país en foros internacionales de derechos humanos y debe coordinar con distintos servicios públicos y con otros poderes del Estado, en particular el Poder Judicial, la representación del Estado de Chile en las denuncias presentadas por particulares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por violaciones de los derechos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También está a cargo de la elaboración de Informes de cumplimiento de los compromisos del Estado ante los órganos de control de tratados.

La Dirección está organizada en tres Departamentos: Departamento del Sistema Universal de Derechos Humanos, Departamento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Departamento de Coordinación de la Dirección de Derechos Humanos. Recientemente, por orden de Servicio de la Subsecretaría N° 649, de 29 de diciembre de 2010, fue creada la Unidad de Asuntos Indígenas, dependiente de la Dirección de Derechos Humanos, con el fin de “transversalizar la política indígena al interior de toda la estructura institucional”⁵² del Ministerio.

Para los efectos de responder a los requerimientos internacionales, durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, mediante Decreto Núm. 323 de 25 de agosto de 2006, se creó una comisión interinstitucional llamada “Comisión Coordinadora para dar cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los derechos Humanos”. El objetivo de la Comisión es servir de instancia de coordinación en la entrega de antecedentes que deben aportar los órganos públicos, para elaborar las respuestas que el Estado de Chile, a través de la Cancillería, debe proporcionar a los mecanismos internacionales de supervisión, promoción y protección de derecho internacional de los derechos humanos.

Esta Comisión está integrada por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside, Ministerios de Interior, Defensa, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Salud y Planificación, además por el Servicio Nacional de la Mujer, Ministerio Público, Carabineros, Investigaciones, Defensoría Penal Pública, Gendarmería, SENAME. Cada institución debe nombrar un representante titular y un suplente. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión está facultada para solicitar los antecedentes que estime necesarios, con el objeto de dar debida respuesta a los diversos mecanismos internacionales de derechos humanos.

La versión original del Decreto 323 fue objetado por la Contraloría, en Dictamen N° 9.987 de 1 de marzo de 2006, pues hacía alusión en diversas disposiciones a la “Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores”, la cual no se encontraba

⁵² http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/edic/base/port/derechos_humanos.php

contemplada en el Estatuto Orgánico de la Cancillería, contenido el DFL N° 161 de 1978⁵³. Si bien el Decreto fue subsanado, hasta la fecha el DFL N° 1621 no contempla a la Dirección de Derechos Humanos.

1.4. Instituto Nacional de Derechos Humanos

El Instituto Nacional de Derechos Humanos, creado por Ley Núm. 20.405, es una corporación autónoma de derecho público, cuyo objeto es velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

El INDH en tanto órgano del Estado, y en lo que dice relación a su origen normativo, composición, facultades y relaciones con los poderes públicos, asienta su accionar y reconoce en los Principios de París⁵⁴, los estándares normativos que deben garantizarse a fin de dar cumplimiento cabal a su mandato de promoción y protección. Su composición es plural, y su mandato legal es amplio, pues abarca tanto las acciones de protección como las de promoción. Su independencia está garantizada por la inamovilidad de los miembros de su Consejo Superior, y su origen, como se ha señalado, es de naturaleza legal. Posee, entre otras facultades, las de procesar quejas individuales a fin de representar a los órganos del Estado las infracciones a los derechos humanos que detecte, teniendo en este ámbito competencias para presentar acciones de tutela de garantías constitucionales (protección y amparo) o deducir querrelas criminales en los casos en que expresamente la ley indica. Cuenta entre sus funciones la de elaborar un informe anual, el que debe ser puesto en conocimiento de las más altas autoridades de la República. El INDH en este marco puede “[e]xaminar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia; acceder a toda la información y documentos necesarios para el examen de la situación de los derechos humanos en el país; dirigirse a la opinión pública directamente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones y mantener relaciones de coordinación con otros órganos, jurisdiccionales o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos”.

La instalación del INDH vino a satisfacer un sentido anhelo de la comunidad nacional e internacional y hace parte del esfuerzo por dotar al Estado de herramientas que estén al servicio de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos fundamentales. Su constitución constituye un hito en lo que a institucionalidad se refiere. Pero no es suficiente y así lo señalamos en nuestro primer Informe Anual y lo reiteramos en el correspondiente al año 2011. Sigue constituyendo un desafío pendiente fortalecer una red institucional en derechos humanos que, basada en los Principios de París, configuren, junto al INDH, un sistema que proteja eficazmente estos derechos. En esa dirección, es necesario crear la figura del Defensor del Pueblo, ratificar los tratados internacionales que otorguen un campo

⁵³ En su redacción actual, no hay referencia a la Dirección de Derechos Humanos sino a la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁵⁴ Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), Aprobados por la Asamblea General en la resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993

de mayor protección a las personas, establecer el Mecanismo Nacional de Protección contra la Tortura, avanzar en adecuar la legislación interna a los estándares internacionales a los que el Estado se ha obligado y perfeccionar el sistema institucional de tutela de derechos

Por último, cabe destacar que el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en materia de Derechos Humanos establece compromisos expresos en tres esferas:

En lo que respecta a Institucionalidad, el Programa señala la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos, la creación de la Defensoría del Pueblo, el fortalecimiento del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, del Departamento de Derechos Humanos del Servicio Médico Legal y de la Policía de Investigaciones, y el fortalecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos a nivel regional.

Una segunda esfera de compromiso se refiere a las Reformas Orgánicas. Un primer aspecto en esta línea alude a la reforma de la Constitución, cuyo nuevo texto deberá recoger los estándares y principios del derecho internacional de los derechos humanos, la elaboración del concepto de bloque de constitucionalidad y la declaración de imprescriptibilidad y prohibición de amnistía de los crímenes de lesa humanidad. La segunda dimensión de reformas orgánicas se refiere a la adecuación a estándares internacionales de la Justicia Militar en términos de competencia y procedimiento.

La tercera esfera de compromiso se refiere a medidas y políticas específicas como lo son:

- Adopción de una política de estado explícita e integral en derechos humanos con cuatro ejes: promoción y garantía de la vigencia integral de todos los derechos humanos; una institucionalidad adecuada para el diseño y monitoreo de esa Política de Estado; políticas públicas concebidas con “enfoque de derechos”; verdad, justicia y reparación a las víctimas de los crímenes de lesa humanidad de la Dictadura, a sus familiares y a la sociedad toda.
- Legislativas y administrativas destinadas a impedir la aplicación del D.L de Amnistía y a permitir la prescripción de las acciones civiles.
- Recursos especiales al Poder Judicial para contar con jueces con dedicación exclusiva.
- Fortalecimiento de la educación en derechos humanos en escuelas matrices.
- Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Planes de educación y memoria histórica.
- Política y cultura migratoria basada en derechos humanos.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS⁵⁵

El proyecto de ley que crea la subsecretaría de derechos humanos representa un valioso esfuerzo por fortalecer la institucionalidad política y gubernamental de derechos humanos, y responde a la necesidad de establecer con rango de ley un ente que desde el Poder Ejecutivo proponga y coordine las políticas públicas en este ámbito. El Estado de Chile, como se ha señalado, carece actualmente de una orgánica coherente y estructurada en materia de derechos humanos. En efecto, como lo señala el Mensaje con el que se acompaña el proyecto de ley, “[...] se observa una dispersión del tratamiento institucional de la materia, siendo esta abordada a través de simples programa o de organizaciones gubernamentales, pero con fines parciales y específicos en la protección de estos derechos”⁵⁶. De esta manera, si se examina, por ejemplo, la legislación orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Ministerio de Justicia, es fácil advertir que una parte importante de la orgánica con competencia en materia de derechos humanos no debe su existencia a la ley sino, por el contrario, a actos administrativos que pueden ser suprimidos u objetados en cualquier momento. Así, a modo de ejemplo, la Dirección de Derechos Humanos de Cancillería, no figura en la estructura que brinda el D.F.L. núm. 161 de 1978 (D. Of. de 31 de marzo de 1978), estatuto orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La iniciativa de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, fue anunciada por el ex- Presidente de la República, Sebastián Piñera, en su Mensaje presidencial de 21 de mayo de 2011, como parte del compromiso gubernamental por crear el nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵⁷. Fue iniciado en Mensaje N° 405-359 de 2 de marzo de 2012 y se encuentra en segundo trámite constitucional ante la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados, con urgencia de discusión inmediata⁵⁸.

El contenido el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos ha sido modificado por medio de indicaciones desarrolladas por parlamentarios/as, otras presentadas por el Ejecutivo⁵⁹, discutidas y aprobadas por el Senado y, recientemente por las indicaciones presentadas por el Gobierno el 23 de octubre de 2014.

La idea matriz, de conformidad a lo expresado en el Mensaje con que se acompaña el Proyecto de Ley, es “optimizar la gestión del Estado, al concentrar la función de proponer y coordinar las políticas públicas en el ámbito de los Derechos Humanos, que hoy se ejerce por órganos diversos”, en una instancia denominada Subsecretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia. La finalidad de la institucionalidad propuesta es la de “[...]establecer, a nivel de Gobierno, una entidad que lidere los esfuerzos del Ejecutivo en materia de derechos humanos, y de prestar asesoría y colaboración directa al Ministerio

⁵⁵ Boletín N° 8207-07. La descripción corresponde al Mensaje presentado por el Ex – Presidente Sebastián Piñera el 20 de marzo de 2012.

⁵⁶ Mensaje, Boletín N° 8207-07, pág. 2.

⁵⁷ Mensaje Presidencial 2011. Pág. 21.

⁵⁸ A la fecha del presente informe 07 de noviembre de 2014.

⁵⁹ El 24 de julio de 2013.

en la elaboración de los planes, programas y decisiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos”⁶⁰. En virtud de ello, se incorpora a las funciones del Ministerio de Justicia la de “asistir al Presidente de la República en las materias relativas a los Derechos Humanos”⁶¹.

El proyecto de ley presentado no contemplaba el cambio de nombre de “Ministerio de Justicia” a “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” vacío que podría no dar cuenta de la importancia de la creación de la Subsecretaría. Este vacío fue destacado por la Senadora Lily Pérez quien sugirió su modificación. En efecto, en la creación de otras subsecretarías se ha modificado el nombre del Ministerio respectivo. Así, por medio de la Ley 20.502 de 21 de febrero de 2011, se creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estableciéndose la nueva Subsecretaría de Prevención del Delito. En octubre de 2011, por medio de la Ley 20.530, se creó el Ministerio de Desarrollo Social, en remplazo del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, creándose dos nuevas subsecretarías: Subsecretaría de Servicios Sociales y Subsecretaría de Evaluación Social. El Ejecutivo por medio de las indicaciones presentadas en julio de 2013 enmendó el punto introduciendo el cambio de nombre y reemplazando en todo el articulado la expresión “Ministerio de Justicia” por “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. El INDH valora positivamente que el Ejecutivo haya acogido la observación formulada en el análisis del proyecto de ley y reconoce la importancia de la indicación presentada como una forma de relevar el rol de la nueva institucionalidad y la materia objeto de su gestión.

El Proyecto de Ley incluye un conjunto de modificaciones al Decreto Ley Núm. 3.346 de 1980, que fija el texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, con el objeto de adecuar la terminología de las funciones del Ministerio de Justicia a la nueva nomenclatura nacida al amparo de la Reforma Procesal Penal. Igualmente se especifica la nueva función fiscalizadora que, en materia de Personas Jurídicas, asignó al Ministerio de Justicia la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Define quién será el subrogante legal del Ministro de Justicia, dado que se propone la existencia de dos subsecretarías, y determina quién es el superior jerárquico de los Seremis de Justicia. En ambos casos dichas funciones recaen en el Subsecretario de Justicia. En este orden de ideas, se incorpora el concepto “sector justicia”, estableciendo que lo conforman “los servicios públicos que se encuentran sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia”⁶².

Por otra parte, se introducen modificaciones al cuerpo normativo transitorio del Decreto Ley Núm. 3.346, con el objeto de dar cuenta de los aspectos administrativos y operacionales para el establecimiento de la nueva Subsecretaría. De este modo, se establece que un “Reglamento expedido por el Ministerio de Justicia determinará la estructura organizativa interna del Ministerio, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”⁶³. La Planta

⁶⁰ Boletín N° 8207-07. Mensaje con el que se acompaña el Proyecto de Ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos.

⁶¹ Art. 1°. 1, letra g que agrega la letra u) nueva al art. 2° del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980. Boletín N° 8207-07.

⁶² Art. 1°. 2 que reemplaza el art. 3° del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980. Boletín N° 8207-07.

⁶³ Art. 1°. 2 literal c. Boletín N° 8207-07.

de personal de la Subsecretaría será determinada por medio de Decretos con Fuerza de Ley expedidos por el Presidente de la República en el plazo de un año, contado desde la publicación de la Ley, así como la estructuración y funcionamientos de las plantas, en número de cargos y requisitos de ingreso, entre otros aspectos administrativos.

a) Funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos⁶⁴

Son funciones de la Subsecretaría “[p]restar asesoría y colaboración directa al Ministro en la elaboración de los planes, programas y decisiones relativas a la promoción y protección de los Derechos Humanos”. A continuación, señala que a la Subsecretaría le corresponderán diez funciones, concluyendo con una norma de clausura que establece la función genérica de: “Cumplir las demás funciones que le confieren las leyes y reglamentos o que le sean delegadas, en el ámbito de su competencia”⁶⁵.

Las funciones de la Subsecretaría podemos agruparlas en dos áreas: a) las de carácter interno, consistentes en asesorar al Ministro de Justicia en materias de Derechos Humanos y de colaboración al Comité Interministerial de Derechos Humanos, que se propone constituir por medio de este proyecto de ley; b) las que otorgan competencias en temas de naturaleza internacional, que actualmente están radicadas en la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

b.1) Funciones internas

Se establecen las siguientes funciones de asesoría al Ministro:

- Proponer políticas públicas referidas a la promoción y protección de los Derechos Humanos;
- Asistir al Ministro de Justicia en la realización del estudio crítico del derecho interno, con la finalidad de proponer al Presidente de la República las reformas necesarias para adecuar su contenido a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes;
- Colaborar con el Ministro en el diseño y desarrollo de estudios, planes y programas en materia de promoción y protección de los Derechos Humanos;
- Proponer el programa de formación y fortalecimiento institucional en materia de Derechos Humanos para el sector público.

Respecto al Comité Interministerial de Derechos Humanos, se establece como función de la Subsecretaría el colaborar en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos.

b.2) Funciones relacionadas con el ámbito internacional

- Recibir y procesar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado de Chile ante organismos internacionales con competencia en Derechos Humanos, coordinar su defensa con otros organismos públicos, en los litigios o procedimientos

⁶⁴ Las funciones están descritas en art. 1° N° 5 del Proyecto de Ley, que viene en modificar el art. 8 del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980.

⁶⁵ Artículo 1.5 del proyecto de ley.

derivados de los mismos y asumir la defensa técnica del Estado, sin perjuicio de las facultades del Ministerio de Relaciones Exteriores;

- Coordinar, en consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la ejecución de medidas cautelares y provisionales, acuerdos amistosos y resoluciones obligatorias originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos como, asimismo, las recomendaciones derivadas de los pronunciamientos de los órganos de ambos sistemas.
- Planificar y supervisar planes, programas y actividades de cooperación técnica internacional en materias de su competencia.

c) Comité Interministerial de Derechos Humanos

Se crea el Comité Interministerial de Derechos Humanos, “cuya función es asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política intersectorial del Gobierno en materia de Derechos Humanos”⁶⁶. Se señala que el Comité constituye “una instancia de información, orientación, coordinación, y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran”⁶⁷.

Se establece que el Comité Interministerial estará integrado por los siguientes Ministros:

- a) Ministro de Justicia, quien lo presidirá.
- b) Ministro de la Secretaría General de la Presidencia.
- c) Ministro del Interior y Seguridad Pública.
- d) Ministro de Relaciones Exteriores.
- e) Ministro de Desarrollo Social.
- f) Director del Servicio Nacional de la Mujer.

El Ministro de Justicia podrá invitar a participar con derecho a voz a otros Ministros, funcionarios de la Administración del Estado o “personas de reconocida competencia en el ámbito de los Derechos Humanos”⁶⁸.

En su tramitación en el Senado y por medio de las indicaciones presentadas, tanto por el Ejecutivo como por parlamentarios/as, se incorporaron como integrantes al Comité Interministerial el Ministerio de Educación y el Ministerio de Defensa.

El Comité Interministerial celebrará sesiones a lo menos dos veces al año, constituyendo su quórum para sesionar el de tres miembros. Los acuerdos serán vinculantes y se adoptarán por la mayoría absoluta de los asistentes⁶⁹.

Entre las funciones que tendrá la nueva instancia intersectorial están las de:

- Conocer de las propuestas de políticas públicas elaboradas por el Ministerio, que hayan de ser aplicables intersectorialmente;
- Conocer el Informe Anual del INDH;

⁶⁶ Art. 1° N° 7 del Proyecto de Ley, que viene en reemplazar el art. 10 del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980.

⁶⁷ Art. 1° N° 7 del Proyecto de Ley, que viene en reemplazar el art. 10 del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980.

⁶⁸ Art. 1° N° 7 del Proyecto de Ley, que viene en reemplazar el art. 10 del Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980

⁶⁹ Art. 1° N° 8 del Proyecto de Ley, que viene en reemplazar el art. 11 Decreto Ley Núm. 3.346, de 1980.

- Conocer el programa de formación y fortalecimiento institucional en materia de Derechos Humanos para el sector público;
- Informar sobre las necesidades sectoriales en materia de derechos humanos que deban ser integradas en las políticas públicas y las adecuaciones normativas del derecho interno a ser propuestas por el Ministerio de Justicia;
- Señalar las prioridades sectoriales e intersectoriales a ser abordadas en las políticas públicas en materia de Derechos Humanos por el Ministerio de Justicia, proponiendo el contenido del Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Cumplir las demás funciones y tareas que ésta u otras leyes o el Presidente de la República le encomienden, en el ámbito de sus funciones⁷⁰.

⁷⁰ Las funciones del Comité están señaladas en el art. 1° numeral 9, que remplaza el actual art. 12 del DL 3346.

III. OBSERVACIONES A LAS INDICACIONES AL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS⁷¹.

a) Funcionamiento del Consejo interministerial

El INDH estima muy relevante vincular a las más altas reparticiones del Ejecutivo en una instancia de coordinación de las decisiones político-institucionales en materia de derechos humanos. Como bien lo resalta el Mensaje del proyecto inicial, los derechos humanos tienen un carácter transversal ya que su satisfacción finalmente depende de la acción política que involucra a “diversos frentes de la acción pública”.

Respecto a las adiciones que incorporan las indicaciones, el INDH estima como positivo el hecho de que puedan asistir a las sesiones del Comité, en calidad de invitados, no sólo el Director/a del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sino también el Director de Presupuestos, representantes de otros órganos y funcionarios de la Administración del Estado, representantes de la sociedad civil y personas de reconocida competencia en el ámbito de los Derechos Humanos.

En su oportunidad el INDH manifestó que además de “conocer” sería adecuado que el Comité Interministerial desarrollara medidas en base a los informes y recomendaciones formuladas por el INDH. Ello se aviene con la experiencia comparada, en que las instituciones gubernamentales similares a la propuesta, tienen asignado el deber de llevar un registro de las recomendaciones formuladas por las instituciones nacionales de derechos humanos y la de articular propuestas o coordinar esfuerzos a nivel de la administración del Estado para el adecuado cumplimiento de ellas. En las recientes indicaciones el Ejecutivo complementó el deber de conocer el contenido del Informe Anual del INDH con la expresión “elaborar propuestas a partir de su contenido”. Esta indicación es valorada positivamente ya que constituye una redacción más adecuada a la finalidad del Comité Interministerial.

En la misma línea de fortalecimiento del funcionamiento del Consejo interministerial, se identifica la indicación N°5 iii) que consagra una nueva exigencia que obliga a los Ministros/as respectivos/as, o en su defecto, a su subrogante legal a concurrir a las sesiones del Comité.

En su anterior Informe sobre el proyecto de ley en análisis, el INDH sostuvo que en virtud de su importancia el Comité debía tener mayores facultades, entre otras, la de “aprobar” en vez de solo “conocer” las propuestas de políticas públicas elaboradas por el Ministerio de Justicia en materia de Derechos Humanos que hayan de ser aplicables intersectorialmente. En la indicación N°5 b) se recoge la propuesta del INDH al otorgar al Consejo Interministerial la capacidad de “conocer y aprobar” las propuestas de políticas intersectoriales de derechos humanos. Al respecto, el INDH valora la incorporación de esta atribución, no obstante, observa la necesidad de analizar la viabilidad administrativa de ésta. Lo anterior, con el objeto de asegurar la mayor eficacia del trabajo del Comité, sin que

⁷¹ Indicaciones ingresadas el 24 de octubre del 2014 por el Ejecutivo.

ello signifique otorgarle atribuciones de ejecución de políticas públicas de forma directa, lo que sería objetado por Contraloría, ya que corresponde administrativamente a los ministerios, ejecutar tales políticas sectoriales.

b) Plan Nacional de Derechos Humanos

El INDH valora la creación de un instrumento como el Plan Nacional de Derechos Humanos y que su elaboración constituya una de las principales funciones del Comité Interministerial. En este sentido, el INDH manifestó que consideraba relevante dotar de un mayor contenido a dicho Plan, estableciendo por ley los objetivos del mismo, que en términos generales debieran apuntar hacia el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, a través de un conjunto de medidas estatales destinadas a ese fin.

El INDH destaca positivamente la indicación N° 6 que incorpora el artículo 14 bis en el cual se reconoce la importancia del Plan Nacional y se detalla con mayor especificidad el contenido de las políticas públicas contenidas en él. La elaboración del Plan Nacional es de especial valor dado que en él se debieran priorizar determinados ejes de protección y promoción, en concordancia con los compromisos internacionales del Estado de Chile en la materia. Asimismo el INDH destaca que se incorpore un deber de promoción de los derechos humanos en el desarrollo del Plan Nacional y la prioridad que se reconoce al desarrollo de una política pública tendiente a la educación y formación en derechos humanos tanto en los niveles de enseñanza parvulario, básico, medio y superior, así como en los programas de capacitación, formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos. Asimismo constituye un aspecto positivo la incorporación en el Plan Nacional el deber de abordar en forma prioritaria las necesidades y requerimientos de grupos discriminados dentro de la sociedad nacional. El INDH estima que debiera establecerse una periodicidad para el Plan Nacional de Derechos Humanos en la misma ley.

En cuanto a la nueva facultad incorporada en el artículo 12 letra c), referida a acordar las prioridades sectoriales, intersectoriales y de política exterior a ser abordadas en la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos, ello constituye un progreso respecto del proyecto anterior.

No obstante los avances que constituyen las indicaciones presentadas en relación al Plan Nacional se sugiere verificar que las atribuciones ejecutivas propuestas se encuadren en el marco legal de atribuciones que puede desempeñar un órgano de la naturaleza del referido Comité.

c) Funciones de promoción

Promover una cultura de respeto a los derechos humanos es determinante, en consideración a la importancia que una sólida conciencia social e institucional entraña para la prevención y ocurrencia de violaciones a los derechos humanos. Las acciones de promoción en derechos humanos constituyen una obligación para el Estado y comprenden un amplio abanico de funciones que van desde el impulso de campañas de difusión pública que fomenten el respeto a los derechos de todas las personas, sin discriminación; la realización

de manera permanente de cursos de formación en derechos humanos destinados a las personas que se desempeñan en la gestión pública, hasta el fomento a nivel formal en derechos humanos.

La indicación N°1 del Ejecutivo incorpora a la definición del Ministerio de Justicia como la Secretaría de Estado encargada de “fomentar y promocionar los derechos humanos” lo cual releva la importancia de la materia y vigoriza el sistema institucional de derechos humanos. El INDH valora positivamente este cambio. Asimismo, es valorable la incorporación en las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la expresión “fomento” al diseño de las políticas públicas, estudios, planes y programas en materia de derechos humanos en los órganos de la Administración del Estado prestándoles asistencia y coordinación técnica.

El INDH destaca positivamente la indicación N°4 que complementa las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos consagradas en el artículo 8 del proyecto de ley. Un primer cambio alude a reemplazar la expresión “prestar asesoría y colaboración directa al Ministro en la elaboración de los planes, programas y decisiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos”, por la frase “políticas públicas, planes y programas relativos”. El INDH destaca la incorporación de la función de asesorar en el desarrollo de políticas públicas, las cuales constituyen un eje clave en la tarea de promoción y protección de los derechos humanos.

d) Interacción de la sociedad civil con la nueva institucionalidad en derechos humanos

El INDH valora positivamente la indicación N°4 g) que complementa las funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos consagrando como una nueva obligación “generar y coordinar instancias de participación y diálogo con organizaciones ciudadanas y con la sociedad civil en general, respecto de la adopción de políticas públicas, planes y programas en materia de derechos humanos, con objeto de promover y garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos en los diferentes ámbitos del quehacer nacional, tomando en consideración y, en su caso, remitiendo a las instancias competentes las peticiones que éstas les formulen”.

Asimismo la indicación N°5 ii) consagra la posibilidad que representantes de la sociedad puedan asistir al Comité Interministerial en calidad de invitados con derechos a voz, como también personas de reconocida competencia en materia de derechos humanos. El INDH releva la importancia de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo que determinan mecanismos de interacción para la sociedad civil con la nueva institucionalidad de derechos humanos, garantizando una vía para que su opinión y conocimiento sea considerado en la formulación de las políticas públicas, planes y programas en materia de derechos humanos.

e) Respecto a la coordinación de políticas públicas de reparación

Las indicaciones al proyecto original significan un avance en este punto, al incorporarse en el nuevo artículo 14 bis, entre las materias de deberán ser siempre consideradas como una prioridad en el Plan Nacional de Derechos Humanos, “la adopción de políticas de reparación en los casos de violaciones a los derechos humanos y de preservación de la memoria histórica, en particular, aquellas ocurridas durante la Dictadura Militar, en el

período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990”.

Sin desmedro de lo anterior, no se da cuenta en el texto de las indicaciones de un conjunto de observaciones que hiciera tanto el INDH como diversos representantes de la sociedad civil y de organizaciones de víctimas o familiares de la Dictadura ante el Senado.

La principal de estas ausencias, se refiere a la nula referencia en el proyecto de ley al establecimiento, en el marco de la Subsecretaría, de las funciones relativas a conocer y calificar casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, continuando de esta manera la labor de la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Casos de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Como reiteradamente se ha hecho ver al Gobierno, se requiere de la generación de una instancia de Calificación Permanente de víctimas de violaciones a los derechos humanos del período 1973-1990, que pueda procesar la eventual entrega de nuevas evidencias que surjan al respecto, para dar así cumplimiento efectivo al deber de garantizar el derecho a la verdad de las víctimas y la sociedad en general en relación a este tipo de crímenes, dotando al Estado de una instancia estable en el tiempo.

Esta necesidad se condice además, con el propio Mensaje del proyecto original, que indicaba que “[s]e espera tenga la Subsecretaría de Derechos Humanos en el diseño y desarrollo de estudios, planes y programas destinados a la reparación de víctimas de violaciones a los Derechos Humanos”.

Si bien la institucionalidad gubernamental propuesta está destinada a proponer y coordinar políticas públicas, y en este sentido no constituye un servicio público orientado a gestionar beneficios o concretar políticas de reparación, es deseable que se incluya dentro de sus funciones lo expresado en el Mensaje en orden a que ella pudiera concretar al menos las funciones de coordinación y supervisión de las medidas de reparación establecidas por el Estado de Chile, que se sumen así a las nuevas atribuciones propuestas en orden a ejecutar iniciativas de preservación de la memoria histórica de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Un segundo aspecto relativo a la reparación, y relacionado con el punto anteriormente expuesto, es la nula mención que se hace en el Proyecto al modo de coordinación que tendrá la futura Subsecretaría con el actual Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta interacción debe ser resuelta en dos ámbitos, el primero de ellos, asegurando la no afectación de las actuales competencias y recursos del Programa del Ministerio del Interior, y en segundo término, garantizando que se dé cumplimiento del deber de asistencia a las víctimas y persecución oficiosa de todos aquellos delitos que constituyen crímenes de lesa humanidad, lo que hoy no se cumple de manera efectiva, por carecer el Ministerio del Interior, de las competencias legales para iniciar de oficio querrelas por el delito de torturas. En efecto, el INDH, ya en su primer Informe Anual del año 2010⁷², se refirió a la necesidad de proporcionar asistencia legal y reparación a las víctimas sobrevivientes del crimen de tortura.

El INDH señaló, en su Informe Anual 2011, el deber internacional que recae sobre el

⁷² Informe Anual 2010, pág., 158.

Estado en términos de facilitar la asistencia apropiada a las víctimas para acceder a la justicia. En este sentido, para el Instituto resulta importante que las facultades y atribuciones del actual Programa se fortalezcan y que, en caso alguno, sean disminuidas respecto de su situación actual. En este sentido, se considera que la futura situación del Programa debe ceñirse a los estipulado en “Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005. El principio III señala que en caso de manifiestas violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyen crímenes en virtud del derecho internacional, “los Estados tienen la obligación de investigar y, si hay pruebas suficientes, enjuiciar a las personas presuntamente responsables de las violaciones y, si se las declara culpables, la obligación de castigarlas”⁷³.

Así también el Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales para que los procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma (Principio V N° 10) y reconocer a las víctimas el derecho al acceso igual y efectivo a la justicia, a la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido y al acceso a la información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación (Principio VII N° 11).

Una alternativa posible, y que acá se sugiere en vista a la eficaz complementación de tareas entre la futura Subsecretaría de Derechos Humanos y el Programa del Ministerio de Interior, sería la mantención en dicha repartición de todas las competencias respecto a la presentación de acciones penales por violaciones a derechos humanos, asegurando se sume a dicha atribución la facultad de perseguir los crímenes de tortura en dictadura, de oficio. Por otra parte, las funciones de asistencia social a las víctimas y las acciones de reparación simbólica (que incluyen la construcción de memoriales en conjunto con las agrupaciones de familiares de víctimas), y que hoy recaen también en el Programa, pero que éste ha desarrollado como una función muy secundaria a su dimensión de persecutor penal, debiesen ser traspasadas a la Subsecretaría de derechos Humanos, que justamente, mediante las nuevas indicaciones, tendrá asignadas las funciones de fomento y promoción de derechos humanos y específicamente la priorización de prioridades de políticas públicas de memoria histórica en el contexto del Plan Nacional de Derechos Humanos.

f) Respecto a la supresión de la Comisión Coordinadora para dar cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Aunque el proyecto no contiene mención expresa la Comisión Coordinadora, el INDH

⁷³ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Principio III N° 4.

estima que el proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos supera y suprime la orgánica que lo precedió en el intento de estructurar y coordinar los diversos organismos de la Administración concernidos con los derechos humanos. El proyecto de ley no se pronuncia respecto a la vigencia del DS núm. 323, de 25 de agosto de 2006 (D. Of. de 6 de diciembre de 2006), de la Presidenta Bachelet, por el que se procedió a crear una Comisión interinstitucional denominada “Comisión Coordinadora para dar cumplimiento a las Obligaciones del Estado de Chile en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Dada la creación de la nueva institucionalidad, el INDH recomienda velar en aras a que exista una coherencia entre la institucionalidad vigente en materia de coordinación del actuar del Estado en materia de derechos humanos.

g) Vinculación de la Subsecretaría de Derechos Humanos con el Ministerio de Relaciones Exteriores en defensa del Estado de Chile ante instancias internacionales

Otro punto de preocupación para el INDH, y de especial relevancia, por haberse advertido tanto por el INDH como por expertos/as en derechos humanos durante la discusión de la iniciativa en el Senado, es que la redacción del proyecto establezca como funciones de la Subsecretaría de Derechos Humanos la colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la preparación de respuestas o informes que se presenten para la defensa del Estado de Chile ante órganos y tribunales internacionales.

Una inquietud que fue relevada desde el comienzo de la discusión del proyecto en los análisis formulados por parte de los defensores de derechos humanos, fue el temor que la Subsecretaría se transforme no en un órgano promotor del avance de los derechos humanos y de la adecuación de las normas y prácticas internas a los estándares internacionales, sino por el contrario, en un órgano que en su capacidad técnica, asesore al Estado en la defensa y justificación del actuar estatal contrario a los derechos humanos ante tribunales internacionales, cuando éste haya sido denunciado ante el sistema Regional o Universal.

En la discusión en el Senado, y ante estas críticas, el Gobierno modificó, en las indicaciones de julio de 2013, la redacción del artículo 8vo letra e) de modo de asegurar que la Subsecretaría cumpliera la función de “prestar asesoría técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procedimientos ante los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos. De igual manera, coordinar, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la ejecución de medidas cautelares y provisionales, acuerdos amistosos, resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, sin perjuicio de las atribuciones de otros órganos del Estado”. En esta definición se eliminó expresamente la colaboración en lo referido a la preparación de respuestas de defensa ante tribunales internacionales, en particular ante la Corte y Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Las nuevas indicaciones, ponen en riesgo el avance que realizan en los ámbitos de promoción y protección, al establecer, en la nueva letra c) del artículo 1, y como función del ministerio de Justicia la de “Prestar asesoría técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores en los procedimientos ante los tribunales y órganos internacionales de derechos humanos y, en ejercicio de esta función, colaborar con las respuestas o informes que se presenten a nombre del Estado de Chile; en la ejecución de resoluciones, recomendaciones,

medidas cautelares y provisionales, y en la adopción de acuerdos amistosos frente a resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos”. Dicha redacción restituye la posibilidad de que la Subsecretaría participe en la defensa internacional del Estado de Chile cuando se lo acusa de haber violado derechos humanos, tarea que debe recaer exclusivamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo particular en su Dirección de Derechos Humanos.

h) Respecto a la provisión de recursos apropiados para la nueva Subsecretaría

Finalmente, y con el objeto de dar cabal cumplimiento al mandato propuesto, el INDH estima que debe analizarse con detención si los nuevos fondos asegurados por el Informe Financiero Sustitutivo suponen los recursos adecuados y suficientes para permitir una efectiva acción gubernamental acorde a las nuevas atribuciones y tareas de la Subsecretaría que las propias indicaciones contemplan.

IV. CONCLUSIONES

1. Las indicaciones presentadas por el Ejecutivo representan un avance y un perfeccionamiento del proyecto, recogiendo varias de las observaciones previamente realizadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, persisten algunas observaciones de relevancia que ya han sido destacadas, y que brevemente se reiteran. En primer lugar y en lo que respecta a las públicas de reparación, es necesario que se clarifique la coordinación de atribuciones con respecto del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Al respecto, parece razonable radicar en la Subsecretaría las funciones relativas a la memoria y en el Programa las actividades de persecución penal. Respecto de las primeras, la Subsecretaría debiese incorporar la posibilidad de una Comisión Calificadora permanente, y respecto del Programa del Ministerio de Interior, se requiere que éste extienda su competencia a la persecución oficiosa de la tortura.

2. Respecto del Consejo Interministerial de Derechos Humanos, si bien el INDH apoya su fortalecimiento, recomienda se formule un estudio de previo de la viabilidad administrativa de las atribuciones en la nueva redacción que se las ha dado. Asimismo, y debido al aumento de sus atribuciones, el INDH recomienda aumentar las sesiones mínimas por año con el propósito que la Comisión Interministerial cuente con los espacios de diálogo adecuados para el cumplimiento de sus funciones. El INDH destaca la necesidad de dotar a la Subsecretaría de los recursos suficientes para que pueda ejecutar de forma integral los roles de promoción y coordinación establecidas.

3. Por último, se sugiere revisar la indicación que contiene la referencia a la función del Ministerio de Justicia y de la Subsecretaría de Derechos Humanos en términos de colaborar con la defensa del Estado en causas internacionales de violaciones a los derechos humanos, por ser incompatible con la finalidad de la institución y al resto de sus atribuciones.