INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica la ley sobre el Instituto Nacional de Derechos Humanos para establecer la obligación de hacer públicas las opiniones disidentes de los consejeros.

BOLETÍN Nº 10.015-17

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señoras Jacqueline Van Rysselberghe y Ena Von Baer y señores Juan Antonio Coloma, Manuel José Ossandón y Víctor Pérez Varela.

Se dio cuenta del proyecto en análisis en la Sala del Honorable Senado, el 22 de abril de 2015, disponiéndose su estudio por la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

Se hace presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley por tratarse de un proyecto de artículo único y, acordó, unánimemente, proponer que en la Sala sea considerado del mismo modo.

A las sesiones en que la Comisión analizó esta iniciativa legal asistió, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Chahuán.

Asimismo, concurrieron, especialmente invitados:

Del Instituto Nacional de Derechos Humanos: la Directora, señora Lorena Fries, el Consejero, señor Carlos Frontaura; la Secretaria Abogada del Consejo, señora Paula Salvo, y las Abogadas señoras Diana Maquilón y Patricia Rada.

Del Ministerio de Justicia, la Abogada de la Unidad de Derechos Humanos, señora Nadia Silhi.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, los Asesores señores Hermes Ortega y Guillermo Briceño.

Los Asesores de la Honorable Senadora Jacqueline Van Rysselberghe, señor Juan Paulo Morales y señor Pablo Urquízar.

Los Asesores del Honorable Senador señor Ossandón, señora Angélica Villadangos, y señores Alberto Jara y José Huerta.

Los Asesores del Honorable Senador señor Quinteros, señora Rocío Sánchez y señor Luis Larraín.

El Asesor de la Honorable Senadora Lily Pérez, señora Camila Godoy, y señores Renato Rodríguez, Rolando Jiménez, Andrés Rivera y Eduardo Faúndez.

El Asesor de la Honorable Senadora Adriana Muñoz-D´Albora, señor Leonardo Estradé-Brancoli.

Las Asesoras del Honorable Senador señor Chahuán, señoras Marcela Aranda e Ismini Anatasius.

Los Asesores del Honorable Diputado señor Sabag, señores Cristóbal Aguilera y Benjamín Lorca.

De la Biblioteca del Congreso Nacional, la Asesora, señora María Pilar Lampert y señor Matías Meza-Lopehandía.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

El proyecto busca establecer la obligación de hacer pública las opiniones disidentes de los Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos en toda información oficial.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- La Constitución Política de la República en especial sus artículos 1°, 5° y 19 numerales 1° y 2°.

2.- La ley N° 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

3.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

4.- la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica"; promulgada por el decreto supremo Nº 873, de Relaciones Exteriores, de 1990, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1991.

5.- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, promulgado por el decreto supremo Nº 778, de Relaciones Exteriores, de 1976, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989.

6.- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; promulgado por el decreto supremo Nº 326, de Relaciones Exteriores, de 1989, publicado en el Diario Oficial de 27 de mayo de 1989.

7.- El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, promulgado mediante decreto supremo N° 340, de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 14 de febrero de 2009,

8.- Los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como Principios de París, acordados en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en 1993.

9.- El decreto supremo N° 618, de 2011, del Ministerio de Justicia, que aprueba los Estatutos del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

10.- La Resolución Exenta N° 213, de 28 de junio de 2013, del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La Moción que da origen al presente proyecto de ley, señala que el Instituto Nacional de Derechos Humanos nace como una corporación autónoma de derecho público, creado por la ley N° 20.405 destinada a promover y proteger los derechos humanos de todos las personas que habitan en Chile.

Consigna que conforme a los Principios de Paris, el Instituto Nacional de Derechos Humanos debe tener una composición que asegure la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y en la protección de los derechos humanos, mediante la cooperación eficaz y la participación de los representantes de las organizaciones no gubernamentales, de los sindicatos, de las organizaciones profesionales, de las corrientes de pensamiento filosófico y religioso, de los universitarios y del Parlamento, entre otros.

Refiere que el artículo 6° de la referida ley, detalla la composición del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, a saber: dos consejeros designados por el Presidente de la República, quienes deberán ser de distintas regiones del país, dos consejeros designados por el Senado, dos consejeros designados por la Cámara de Diputados, un consejero designado por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas, en la forma determinada por el estatuto, y cuatro consejeros designados en la forma que establezcan los estatutos, por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos que gocen de personalidad jurídica vigente, inscritas en el registro respectivo que llevara el Instituto.

Asimismo, indica que las decisiones del Instituto Nacional de Derechos Humanos se adoptarán por la mayoría de los consejeros presentes, lo que invisibiliza al sector minoritario, dando escaso margen a éstos para hacer valer sus opiniones. Reflejo de lo anterior, apunta, los votos y opiniones disidentes no son parte del Informe Anual de Derechos Humanos que elabora esta Institución.

Acota que el Instituto Nacional de Derechos Humanos no sólo elabora un informe anual, sino que conforme al artículo 3° de la ley N° 20.405, también, ejerce, entre otras, las siguientes funciones:

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

2.- Proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos;

3.- Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, a fin de que su aplicación sea efectiva;

4.- Colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y los demás servicios públicos relacionados, en la elaboración de los informes que el Estado deba presentar a los órganos y comités especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como de las demás instituciones regionales;

5.- Difundir el conocimiento de los derechos humanos y favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional, incluyendo la formación impartida al interior de las Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Publicas; promover la realización de investigaciones, estudios y publicaciones; otorgar premios, patrocinar actos y eventos relativos a estas materias, y realizar todo aquello que propenda a consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos en el país, pudiendo al efecto celebrar convenios con organismos públicos o privados, tanto nacionales como extranjeros.

Por ello, dada la multiplicidad de funciones en que debe manifestar una opinión oficial, la realidad exige que se constaten en forma expresa, en el mismo documento en que se materializa su voz oficial, las opiniones disidentes de los Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos en relación con las temáticas a informar, salvo que la decisión se haya adoptado por la unanimidad de los Consejeros.

Lamenta que dicha situación no ocurra, apareciendo a la luz pública como un acuerdo unánime algo que a veces ha sido sumamente discutido y en donde existen opiniones diametralmente opuestas.

Por todas estas consideraciones, propone este proyecto de ley que hace públicas las opiniones disidentes de los Consejeros y que se discute a continuación.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El texto del proyecto de ley en informe es el siguiente:

“Artículo único.- Incorpórase un inciso tercero, nuevo, al artículo 2° de la ley N° 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

“Toda información oficial emanada del Instituto Nacional de Derechos Humanos, deberá consignar las opiniones disientes de los Consejeros a que se refiere el artículo 6° de la presente ley, salvo que exista unanimidad.”.”.

Al iniciar el estudio de este proyecto de ley, en sesión de 22 de julio de 2015, la **Honorable Senadora señora Van Rysselberghe**, en su calidad de coautora de la moción que dio origen al presente proyecto de ley, hizo presente a Sus Señorías que la ley N° 20.405 que creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos establece que el Instituto tiene por objetivo la promoción y la protección de los derechos humanos de todas las personas y que, de acuerdo a los Principios de París, debe representar a todas las fuerzas sociales del país.

Comentó que,| a pesar de ello, la voz oficial del Instituto se aprueba por mayoría simple de los Consejeros presentes, lo cual invisibiliza al sector minoritario de su información oficial, lo que da un escaso margen para que éstos puedan hacer valer sus opiniones. Por ello, afirmó, el sistema de acuerdos del Instituto no refleja la diversidad y las distintas sensibilidades que pueden darse en el tema de los derechos humanos.

Argumentó que la opinión del Instituto puede servir para generar políticas públicas o como voz oficial en los distintos temas vinculados a los derechos humanos, por tanto, resaltó la necesidad de consagrar en forma expresa los votos disidentes en los documentos oficiales que elabora el Instituto Nacional de Derechos Humanos, tal como ocurre con los fallos del poder judicial, en los cuales queda reflejada la voz de la minoría.

En esa línea, expresó que es importante que el Instituto refleje la diversidad de sensibilidades que existen en torno al tema de los derechos humanos ya que, a su juicio, no es bueno que la opinión que entrega el Instituto en documentos oficiales muestre sólo una postura.

Por estas consideraciones, informó que el proyecto propone incorporar un inciso tercero, nuevo, en el artículo 2° de la ley N° 20.405, del siguiente tenor:

“Toda información oficial emanada del Instituto Nacional de Derechos Humanos, deberá consignar las opiniones disidentes de los Consejeros a que se refiere el artículo 6° de la presente ley, salvo que exista unanimidad.”.

A continuación, la Comisión invitó a la **Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señora Lorena Fries**, quien agradeció la relevancia que Sus Señorías le dan al Instituto al punto de preocuparse de cómo está funcionando y sí, efectivamente, constituye una institución que aporta al debate democrático.

En seguida, recordó que el Instituto Nacional de Derechos Humanos se regula de acuerdo a los Principios de París, los cuales no son meras recomendaciones sino que han ingresado a nuestra legislación como normas jurídicas, a través del Protocolo Facultativo contra la Tortura.

De acuerdo a estos Principios de París, refirió que los ejes centrales del Instituto Nacional de Derechos Humanos son su independencia o autonomía, que están resguardados de distintas maneras.

Al efecto, explicó que esta independencia se refleja en su autonomía jurídica, ya que el Instituto es una corporación de derecho público, cuya dirección superior se entrega a un órgano colegiado, que corresponde a un Consejo, que se autorregula, es decir, que él mismo elabora sus estatutos y su reglamento interno de funcionamiento, los que deben ser aprobados por las tres cuartas partes de los integrantes del Consejo, es decir, un quórum de nueve de los once Consejeros.

Precisó que esa independencia, también, es de carácter política, porque ninguno de los Consejeros tiene compatibilidad para ejercer un cargo público. Ello, para que su mirada sea autónoma, especialmente, del Poder Ejecutivo y así evitar presiones ante los mecanismos internacionales de los derechos humanos.

Resaltó que esta independencia se justifica, porque es necesario contar con un órgano que no pueda ser coaccionado desde los distintos sectores al momento de emitir su opinión. Por ello, el legislador asumió que el Instituto Nacional de Derechos Humanos se rija por los Principios de París, que están incluidos en los considerandos de la ley N° 20.405.

Asimismo, informó que tiene autonomía financiera. En efecto, su presupuesto se asigna en una glosa general en la Partida del Tesoro Público y no tiene que distribuir cantidades fijas para cada uno de sus distintos ítems, lo que les da mayor libertad para decidir cómo gastan los recursos. También, refirió, tienen un sistema de financiamiento mixto, puesto que la ley les autoriza a recibir fondos del Estado y de particulares. En este último caso, los recursos se pueden asignar a través de la Ley de Donaciones y de los aportes de la cooperación internacional, que se reciban a cualquier título.

Asimismo, sostuvo, su independencia se refleja en el pluralismo de la integración de su Consejo, que siguiendo los Principios de París, está compuesto por: cuatro consejeros. que provienen de distintas organizaciones de los derechos humanos; cuatro consejeros elegidos por el Parlamento, dos por el Senado y dos por la Cámara de Diputados; dos consejeros nombrados por la Presidencia de la República, y un consejero elegido por todas las Facultades de Derecho del país. Acotó que, sin duda, esta composición refleja su independencia que le ha significado al Instituto Nacional de Derechos Humanos tener la más alta acreditación ante el Sistema de Naciones Unidas.

Luego, informó que, según los Principios de París, son las propias instituciones las que fijan un mecanismo para la toma de decisiones. Así también, sus resoluciones están exentas de toma de razón, lo que les ha permitido progresar en varios temas, no así en materia de políticas públicas en que falta por avanzar, lo que se explica por la incomprensión de lo qué es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y lo que son los Derechos Humanos.

Sin embargo, subrayó, nuestro legislador fijó una serie de cortapisas para evitar la injerencia del Ejecutivo en las decisiones que adopta el Consejo. Al respecto, indicó que de acuerdo al inciso octavo del artículo 6°, de la ley N° 20.405, el Consejo adoptará sus decisiones por la mayoría de los consejeros presentes, salvo las excepciones de los números 1° y 2° del artículo 3°, en que se requerirá de los dos tercios de los Consejeros en ejercicio.

En los casos de excepción: la aprobación del Informe Anual y las opiniones que se le representan a los Poderes del Estado, el legislador optó por un modelo de quórum calificado, en que exige los dos tercios de los consejeros en ejercicio, es decir, ocho de los once Consejeros en ejercicio.

Del mismo modo, para la elaboración y aprobación de los Estatutos, el legislador en el inciso segundo del artículo 2° de la ley N° 20.405 exige el quórum de tres cuartos de sus miembros, nueve de los once Consejeros.

Con todo, destacó que en el caso del Estatuto vigente, éste fue aprobado por todos los Consejeros y no hubo ningún disenso al respecto. Por lo tanto, subrayó, las propias normas que se ha dado el Consejo han sido aprobadas por la unanimidad de sus miembros.

Asimismo, informó que para la aprobación o modificación de su Reglamento de Funcionamiento se exige un quórum alto de dos tercios de los consejeros.

En términos generales, hizo notar que las decisiones se toman por la mayoría de los presentes y que la ley establece excepciones para las situaciones antes mencionadas. De esta forma, apuntó, se ha configurado un modelo especialísimo de toma de decisiones, que lleva cinco años de funcionamiento. No obstante lo anterior, resaltó que el 94% de las decisiones del Consejo se han tomado por la unanimidad de sus miembros.

Informó que en su calidad de Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, le corresponde administrar los disensos y han realizado un trabajo que a veces les ha tomado más tiempo que el esperado, a pesar de que deben dar respuestas rápidas, pero que han preferido consolidar los mayores grados de unanimidad, entendiendo que la regla general es la mayoría simple, que ha sido pocas veces utilizada.

En seguida explicó que en estos cinco años de funcionamiento han tenido dos Consejos. En el primero, se decidió todo por unanimidad y, en el segundo, reconoció que han tenido algunas diferencias dependiendo de la temática.

Por otro lado, señaló que en estos años han ido afinando el funcionamiento interno del Consejo, en especial la norma que establece que todos los actos y resoluciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos serán públicos.

Refirió que las actas de los Consejos son públicas, y que cualquiera puede revisar la opinión de los consejeros en las actas publicadas en su página web. Además, destacó el alto nivel de detalle de las discusiones que existen dentro del Consejo, aunque no se refieran a temas que se sometan a votación, pero que igual quedan consignados en las actas. Expresó que han realizado un gran esfuerzo para transparentar sus actuaciones. Sin embargo, se han percatado que podrían simplificar el acceso a la información que publican.

Destacó que el actuar del Consejo es apegado tanto a las normas de los Principios de París, como a la legislación y señaló que los Institutos Nacionales de Derechos Humanos tienen que combinar

estos dos elementos para mantener la independencia de su Consejo, lo que se refleja a través de su pluralismo y en que no son organismos de potestad, sino de autoridad y que, por tanto, no son tribunales de justicia, ni tribunales constitucionales, luego, para un caso en particular se pueden tener distintas miradas y votos que son recogidos en las actas, incluso los de minoría, pero una vez que entregan la voz oficial, se entiende que es única y agregó que en el 94% de los casos, ha sido alcanzada por la unanimidad de sus miembros.

Afirmó que es fundamental que exista una sola voz del Consejo, considerando que es una institución para la promoción y la protección de los derechos humanos, que comunica a los órganos del Estado su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos, que no siempre son agradables, pero que conllevan un trabajo de análisis en conjunto.

En términos generales, indicó que durante estos cinco años de existencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos le han permitido realizar una lectura de cuáles son las falencias del Instituto. Al efecto, detalló que el año pasado el Consejo analizó cuáles serían las modificaciones que consideran deben realizarse a la ley que creó el Instituto Nacional de Derechos Humanos y como consta en el acta respectiva, no fue preocupación de los Consejeros el tema que aborda el presente proyecto de ley.

Con todo, reconoció que ha sido tema en algunas sesiones, pero si se revisan las respectivas actas se pondrán percatar que los Consejeros de distintos sectores no hicieron mayor cuestión sobre el asunto y que se mostraron conformes con la forma que se dejan consignados los votos de minorías en el Informe Anual de Derechos Humanos.

Apuntó que es difícil distinguir entre los informes y la información oficial porque todo lo que emite el Instituto es oficial y, por tanto, es complicado discriminar cuándo se envía un oficio a un determinado ministerio para opinar respecto de un instructivo de su autoría. Consignó que en estos documentos es difícil colocar las opiniones de la minoría y que, para estos efectos, discuten en el año diversos temas que se incorporan en el informe anual y que son, por regla general, aprobados por la unanimidad de los Consejeros.

Por último, señaló que el modelo de quórum calificado obliga a la negociación, lo que ha significado que en estos cinco años de existencia la mayoría de los informes hayan sido aprobados por la unanimidad de los Consejeros, salvo en dos capítulos de los Informes emitidos por el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Por tanto, no ve dónde está la preocupación de Sus Señorías respecto de la forma en que

está actuando el Instituto, especialmente porque los propios Consejeros no han hecho de esto un problema.

Por todo lo anterior, manifestó a Sus Señorías que no está de acuerdo con el presente proyecto de ley.

L**a Honorable Senadora señora Van Rysselberghe** hizo presente que, a propósito del suceso ocurrido con Carabineros de Chile en relación con el Informe de Derechos Humanos para Estudiantes, quedó de manifiesto que la voz oficial del Instituto no siempre responde a un acuerdo unánime y que, claramente, no refleja las distintas posturas que existen al interior del Consejo y como tal, consideró que sería más sano que en todos los documentos oficiales en que se exprese la opinión del Instituto se diga si fue o no adoptada por la unanimidad de los miembros del Consejo. Con ello, resaltó, los Consejeros se harían más responsables ante la sociedad de la postura que tomaron para cada caso en particular.

Asimismo, permitiría conocer las opiniones de los Consejeros disidentes cuando el Instituto Nacional de Derechos Humanos emita una opinión respecto de algunos de los temas complejos que se debaten en el ámbito de los derechos humanos. A modo ilustrativo, trajo a colación el conflicto Mapuche en La Araucanía, en que existen personas con distintas sensibilidades sobre el tema. Al efecto, detalló que para algunos se trata de terrorismo y, para otros, actos de violencia común.

Por todo lo anterior, insistió en la necesidad de consignar en la información oficial los votos disidentes de los Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

El Honorable Senador señor Quinteros manifestó su desacuerdo con el proyecto de ley y expresó que el objetivo del mismo, ya está resuelto por la legislación vigente. En particular, se refirió al artículo 5° de la ley N° 20.405, que establece que todos los actos y resoluciones del Instituto son públicos, así como sus fundamentos y procedimientos, los que se regirán por las normas de la Ley sobre Acceso a la Información Pública. Además, señaló que el artículo 3°, número 1° de la misma ley, relativo al Informe Anual, señala que el Consejo deberá adoptar todas las medidas pertinentes destinadas a otorgar publicidad a dicho Informe.

Asimismo, el artículo 13 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo del Instituto Nacional de Derechos, prescribe que en las actas de las sesiones del Consejo se dejará constancia, entre otros aspectos, de los votos disidentes, de sus fundamentos y de la motivación que los sustentó. Agregó que el citado artículo señala que las actas serán publicadas en el sitio web institucional.

En consecuencia, de acuerdo a las normas citadas, concluyó que este tema ya está regulado y que todas las actas del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos están publicadas, por lo que no prevé mayor inconveniente.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe resaltó que este proyecto de ley apunta hacia aquellos documentos oficiales en que sólo aparece publicada la voz oficial del Consejo, y en que no se deja constancia de los votos disidentes, como puede suceder cuando la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos exponga ante una comisión legislativa sobre un proyecto de ley emblemático, como el proyecto de ley sobre el aborto terapéutico.

Por ello, estimó que es positivo que en todos los documentos o informes que emanen del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos se deje constancia de los votos disidentes.

La señora Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos dio cuenta que el Informe de Derechos Humanos para Estudiantes fue aprobado por la unanimidad de los miembros del Consejo, al igual que el Informe que elaboraron sobre el Actuar Policial del año 2014.

Además, aclaró que jamás se ha presentado ante una Comisión del Congreso Nacional dando una opinión que supuestamente fue aprobada por la unanimidad del Consejo, siendo que no fue así en la realidad y destacó que siempre ha hecho pública las diferencias que se han dado entre los distintos Consejeros.

Reiteró que los Consejeros del Instituto tampoco plantearon este tema como un problema, como consta en las actas en que se trató este punto. Por el contrario, indicó, se evidenció una cierta conformidad en cómo se reproducen los votos de minoría, por lo que se entendió que no existe mayor conflicto. Con todo, agradeció la preocupación de Sus Señorías.

Por otra parte, destacó que el campo de los derechos humanos no es un área opinable, ya que se trata de derechos expresamente reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, como lo confirma el artículo 2° de la ley N° 20.405, que señala que son derechos humanos aquellos que están establecidos en la Constitución Política de la República, en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y en los principios generales del derecho internacional público generalmente aceptado por la comunidad.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Pérez** expresó su disconformidad con el proyecto de ley en estudio y señaló

que una de las cualidades que tiene el Instituto Nacional de Derechos Humanos es, justamente, su autonomía y recordó que, en los años que tiene de existencia, especialmente durante el Gobierno del ex Presidente de la República, señor Piñera, nunca se produjo un problema con las opiniones que emitió la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En la misma línea, destacó que cada vez que existió alguna divergencia ella siempre lo hizo saber en forma explícita, en sus informes u opiniones.

Consideró que el incluir una norma de este tenor en la ley N° 20.405 atentaría contra la autonomía del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, lo cual sería peligroso, incluso, para quienes emiten las opiniones minoritarias, porque se podrían generar presiones indebidas al interior del Consejo.

Además, consignó que ha podido percibir, en la designación que le corresponde al Senado de los Consejeros de distintas sensibilidades, que todos tienen un común denominador, cual es, reconocer la existencia de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales vigentes en la materia y los Principios de Paris como fuente inspiradora del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Por tanto, reiteró, no ha conocido un Consejero que haya reparado en las reglas de funcionamiento interno del Instituto, ni menos en las reglas de adopción de sus acuerdos.

Insistió que, en su opinión, el proyecto vulnera la autonomía del Instituto, que es un principio esencial en su creación, puesto que es el órgano encargado de hacer presente al Gobierno su opinión sobre su actuar, lo que no es siempre grato.

En seguida, **la Honorable Senadora señora Van Rysselberghe** consultó a la señora Directora sobre la posición del Instituto acerca del aborto.

La señora Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos explicó que el sistema se basa en alcanzar ciertos consensos mínimos cuando no existe acuerdo. Así, en el caso del aborto sólo se informó sobre lo que hubo acuerdo; destacó que el Instituto se limitó a mencionar los estándares en la materia y lo que sucede en Chile, y que no se pronunció a favor o en contra de legislar en la materia.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe dejó en claro que el proyecto pretende evitar que se invisibilice a la minoría e insistió en que sería positivo conocer las opiniones disidentes en los casos en que se alcance acuerdo por mayoría, lo que confirmaría la diversidad de posiciones que tienen los miembros que integran el Consejo del Instituto.

Resaltó que dar publicidad a los acuerdos del Consejo, no coloca en riesgo su autonomía, sino que hace visible la opinión minoritaria en la voz oficial que, por regla general, se obtiene por simple mayoría.

En el caso del Informe de Derechos Humanos para Estudiantes, que señaló que el actuar de Carabineros de Chile no se ajustaba a derecho en las marchas estudiantiles, señaló que hubiese sido positivo conocer desde el principio que los Consejeros del Instituto aprobaron ese informe por unanimidad, sin embargo, eso no fue conocido por la opinión pública.

Por ello, expresó que dado los tiempos que se viven, en que existen sensibilidades distintas, es absolutamente legítimo querer conocer la posición de los distintos Consejeros en los documentos oficiales que no han sido aprobados en forma unánime, dejando su postura consagrada en forma expresa en el respectivo texto. Ello, arguentó, evitaría que las personas tengan que entrar a la página web del Instituto para buscar el acta en se adoptó dicho acuerdo. La idea, es que los votos de minoría consten de la misma forma en que lo hacen los fallos de los tribunales superiores de justicia y en la gran mayoría de los documentos oficiales de los organismos del Estado.

En la misma línea, **el Honorable Senador señor Ossandón** consideró que este proyecto de ley no le resta autonomía al Instituto Nacional de Derechos Humanos y como tal no comparte los argumentos esgrimidos por la Honorable Senadora señora Pérez.

Expresó que a su juicio lo escrito sobre Carabineros de Chile en el Informe de Derechos Humanos para Estudiantes, no aportó en nada a la sociedad sino que, por el contrario, atenta contra el respeto que deben tener los niños y los jóvenes hacia esa Institución y agregó que fue un tremendo error, más aun considerando que se financió con fondos fiscales.

Hizo presente que no le teme a la transparencia y, en el evento de que esta iniciativa no prospere, valoraría enormemente que el Instituto elaborara una propuesta para hacer más transparente sus actuaciones, especialmente los acuerdos adoptados por mayoría. La idea es buscar una fórmula lo más transparente y ecuánime posible, ya sea acogiendo este proyecto de ley o no, pero que se avance en esa dirección.

Por último, solicitó que cuando se realice un informe de derechos humanos dirigido a los niños, como el que se distribuyó a los estudiantes, los responsables del Instituto tengan mayor cuidado con

las consecuencias que se pueden producir por las opiniones vertidas en el respectivo documento.

La señora Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos hizo notar que todos esperan, incluido los miembros del Instituto, que las instituciones funcionen y que los ciudadanos confíen en ellas, porque eso es parte de la democracia.

En seguida y para que no quede ninguna duda sobre el Informe de Derechos Humanos para Estudiantes, aclaró que editaron un texto en base al informe que fue aprobado unánimemente y que sólo alcanzaron a repartir cuatro mil ejemplares a autoridades y no a niños.

Informó que en el Consejo, en contadas ocasiones han tenido sesiones más complicadas, pero que en ningún caso ha existido un clima de confrontación.

Insistió en que de acuerdo a la ley N° 20.405, todos los actos del Instituto son públicos, por lo que no se necesita aprobar una nueva norma para decretar su transparencia, más aun cuando ellos procuran entregar toda la información que le pide la ciudadanía y que se preocupan de difundir su Informe Anual, en el cual se consignan las minorías.

También, dan cuenta pública de su actuar e informó que, en la última, las minorías invisibilizaron a las mayorías en el tema relativo a la interrupción del embarazo.

Hizo notar que todo ello ha sido posible gracias al modelo adoptado por la ley N° 20.405 de los quórum calificados, porque incentiva el debate y la negociación. Cambiarlo, dijo, podría significar un desincentivo para llegar adoptar acuerdos en los temas más complejos.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe destacó que el objetivo de este proyecto de ley es evitar conflictos y que se constituya en una herramienta que permita transparentar la variedad de sensibilidades.

Luego, planteó a la Comisión invitar a una próxima sesión a algunos de los Consejeros que han tenido votos disidentes en los acuerdos adoptados por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

La señora Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos señaló que transmitirá esta propuesta al Consejo para que emita su opinión al respecto. Explicó que ella tiene un mandato legal respecto de las funciones de representación del Consejo del Instituto.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe expresó que la Comisión es soberana para decidir a quién invitar a exponer sobre los asuntos de su competencia.

En **sesión de 2 de septiembre de 2015**, la Comisión recibió al **Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos, señor Carlos Frontaura**, quien señaló que el objetivo planteado por el proyecto fue motivo de discusión y de deliberación en el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Al respecto, detalló que la posición mayoritaria optó por no consignar las votaciones de los Consejeros disidentes en los informes que emite el Instituto Nacional de Derechos Humanos, lo que, en la práctica, implica mantener la situación actual.

Por su parte, dio cuenta que en aquella ocasión, concurrió con su voto de minoría al manifestarse a favor de dejar constancia de todas las votaciones. Lo anterior, dijo, tiene la ventaja de hacer más fehacientes las deliberaciones al señalar las razones y motivos que la fundaron, y permite un mayor acceso público a las opiniones diferentes que existen en el Instituto, en el marco del respeto a su ley marco y a los tratados internacionales sobre derechos humanos que ha suscrito nuestro país.

Además, señaló que, dado que existen distintas visiones en la interpretación de los tratados de derechos humanos y la composición plural del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, sería conveniente dejar constancia expresa de las opiniones disidentes, lo que, sin duda, ayudaría a resaltar su pluralidad de visiones.

En materia de derecho comparado, informó que los países que abordan este punto tienen distintas posturas. En Inglaterra, se tiene una regulación bastante estricta, que obliga a renunciar a quien exprese públicamente su opinión disidente. En cambio, en Francia, si la opinión minoritaria representa un 15% debe ser consignada. Por ello, concluyó, podemos observar que para este tema no existe una posición única.

Enfatizó que según las consideraciones precedentes, estima conveniente dar a conocer las opiniones y votaciones de la minoría de los miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, dada la naturaleza y las funciones que cumple esta institución.

A continuación, **el Honorable Senador señor Quinteros** expresó que el tema está bastante claro y que seguirá el criterio adoptado por el Consejo, el cual resolvió, por la mayoría de sus miembros, que no deben consignarse las opiniones de los miembros disidentes en sus documentos oficiales. En consecuencia, se manifestó partidario de respetar esta postura, e instó a Sus Señorías a votar este proyecto de ley.

Con una posición opuesta, **el Honorable Senador señor Ossandón**, hizo notar que en la Comisión siempre se ha buscado evitar la discriminación de las minorías, y como tal expresó que no tiene ningún reparo en ser transparente y consignar en forma expresa las votaciones de minoría, que enriquecerán la discusión en materia de derechos humanos.

Comentó que la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos les informó que dejan constancia de los votos de minoría en las Actas del Consejo, no obstante, reparó que luego de buscar esta información en la página web del Instituto Nacional de Derechos Humanos, no logró encontrar esta información y agregó que, tal vez, este cambio respecto a su publicidad sea una medida reciente, que se adoptó luego del suceso ocurrido con Carabineros de Chile y el Informe sobre Derechos Humanos para Estudiantes.

Por ello, subrayó, prefiere que los votos disidentes se expresen y publiquen en pos de la transparencia y, además que no considera que esta medida atente contra los principios rectores que rigen al Instituto Nacional de los Derechos Humanos.

La Honorable Senadora señora Pérez, compartió, la necesidad de registrar los votos de minorías que surjan de los asuntos que le competen al Instituto Nacional de Derechos Humanos en sus actas. Hoy, dijo, por un tema de transparencia, se deja constancia en aquellas de todas las opiniones minoritarias, por lo cual cualquiera que las pida puede tener acceso a ellas.

Pero, acotó, un tema distinto es la opinión oficial del Instituto Nacional de Derechos Humanos que se exterioriza, la que debe ser una sola, de manera de no debilitar la fortaleza de esta institucionalidad. Por este motivo y dado que el proyecto pretende consignar las votaciones disidentes en la opinión oficial del Instituto Nacional de Derechos Humanos, lo que atenta contra su autonomía, no respaldará el proyecto de ley.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe recordó que la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos señaló que la gran mayoría de los temas eran zanjados por la unanimidad de los miembros del Consejo del Instituto, pero que había un 6% en que se encontraban con diferencias de opinión o matices, y solicitó al señor Frontaura que informe a la Comisión qué aspectos abordan estos temas de divergencia.

El señor Frontaura confirmó que, efectivamente, en las actas queda constancia de la opinión minoritaria y que, luego, del conflicto sucedido con el informe de Carabineros de Chile, se procuró hacer más fácil el acceso a ellas, lo que, sin duda, es un avance, acotó.

En seguida, hizo presente que este tema está estrechamente relacionado con la modernidad. Señaló que la tradición continental, a la cual pertenecemos, consideraba más conveniente que en la voz oficial no quedara constancia de opiniones minoritarias, incluso, agregó, en los fallos judiciales ni siquiera se contenía un razonamiento de los motivos que lo fundaron, puesto que sólo se detallaban los hechos y se expresaba cómo se resolvía el asunto.

Después, con el proceso independentista y los principios del constitucionalismo, se comenzó a exigir que se expresara el razonamiento de toda decisión, para que la ciudadanía pudiera conocer los motivos que llevaron a los jueces a resolver de una manera determinada. A pesar de ello, la tradición en el mundo continental optó por no dejar constancia de los votos minoritarios en los fallos judiciales. A diferencia del sistema anglosajón, en que siempre se hizo público el razonamiento de los fallos y de los votos minoritarios.

No obstante lo anterior, indicó que en los últimos cincuenta años el mundo continental se ha inclinado por dejar constancia del razonamiento y de los votos de minoría en los fallos judiciales. Ello, explicó, lo trae a colación para contra argumentar la postura que opina que sería conveniente que las instituciones expresen su opinión oficial a través de una sola voz.

En su calidad de Profesor de la Historia del Derecho, reiteró que esta postura ha ido cambiando en los últimos años, al menos en el ámbito del poder judicial y, siguiendo esa misma corriente, argumentó que no sería negativo dejar constancia expresa de los votos de minoría en la información oficial que emana del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

En cuanto a las materias en que ha habido divergencia entre los miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, explicó que existen dos órdenes distintos:

Uno, se relaciona con la manera en que el Instituto define su postura cuando es consultado sobre algún proyecto de ley o cuando se le pide información sobre alguna materia. En estos casos, hizo hincapié, su función es informar desde la lógica de si el proyecto de ley consultado atenta o no contra los tratados internacionales de derechos

humanos que Chile ha ratificado, y no entrar en el análisis del mérito de los fundamentos del proyecto consultado. Sin embargo, continuó, en ciertas ocasiones estos informes han entrado a analizar aspectos que no corresponden propiamente a la competencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Dos, se refiere a materias más sensibles que se vinculan a temas de familia, del derecho a la vida, y al derecho a la manifestación y a la protesta, entre temas de orden público.

En general, precisó, éstos han sido los temas de mayor divergencia entre los miembros del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos y remarcó que las interpretaciones obedecen a variados factores y que corresponden a distintas aproximaciones, lo que es parte de la pluralidad de este Consejo y de la sociedad chilena.

La Honorable Senadora señora Van Rysselberghe, hizo presente que lo planteado por el señor Frontaura fue precisamente la motivación que tuvo para presentar esta moción parlamentaria, en que la posición del Instituto Nacional de Derechos Humanos que aparece como una voz única, en varias ocasiones no lo es, porque legítimamente existen posiciones diversas.

Por lo anterior, le parece razonable, dado que la sociedad no es uniforme, conocer cuál es la posición mayoritaria y minoritaria del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos, especialmente en los documentos oficiales que sirven como herramientas de trabajo para generar políticas públicas. Al efecto, Su Señoría insistió en que es fundamental conocer si existe o no una única posición y, si se trata de una opinión dividida, poder acceder a la opinión minoritaria, sobre todo en los temas más controvertidos, como el conflicto mapuche.

Bajo este contexto, destacó la relevancia de conocer los votos de minoría de los Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en especial, cuando se trata de instrumentos públicos o de presentaciones oficiales que se hacen a nombre del Instituto Nacional de Derechos Humanos que no fueron adoptados por la unanimidad de sus miembros.

El Honorable Senador señor Matta pidió al Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos que informe si la decisión de no hacer constar en los documentos oficiales los votos de minoría fue unánime o no.

El señor Frontaura respondió que esta decisión fue adoptada por la mayoría de los miembros del Consejo y que existió una posición de minoría, que él apoyó.

El Honorable Senador señor Matta se manifestó a favor del criterio que primó en el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos respecto a no consignar el voto de la minoría en sus expresiones públicas, en que se fija su posición sobre un asunto en particular.

Resaltó que en el Instituto Nacional de Derechos Humanos se tratan temas delicados respecto de los cuales existen posiciones no uniformes y dado que se consignan los votos de minoría en las actas del Instituto, que además son públicas y que se suben a la página web oficial del Instituto, no visualiza cuál sería el aporte de este proyecto de ley.

En consecuencia, para estos efectos, los votos de minoría ya son públicos, puesto que cualquiera puede tomar conocimiento de las actuaciones internas de los Consejeros y de sus posiciones. Apuntó que lo grave sería que no estuviera consignada la posición de minoría en las actas o que éstas no fueran publicadas.

Finalmente, **el señor Frontaura** luego, de agradecer la invitación, informó a la Comisión que la Consejera, señora Carolina Carrera, que también fue designada por el Honorable Senado, tuvo una postura diferente a la suya, y apoyó el voto de mayoría que optó por no consignar en la información oficial del Instituto Nacional de Derechos Humanos los votos disidentes.

El Honorable Senador señor Ossandón hizo notar que no entiende cómo opera la transparencia, porque en el caso de Carabineros de Chile existió un juicio radical sobre su actuar, luego, no basta con que se diga que consta en las actas que dicho juicio no fue adoptado por la unanimidad de sus miembros.

En su opinión, el Instituto Nacional de Derechos Humanos siempre debe transparentar los votos de sus Consejeros y debe promover la transparencia de sus actuaciones y como tal le extraña que no apoye la propuesta de explicitar la opinión de la minoría en sus documentos oficiales.

Dio cuenta que con lo que acontecido con el Informe sobre Derechos Humanos para Estudiantes y Carabineros de Chile se demuestra que su actuar no es tan transparente, puesto que se debe

realizar una exigua investigación para conocer los votos de minoría. Más aun, cuando se trata de documentos financiados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos con fondos estatales, que emiten juicios que pueden afectar a otras entidades, como a Carabineros de Chile, causando un grave daño en nuestros jóvenes.

Pidió dejar constancia que le causa extrañeza esta falta de transparencia y del temor que se evidencia al no querer dejar constancia de los votos de minorías en la información oficial del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Insistió en que no basta con dejar constancia de estos votos en las actas de las sesiones del Instituto Nacional de Derechos Humanos, especialmente cuando se trata de documentos financiados por el Estado de Chile que contienen juicios valóricos en contra de la actuación de Carabineros de Chile.

- En votación el proyecto de ley en particular y en general, fue rechazado por mayoría de sus miembros, votaron en contra los Honorables Senadores señora Pérez San Martín y señores Matta y Quinteros y, a favor, los Honorables Senadores señora Van Rysselberghe y señor Ossandón.

- - -

Acordado en las sesiones celebradas los días 22 de julio y 2 de septiembre de 2015, con asistencia de los Honorables Senadores señora Jacqueline Van Rysselberghe Herrera(Presidenta), señora Lily Pérez San Martín, y señores Manuel Antonio Matta Aragay, Manuel José Ossandón Irarrázabal y Rabindranth Quinteros Lara.

Sala de la Comisión, a 8 de septiembre de 2015.

XIMENA BELMAR STEGMANN

Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, QUE MODIFICA LA LEY SOBRE EL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA ESTABLECER LA OBLIGACIÓN DE HACER PÚBLICAS LAS OPINIONES DISIDENTES DE LOS CONSEJEROS
(BOLETÍN Nº 10.015-17)

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: establecer la obligación de hacer pública las opiniones disidentes de los Consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos en toda información oficial.

II. ACUERDOS: rechazado en general y en particular (3x2).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA MOCIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Senado. Moción de los Honorables Senadores señoras Jacqueline Van Rysselberghe y Ena Von Baer, y señores Juan Antonio Coloma, Manuel José Ossandón y Víctor Pérez Varela.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: el 22 de abril de 2015.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:
1.- La Constitución Política de la República en especial sus artículos 1°, 5° y 19 numerales 1° y 2°.
2.- La ley N° 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
3.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.
4.- la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica"; promulgada por el decreto supremo Nº 873, de Relaciones Exteriores, de 1990, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1991.

5.- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, promulgado por el decreto supremo Nº 778, de Relaciones Exteriores, de 1976, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989.
6.- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; promulgado por el decreto supremo Nº 326, de Relaciones Exteriores, de 1989, publicado en el Diario Oficial de 27 de mayo de 1989.
7.- El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, promulgado mediante decreto supremo N° 340, de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 14 de febrero de 2009,
8.- Los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como Principios de París, acordados en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en 1993.
9.- El decreto supremo N° 618, de 2011, del Ministerio de Justicia, que aprueba los Estatutos del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
10.- La Resolución Exenta N° 213, de 28 de junio de 2013, del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Valparaíso, a 8 de septiembre de 2015.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario

- - -