

INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos.
BOLETÍN N° 3.878-17.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S. E. el Presidente de la República, calificación con “suma urgencia”.

En relación con esta iniciativa de ley, vuestra Comisión escuchó, en su sesión del 17 de enero de 2007, los planteamientos de la entonces Ministra Secretaría General de la Presidencia, doña Paulina Veloso, quien asistió acompañada del titular de la Dirección de Relaciones Políticas e Institucionales, don Patricio Rosende, y del asesor de ésta, don Pablo Berazaluce. Posteriormente, concurrió especialmente invitado el actual Ministro del ramo, don José Antonio Viera-Gallo, acompañado por el Subsecretario, don Edgardo Riveros y por la Abogada de la División Jurídico-Legislativa doña Susana Rioseco.

- - -

Cabe dejar constancia que vuestra Comisión acordó, en su oportunidad, requerir la opinión de dos distinguidos juristas, para mejor ilustrar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

En particular, se solicitó a don Enrique Silva Cimma, especialista en Derecho Administrativo, informar si, efectivamente, por la naturaleza material de las funciones consignadas en el texto aprobado en el primer trámite constitucional, el Instituto sería un órgano autónomo de la Administración del Estado, y si las funciones y potestades que el decreto supremo N° 1.005, de 1977, del Ministerio del Interior, que ejerce, actualmente, el Programa de Derechos Humanos, de dicho Ministerio, pueden ser transferidas a un órgano que no forme parte de la Administración del Estado y, en caso de serlo, si la norma que autorice el traspaso de competencias sería materia de una ley común o de una norma legal de rango orgánico constitucional, como asimismo, especificar cuál sería la naturaleza jurídica y las características de dicha entidad autónoma en el ordenamiento jurídico administrativo.

A su vez, a don Francisco Cumplido Cereceda, especialista en Derecho Constitucional, su opinión referente a si una

corporación de derecho público con las características que el Mensaje de S. E. el Presidente de la República, y del articulado del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, le asignan a aquél, requeriría de una habilitación constitucional para su creación, y, en caso de no necesitarla, cuál sería la naturaleza jurídica de dicho órgano.

La Comisión, con posterioridad a la aprobación en general del proyecto, tomó conocimiento de los informes antedichos, acordando anexarlos al presente informe y consignar que el Subsecretario General de la Presidencia, señor Riveros expuso que el Gobierno se siente interpretado por el informe emitido por el ex Senador señor Silva Cimma. Asimismo, estimó que el proyecto, por su mérito, concitará un amplio apoyo, motivo por el cual, si la Sala estimara procedente votarlo con un quórum más alto, no advierte inconveniente.

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa, deben tenerse presentes los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Constitución Política de la República, en especial sus artículos 1°, 5° inciso segundo, 6°, 7°, 8°, 19 y 38.

- Código Civil, artículo 547, inciso segundo.

- Decreto con fuerza de ley N° 1-19653, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, de 2000, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- 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.

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica"; promulgada por el decreto supremo N° 873, de Relaciones Exteriores, de 1990, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1991.

- 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 N° 778, de Relaciones Exteriores, de 1976, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989.

- 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 N° 326, de Relaciones Exteriores, de 1989, publicado en el Diario Oficial de 27 de mayo de 1989.

- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante la resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984; promulgada por el decreto supremo N° 808, de Relaciones Exteriores, de 1988, publicado en el Diario Oficial del 10 de diciembre del año precedentemente indicado.

- Ley N° 19.123, crea Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de personas que señala.

- Decreto supremo N° 1.005, Ministerio del Interior, de 1997, reglamenta funciones asumidas por el Ministerio en materias que indica, de competencia de la ex Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación que creó la ley N° 19.123.

- Decreto Supremo N° 1.040, Ministerio del Interior, de 2003, crea Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para el esclarecimiento de la verdad acerca de las violaciones de derechos humanos en Chile.

- Ley N° 19.992, establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica

- Decreto supremo N° 533, Ministerio del Interior, de 2006, crea Comisión Presidencial para la Formulación y Ejecución de las Políticas de Derechos Humanos.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

- Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

En él se señala que el Gobierno, al recoger la propuesta de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura de crear el Instituto de Derechos Humanos, asume un compromiso internacional del país, a la vez que satisface una carencia de nuestra institucionalidad.

Explica que la referida Comisión estimó indispensable sancionar institucionalmente medidas para promover la educación, el respeto a los derechos humanos y la custodia del patrimonio y de la confidencialidad de la información acumulada en Chile desde los archivos de la Vicaría de la Solidaridad, hasta el trabajo que ella misma realizó. Previene que la propuesta del Instituto no afecta al proyecto de reforma constitucional que crea el Defensor del Ciudadano, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, encargado de 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, iniciativa, a la sazón, en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

Se refiere, también, a la existencia, entre los años 1992 y 1996, de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, servicio público al que se le encargó la misión de coordinar, ejecutar y promover las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación; tarea que con posterioridad ha sido asumida, en lo medular, por el Programa de Derechos Humanos dependiente del Ministerio del Interior.

Precisa que el Instituto materia de la iniciativa persigue un objetivo más amplio que el Defensor del Ciudadano y el de aquella Corporación, y que en América Latina sólo Brasil, Chile y Uruguay no disponen de una institución nacional de derechos humanos, cuyo establecimiento fue promovido, en 2002, por el Comité Sobre los Derechos del Niño.

Al analizar la institucionalidad comparada, el Mensaje consigna una diversidad de modelos: las comisiones nacionales de derechos humanos, instituciones dirigidas generalmente por un consejo o cuerpo colegiado con amplia representatividad de la sociedad civil, a las que se les confiere un mandato que comprende la investigación de denuncias, la educación en derechos humanos y el estudio de eventuales proyectos de ley en la materia (Indonesia, India, Sudáfrica, Camerún y Uganda, entre otros); las comisiones consultivas de derechos humanos que también cuentan con un consejo colegiado de amplia representación, pero cuyo mandato no las habilita para investigar denuncias sino que se circunscribe al asesoramiento al gobierno en política de derechos humanos (Francia y Marruecos), y finalmente, las comisiones nacionales anti-discriminación cuya esfera de atribuciones se circunscribe al objeto de su denominación (Canadá, Australia y Nueva Zelanda y también, aunque con un mandato más específico, la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Inglaterra).

Menciona, asimismo, el modelo ombudsman, institución que, a diferencia de las anteriores, descansa en una sola persona y no en un cuerpo colegiado; tiene su origen en Suecia y generalmente su mandato es específico y circunscrito a la “mala administración”, temas de discriminación étnica, discriminación por género y derechos de la infancia y cuyo trabajo opera dentro de un sistema en que se interrelacionan un conjunto de instituciones.

Finalmente, el defensor del pueblo abarca, en una sola institución, diversos mandatos que generalmente serán asumidos por distintos ombudsman. El modelo tiene su origen en España, y en Latinoamérica ha sido ampliamente adoptado (Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y la Comisión de Derechos Humanos de México, no obstante su denominación).

Concluye que aquellos modelos dan cuenta de organismos cuyas funciones consisten en la promoción y protección de los derechos humanos y que incluyen, entre sus potestades, el examen periódico de la política y la normativa de los respectivos Estados. No se trata de

organismos ni judiciales ni legislativos; tampoco de organizaciones no gubernamentales o administrativas, pues tienen un carácter independiente y están integrados por miembros que representan a la sociedad civil.

Pasa revista a las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas, en particular al Encuentro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, realizado, en 1991, como resultado del cual se acordó el documento conocido como “Los Principios de París”, sancionado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1993.

Explicita que aquellos principios han servido como el marco de evaluación de los institutos nacionales: independencia, pluralismo, autonomía y estabilidad para dichas instituciones; además de competencia y modalidades de funcionamiento que le permitan realizar sus tareas.

El Mensaje desarrolla los distintos principios, y señala la importancia del que se refiere a la competencia mínima, que sugiere un mandato amplio (promoción y protección de los derechos humanos), claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo.

Particulariza que sus atribuciones deben incluir, entre otras, la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas; llamar la atención del Gobierno en las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno; promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva.

Consigna, además, que le corresponde alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación; contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales; cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos; colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional.

Respecto de las modalidades de funcionamiento, “Los Principios de París” postulan que en el marco de sus actividades, la institución nacional deberá examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia que le sean sometidas por el gobierno o particulares o que decida conocer en virtud de sus atribuciones; recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia; mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras

instituciones similares) y, finalmente, establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos.

En relación con el proyecto, especifica que toma en cuenta los modelos comparados y se ciñe estrictamente a los Principios de París y a la historia reciente.

Describe la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Derechos Humanos como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio lo que le permite ejercer potestades públicas. Con todo, no es un órgano de la Administración del Estado, colaborador del Presidente de la República con su tarea de gobierno y administración. Por el contrario, es una entidad autónoma del Gobierno, no sujeta, por lo tanto, a controles jerárquicos, ni de supervigilancia o tutela. Tampoco necesita recurrir a la personalidad jurídica del Fisco para actuar en el mundo del derecho. La disponibilidad de un patrimonio propio, compuesto por los recursos que anualmente ponga a su disposición la Ley de Presupuestos, por los aportes de la cooperación internacional, los bienes inmuebles o muebles que se le transfieran o adquieran y, finalmente, por las donaciones, herencias y legados que el organismo acepte le habilita para actuar como sujeto de derechos y obligaciones. Estas características de autonomía se refuerzan con la forma de designación de los miembros de su órgano directivo, la que les garantiza su inamovilidad, salvo en caso de remoción con acuerdo del propio Consejo.

Según los términos del Mensaje, su estructura consta de tres órganos. En primer lugar, un Consejo, que ejerce la dirección superior, integrado por siete consejeros. De éstos, uno lo designa la Cámara de Diputados, otro el Senado, otro es designado por los decanos de las facultades de derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores o de las Universidades autónomas; el cuarto Consejero es designado por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Los otros tres consejeros son designados por el Presidente de la República. Los consejeros duran seis años en sus cargos. Le corresponde aprobar los planes y programas de acción del Instituto, pronunciarse acerca de los informes anuales que deba emitir y resolver las materias que sean necesarias para el adecuado desarrollo de la competencia del Instituto.

En segundo lugar, se encuentra el Director del Instituto. Este es elegido por el Consejo de entre los tres consejeros que designa el Presidente. Al Director le corresponde representar judicial y extrajudicialmente al Instituto, así como ejercer su representación internacional. También le cabe presidir las sesiones del Consejo, dirigir administrativamente el Instituto y realizar todas las acciones que el Consejo le encomiende.

En tercer lugar, el Instituto tiene un Consejo Consultivo Nacional. En él deben estar representados todos los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Le corresponde prestar su asesoría al Consejo en todas aquellas cuestiones de su competencia en que, para una adecuada resolución, se requiera el pronunciamiento de la sociedad civil.

Defiere a los estatutos , todo lo demás que se refiera a su estructura interna y a sus procedimientos.

El proyecto le asigna al Instituto una serie de características destinadas a darle flexibilidad operativa; las prestaciones de servicios en el Instituto se regirán por los contratos de trabajo y por la legislación laboral común; los actos que celebre o ejecute el Instituto también se rigen por las normas del derecho privado; para el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto podrá solicitar colaboración de los distintos órganos de Estado y recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia; habilitación para celebrar convenios con instituciones o corporaciones sin fines de lucro, destinadas a prestarle asistencia profesional conducente a cumplir con los fines del Instituto; en su estructura interna y sus procedimientos, se regirán por sus estatutos.

Lo anterior consulta dos excepciones cuya finalidad es asegurar el debido uso de los recursos públicos: en primer término, somete al Instituto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en lo que concierne al examen y juzgamiento de sus cuentas de entradas y gastos y, en segundo lugar, ordena que la información del movimiento financiero y presupuestario del Instituto se ajuste a las normas establecidas en el decreto ley Nº 1263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado.

Se establece, como regla general, que las actuaciones del Instituto y sus recomendaciones son públicas, facultándose a su Consejo para determinar que ciertas actuaciones, antecedentes o documentos sean reservados, caso en el cual los consejeros y funcionarios estarán obligados a guardar sigilo.

Asimismo, está concebido que sus órganos le aseguren representatividad a la sociedad civil; así, en su Consejo habrá representantes de instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos, y en su Consejo Consultivo Nacional deben estarlo los organismos sociales y académicos dedicados a dichas funciones.

Al Consejo se le fijan dos tipos de funciones. En primer lugar, una genérica, que consiste en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, lo que marca la diferencia con el Defensor del Ciudadano, tal como se propuso en el proyecto de reforma constitucional en actual trámite, pues su tarea es mucho más amplia que defender a las personas de los actos ilegales y arbitrarios de la Administración. Especifica el Mensaje que se entiende por derechos humanos, aquellos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y que se encuentran establecidos en las normas constitucionales y legales chilenas, así como en los tratados internacionales que hubieren sido ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Además de la anterior, se le asignan funciones específicas susceptibles de ser agrupadas en cinco grandes categorías:

a) las de constatación, que apuntan a la elaboración por el Instituto de un informe anual, que deberá presentar al Presidente de la República, al Congreso Nacional y al Presidente de la Corte Suprema, sobre la situación nacional en materia de derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto. Asimismo, en el ámbito de sus atribuciones, colabora con el Ministerio de Relaciones Exteriores y 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;

b) las de representación, para hacerle presente al Gobierno y a los órganos públicos que estime convenientes, las situaciones, prácticas o actuaciones de violación de los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país;

c) las de proposición, en cuya virtud se pone en conocimiento de otros entes dotados de poder de decisión, las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos; en el mismo sentido, promoverá que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte;

d) las de promoción, destinadas a difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional y 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 respecto a los derechos humanos en el país, y

e) las vinculadas a la traumática experiencia reciente en materia de violaciones a los derechos humanos, que le posibilitan la promoción de acciones tendientes a determinar el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas que no obstante existir reconocimiento legal de su deceso, sus restos no han sido ubicados, establecidas en el artículo 6° de la Ley N° 19.123, y que fueron reconocidos como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación o por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; el depósito de los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, el Programa de Derechos Humanos dependiente del Ministerio del Interior, y por la Comisión de Prisión Política y Tortura creada por D.S. N° 1040, de Interior, del año 2003, y, finalmente, requerir, reunir y procesar el conjunto de la información existente en poder de entes públicos, así como solicitarla a entes privados, que diga relación con las violaciones a los derechos humanos o la violencia política a que se refiere el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación.

En el ánimo de darle continuidad a esta tarea, el proyecto establece que el Instituto sea el continuador de las funciones y de los recursos asignados al Programa de Derechos Humanos dependiente del

Ministerio del Interior. En tal sentido, por ejemplo, puede seguir siendo parte en los procesos que tiene a su cargo esta unidad.

La iniciativa contiene una serie de limitaciones al actuar del Instituto para evitar interferencias en el rol de los tribunales. Las mismas consisten en que al Instituto no le cabe pronunciarse, en caso alguno, acerca de denuncias ante los tribunales que se susciten por contiendas entre particulares; tampoco podrá conocer denuncias motivadas por cuestiones en las cuales esté pendiente resolución judicial y, por último, le está vedado pronunciarse sobre la responsabilidad que, con arreglo a las leyes, pudiere haber a personas individuales ni sobre el derecho que pueda asistirle a determinada persona a recibir alguna reparación. No obstante, si en el cumplimiento de sus funciones tuviere conocimiento de hechos que revistan caracteres de delito, debe ponerlos, sin más trámite, en conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Deja a salvo, sin embargo, que lo anterior no obste a que el Instituto pueda emitir su opinión respecto de prácticas judiciales o precedentes jurisdiccionales que impliquen una violación a los derechos humanos de acuerdo con la legislación nacional o internacional.

Incluye disposiciones transitorias referentes a la primera designación de consejeros y a la oportunidad en que se entenderá legalmente constituido el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

- Oficio de ley de la Cámara de origen.

El proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional consta de cuatro títulos, que agrupan diecisiete artículos permanentes. Considera, también, cinco transitorios.

El Título I se refiere al ámbito y funciones del Instituto de Derechos humanos y lo componen siete artículos.

El artículo 1° crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio será la ciudad de Santiago.

En el artículo siguiente define el objeto de aquél: la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile. Prescribe que su organización interna se regirá por las disposiciones de esta ley y por sus estatutos.

Materia del artículo 3° es la atribución de competencia del Instituto en los términos y en la forma que señalen esta ley o sus estatutos, para dedicarse a la promoción y protección de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y que se encuentran establecidos en las normas constitucionales y legales, en los tratados y convenciones internacionales que hubieran sido suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como los emanados del Derecho

Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario Internacional.

El artículo 4° detalla las funciones del mismo, en dieciséis numerales, las que corresponden a las funciones de constatación, representación, proposición, promoción y vinculadas a la traumática experiencia reciente en materia de violaciones a los derechos humanos.

De importancia es consignar que en el debate legislativo durante el primer trámite se aprobaron varias enmiendas relativas a aquellas funciones. En particular, respecto del informe anual sobre la situación nacional en materia de derechos humanos y las recomendaciones pertinentes, se dispone que el mismo, además de ser presentado a los tres Poderes del Estado, lo será, también, a Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos inscritas en el registro que dispone la ley, encomendándose al Consejo que adopte todas las medidas destinadas a otorgarle publicidad en la comunidad.

Le cabe, asimismo, comunicar al Gobierno y a los órganos públicos que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones, prácticas o actuaciones que infrinjan o sean contrarias a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país, facultándosele, en el ejercicio de esta función, para que solicite del organismo o servicio de que se trate un informe sobre las situaciones, prácticas o actuaciones de violación que puedan constituir un incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos;

También se le encomienda hacer presente todo acto que importe discriminación fundado en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social;

En lo que toca a la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se especifica que aquélla debe darse, igualmente, respecto de los principios.

Hay, por último, dos funciones nuevas que fueron incorporadas en el primer trámite constitucional: por una parte, la de promover la aprobación, suscripción y ratificación de declaraciones, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos en discusión o ya aprobados por órganos y comités especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como de las demás instituciones regionales, y, por la otra, la de deducir querrela y ejercer las demás acciones legales respecto de hechos que sean constitutivos de crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra. La misma obligación recaerá sobre crímenes y simples delitos que deban ser investigados y sancionados según los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

El artículo 5º habilita al Instituto para que, en el ejercicio de sus atribuciones, solicite la colaboración de los distintos órganos de Estado. Podrá asimismo, recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.

Su inciso segundo lo faculta para que comisione a uno o más consejeros, al Director o a su personal para ingresar a recintos públicos donde una persona esté o pueda estar privada de libertad.

Con el artículo siguiente se establece el principio de publicidad de sus actuaciones y recomendaciones. Sin perjuicio de lo anterior y de lo señalado en el artículo 15 de la ley Nº 19.992, el Consejo a que hace referencia el artículo 8º, podrá determinar que ciertas actuaciones, antecedentes o documentos sean reservados, lo que genera la obligación de guardar sigilo para los consejeros y funcionarios del Instituto.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará respecto de los nombres de los agentes del Estado que participaron en los hechos delictivos, cuando un juez o fiscal recabe dicho antecedente en el marco de una investigación judicial.

Concluye el Título I, con un precepto que en sus dos primeros incisos le prohíbe pronunciarse acerca de casos determinados cuya resolución se encuentre pendiente ante los tribunales de justicia, o sobre la responsabilidad que, con arreglo a las leyes, pudiere caber a personas individuales ni sobre el derecho que pueda asistirle a determinada persona a recibir alguna reparación.

El inciso tercero declara que el Instituto podrá emitir su opinión respecto de doctrinas contenidas en resoluciones judiciales firmes o ejecutoriadas que, en su opinión, impliquen una violación a los derechos humanos de acuerdo a la legislación nacional o internacional sobre la materia.

El Título II, en los artículos 8º a 12 de la iniciativa en examen, sienta las reglas orgánicas.

El artículo 8º prescribe que la dirección superior del Instituto le corresponde a un Consejo, integrado de la siguiente manera: dos consejeros designados por el Presidente de la República, de distintas regiones del país; un consejero designado por el Senado; un consejero designado 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; y dos 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 llevará el Instituto.

En su inciso segundo. la disposición en mención establece que los consejeros cuya designación le corresponda a las ramas

del Congreso Nacional deberán serlo por las cuatro séptimas partes de sus miembros en ejercicio.

La regla del inciso tercero concierne a la elección, por mayoría absoluta de sus integrantes, de un Director, que lo será también del Instituto.

En el inciso consecutivo, establece, como requisito de consejeros el hecho de ser personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos, y la duración sexenal de su período.

Los incisos quinto a octavo regulan las inhabilidades, causales de cesación en el cargo y el reemplazo de los consejeros y remuneración de los consejeros.

Concluye la disposición con el establecimiento de reglas de quórum de adopción de sus decisiones del Consejo.

En la redacción de este precepto se introdujeron enmiendas que amparan, en forma directa, la autonomía del Instituto Nacional de Derechos Humanos. La de mayor relieve, consiste en disminuir el número de miembros del Consejo que podría designar el Presidente de la República de tres a dos, a la vez que suprime la norma que hacía obligatorio designar a uno de ellos como su Director. También, apuntan a similar objetivo, la eliminación de la facultad acordada al Presidente de la República para solicitar la remoción de los consejeros y el establecimiento de inhabilidades para ser elegidos como consejeros, que afectan a los diputados, senadores, alcaldes, concejales, consejeros regionales, jueces, fiscales del Ministerio Público, funcionarios de la Administración del Estado y miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

El artículo 9º enuncia las atribuciones del Consejo: dictar los Estatutos de la Corporación y sus modificaciones; presentar su informe anual a las autoridades de la República, organizaciones internacionales e instituciones vinculadas a la promoción de los derechos humanos; pronunciarse acerca de las consultas que el Presidente de la República, el Congreso Nacional o los Tribunales de Justicia le hagan, en el marco de sus competencias; hacerlo, asimismo, en relación con las materias indicadas en la presente ley; aprobar los planes y programas de acción del Instituto; solicitar de los ministerios, servicios y organismos de la administración del Estado la información y antecedentes necesarios para conocer sobre una cuestión de su competencia; comisionar a uno o más consejeros o al Director para recibir, fuera de su lugar de asiento, informaciones relativas a su competencia, entre otras materias.

Los artículos 10 a 12 complementan el marco organizacional al enumerar las atribuciones del Director: facultar al Consejo para establecer comisiones internas de trabajo, cuyos acuerdos tendrán el carácter de recomendación para el Consejo o el Director y sancionar la existencia de un Consejo Consultivo Nacional, con representación de los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de carácter asesor en

todas aquellas cuestiones cuya adecuada resolución requiera el pronunciamiento de la sociedad civil.

El Título III agrupa las disposiciones referidas a la gestión del Instituto.

El artículo 13 dispone que las personas que presten servicios en el Instituto se regirán exclusivamente por los respectivos contratos de trabajo y por la legislación laboral común, mientras que el siguiente sujeta a los actos que celebre o ejecute aquél a las normas del derecho privado.

El artículo 15 innova respecto del Mensaje en las reglas de control de gestión, al exigir la rendición de una cuenta anual del uso y destino de los fondos que le sean asignados o transferidos por ley y de los aportes a que se refiere el N° 4 del artículo 16, además de disponer que aquélla se efectuará mediante un estado de ingresos y gastos que se presentará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos, dentro del primer trimestre del año siguiente, copia del cual misma será remitido, en el mismo plazo a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Cierra las disposiciones de carácter permanente el Título IV concerniente al patrimonio de la entidad materia del proyecto.

El artículo 16 prescribe que el mismo estará formado por: los aportes que anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación pudiere contemplar; los bienes muebles e inmuebles que se transfieran al Instituto o que éste adquiera a cualquier título y por los frutos de esos mismos bienes; las donaciones, incluidas las del artículo 3° de la ley N° 19.992, herencias y legados que el Consejo acepte, y los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título.

Las donaciones en su favor no requerirán del trámite de insinuación judicial y estarán exentas del impuesto a las donaciones establecidas en la ley N° 16.271.

En tanto el artículo 17, norma incorporada en la Cámara de origen, tiene por objetivo la creación del Premio Nacional de los Derechos Humanos, destinado a resaltar y valorar cada dos años una persona de nacionalidad chilena, hombre o mujer, que se haya distinguido por su esfuerzo para cultivar la memoria histórica de la Nación chilena. El premio será discernido por el Consejo.

Las normas transitorias conciernen, respectivamente, a la oportunidad para efectuar la primera designación de consejeros y a la legal constitución del Consejo (artículo 1°); al procedimiento para dicha primera designación, en el caso de los consejeros nombrados por las instituciones vinculadas a la defensa y protección de los derechos humanos (artículo 2°); a la facultad que se entrega al Consejo para, excepcionalmente y por el término de un año, a contar de la publicación de la ley, calificar casos de desaparición forzada de personas y ejecutados

políticos en que aparezca comprometida la responsabilidad del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio y que no hubieren sido calificadas como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación ni por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, así como a la calificación de casos de tortura o prisión política que no se hubiesen presentado a la Comisión sobre Prisión Política y Tortura (artículo 3°); a la facultad que se otorga al Presidente de la República para que dentro del plazo de un año, y por decreto expedido a través del Ministerio del Interior, suscrito, además, por los ministros de Hacienda y Justicia, apruebe los estatutos que el Consejo le proponga (artículo 4°), y a la habilitación, durante 2006, con el propósito de realizar aportes al patrimonio del Instituto para efectuar los traspasos que resulten necesarios entre las partidas correspondientes de la Ley de Presupuestos del Sector Público de ese año, pudiendo al efecto crearse, suprimirse o modificarse las asignaciones, ítems y glosas presupuestarias que sean pertinentes (artículo 5°).

DISCUSION EN GENERAL

Vuestra Comisión tuvo presente las opiniones relativas al proyecto en informe vertidas por representantes del Ejecutivo, así como el debate subsiguiente, los que se resumen, en lo fundamental, a continuación:

En la oportunidad que fue invitada a exponer ante esta Comisión, la entonces **Ministra Secretaria General de Gobierno, doña Paulina Veloso** hizo presente que el proyecto en estudio fue presentado durante el Gobierno del ex Mandatario, don Ricardo Lagos, y que su objetivo esencial es el establecimiento del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Recordó que la iniciativa formaba parte de las propuestas consignadas en el Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, compromiso que también fue asumido por S. E. la señora Presidenta de la República, doña Michelle Bachelet en su programa de Gobierno, y reiterado en el Mensaje Presidencial del 21 de mayo pasado.

Destacó que al proponer la creación de este Instituto se tuvo como fundamento, por una parte, la historia reciente de nuestro país en materia de violaciones a los derechos humanos, y por otra, la comprobación de que en la historia de otros países, ante experiencias similares, ha sido necesario crear esta institucionalidad, para lo cual se tomó en consideración la elaboración doctrinaria de los “Principios de París”, documento de la Asamblea General de la ONU que postula que estos institutos deben ser independientes, pluralistas, autónomos y estables.

Precisó que para que este organismo pueda asumir efectivamente las tareas de defensa y promoción de los derechos humanos, debe tener independencia respecto de las autoridades políticas transitorias; ser pluralista y no acoger en su seno a un sector político, filosófico o religioso determinado.

En cuanto a la organización del Instituto, informó que se trata de una corporación autónoma de derecho público, con

personalidad jurídica y patrimonio propio, que no constituye, por lo tanto, un órgano de la Administración del Estado.

Destacó que el objetivo general es la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile; asimismo, tiene por misión representar al Gobierno y a los órganos públicos su opinión sobre situaciones, prácticas o actuaciones que sean contrarias a los derechos humanos que ocurran en el país. Al respecto, señaló que también tiene funciones y objetivos ligados a las violaciones que se produjeron con anterioridad.

En esta materia, precisó que durante el estudio de la iniciativa en la Cámara de Diputados se le incorporó una nueva atribución, cual es, calificar en un plazo determinado nuevas víctimas de violaciones de los derechos humanos, específicamente, de prisión política y tortura o de desaparición y muerte que no hubieren sido reconocidas como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación o por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

En cuanto a su organización, subrayó que la Dirección Superior del Instituto le corresponde a un Consejo, el cual está integrado de una manera mixta. En efecto, la designación de los consejeros es la siguiente: dos por el Presidente de la República; uno por el Senado; uno por la Cámara de Diputados; uno por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas, y dos por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos inscritas en el registro que crea esta ley.

Puntualizó que los consejeros designados por el Senado y por la Cámara de Diputados requieren las cuatro séptimas partes de los miembros en ejercicio de la Cámara respectiva.

Observó que el Consejo es un órgano colegiado, y no de designación presidencial. Se establecen los requisitos y duración de los consejeros y las inhabilidades correspondientes.

Informó que también se crea el Consejo Consultivo Nacional, en el cual se pretende que participe la sociedad civil representada por los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

Refiriéndose a la naturaleza del vínculo de los trabajadores que se desempeñarán en el Instituto, indicó que aquéllos se regirán exclusivamente por los respectivos contratos de trabajo y por la legislación común.

Por otra parte, informó que el proyecto establece el Premio Nacional de Derechos Humanos, asimilado a los premios nacionales, fijando los requisitos y el modo de otorgarlo.

Finalmente, hizo presente el anhelo que tiene el llamado mundo de los derechos humanos en la creación de este Instituto. Del mismo modo, manifestó que para el Gobierno los derechos humanos no son un tema del pasado, sino que requieren una mirada permanente y constante del conjunto de la sociedad. Observó que existen hechos que, aun cuando están fuera de la aceptación de la conciencia universal por resultar atentatorios contra los derechos humanos, muchas veces suelen ocurrir en los países. Por ello, afirmó, resulta altamente conveniente tener un Instituto de estas características, que va más allá de los gobiernos de turno y que tiene funciones de tanta envergadura.

El **Honorable Senador señor Naranjo** valoró el planteamiento hecho por el Ejecutivo en orden a crear el Instituto Nacional de Derechos Humanos, por considerar que esta iniciativa es una gran contribución. Al respecto, recordó que tuvo la oportunidad de conocer en Sudáfrica el funcionamiento de uno de estos organismos y pudo constatar el proceso pedagógico que generan.

En relación al articulado del proyecto, en particular el artículo 15, manifestó su conformidad respecto a que el Instituto rinda cuenta a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados. No obstante, observó, que también debiera ejercer esa función ante las Comisiones de Derechos Humanos de cada rama del Congreso Nacional, en particular, sobre sus actividades en la promoción y defensa de los derechos humanos. Preciso que la relación del Instituto con el Parlamento no debería ser meramente presupuestaria, por lo que anunció que presentará una indicación en ese sentido.

Al respecto, **la señora Ministro Veloso** informó que el artículo 4º número 1º del proyecto establece que el Instituto deberá elaborar un informe anual el cual deberá ser presentado, entre otras autoridades, al Congreso Nacional. Al respecto, Su Señoría apuntó que la norma se refiere sólo a una entrega del documento y que sería conveniente una exposición del mismo.

Continuó, **el Honorable Senador señor Naranjo**, haciendo presente que el plazo de un año, que se establece en el artículo 3º transitorio, para que el Instituto pueda calificar nuevas víctimas de violaciones de derechos humanos, es muy restrictivo; a su entender, debiera ser un plazo indefinido, considerando que el quórum que se requiere para acreditar esa calificación, es bastante alto, las tres quintas partes del Consejo, y sugirió, por tanto, su ampliación.

La Ministra señora Veloso manifestó, respecto al plazo de calificación, que se trata de una materia opinable que fue bastante discutida durante su primer trámite constitucional. Preciso que, inicialmente, el Ejecutivo no presentó este tema y que como, efectivamente, se trata de hechos ocurridos en el pasado, estimaron que no es aconsejable mantener un plazo permanente. Puntualizó que respecto de la Comisión Rettig, los casos que podrían eventualmente calificar son muy pocos, menos de 50. En cambio, respecto de la Comisión Valech, según antecedentes proporcionados por la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos

del Pueblo, Codepu, se estima una cifra de 2.800 aproximadamente. Enfatizó que mantener, en forma indefinida, un plazo abierto, generaría una situación compleja que promueve expectativas, lo que se estima inconveniente. Indicó que la voluntad del Ejecutivo es que sea un período relativamente breve; además, agregó, cabe considerar que se trata de personas que pudieron haber calificado en alguna de esas dos Comisiones ya mencionadas y que no lo fueron por distintos motivos.

El Honorable Senador señor Ávila hizo presente que, a su juicio, en condiciones de plena normalidad democrática no debería existir un instituto especial llamado a promover y proteger los derechos humanos. Argumentó que esa misión le corresponde al Estado en su conjunto: es más, precisó, no debería existir ninguna institución que escape a la obligación de todos de salvaguardar estos principios y valores.

Consultó en materia de derecho comparado, los países que cuentan con una institución de estas características, las circunstancias en que se crearon y la experiencia que han tenido en su desarrollo. Lo anterior, señaló, por cuanto una institución de esta índole se justifica para terminar de reparar los estragos producidos en ese ámbito por una determinada experiencia histórica, pero una vez cumplido ese propósito, teóricamente no tendría razón su existencia, en la medida que un Estado democrático no puede escapar al estricto cumplimiento de estos criterios en todas sus instancias. Llamó a reflexionar sobre el particular.

Absolviendo la consulta de si una sociedad democrática plena requiere un instituto de este tipo, **la Ministra señora Veloso** respondió que la misma es afirmativa, absolutamente; fundó su argumento en que la violación de derechos humanos es aquella que comete el Estado y que, a veces, incluso, los más democráticos, incurren en esas conductas; además, agregó, el sistema democrático a pesar de ser más perfecto que cualquier otro sistema no necesariamente repara en ello.

Destacó la necesidad de contar con un organismo independiente, que no esté conectado con la autoridad política y que, por consiguiente, pueda tener independencia para: visualizar, realizar en su informe cuestionamientos y representarlos a los organismos, y trabajar en la promoción y en la defensa de estos derechos. Afirmó que para nuestro país, que tiene una historia democrática y política pequeña, es un organismo que hace bien, pues aunque nunca se logre alcanzar una democracia plena, sí es posible avanzar una estación más; por ello, apuntó, se dice que la democracia no es una estación definitiva de llegada.

Hizo presente que se tiende a mirar esta institución desde el punto de vista de nuestra historia, donde hubo violaciones sistemáticas y permanentes de los derechos humanos, sin embargo este instituto está pensado, también, para crear conciencia del tema a futuro.

Respecto de la forma en que los países han asumido este sistema, informó que existen muchos modelos: algunos han creado una especie de comisión especializada; otros, como Sudáfrica, India

e Indonesia, tienen una comisión nacional de derechos humanos, que sería lo más semejante a lo que se pretende crear mediante este proyecto; los hay en que existen comisiones consultivas de derechos humanos, Francia y Marruecos; en otros, como España y México, esta institución se mezcla con los tipos de defensorías; también existen aquéllos que ubican sólo un tipo de violación de derechos humanos, la discriminación, como Canadá, Australia y Nueva Zelanda; una institución especial es la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Inglaterra, por último, señaló a Perú y Argentina, que cuentan con una defensoría con múltiples funciones. Se comprometió a proporcionar, en una próxima oportunidad, antecedentes de países con mayor precisión y claridad para ser analizados por la Comisión.

El Honorable Senador señor Chadwick manifestó que es positiva la creación de un instituto en términos de que la tarea de promoción y difusión de los derechos humanos no se agota en el tiempo y tampoco en las instituciones, sino que debe ser una acción permanente. No obstante, estimó necesario plantear algunas ideas, sin perjuicio que su análisis se haga en la discusión particular. En primer lugar, apuntó, el mayor valor de crear una institución de este tipo está dado porque se construya pensando en que colabora a lograr que la vigencia, la defensa y la promoción de los derechos humanos sea un patrimonio cultural de todos; desde esa perspectiva, indicó, se debiera poner un énfasis fuerte en una mirada que apunte en esa dirección, de presente y de futuro, sin perjuicio de que pueda recoger situaciones del pasado, pero no cabe, puntualizó, confundir un instituto con un memorial. Lo importante, agregó, es acentuar que la perspectiva del instituto no sea una memoria histórica, aun cuando obviamente aquélla debe ser recogida.

En segundo lugar, respecto al articulado, llamó la atención a que en él se mezclan funciones entre lo que puede ser un instituto propiamente tal, con las de una superintendencia o de un organismo con acciones jurisdiccionales, una especie de fiscalizador de la función legislativa, que es curiosa, acotó. Continuó señalando que existen diversos organismos que hoy día tienen vigencia sobre estas mismas materias, como el Ministerio del Interior que tiene facultades en los juicios de derechos humanos, y sugirió la necesidad de analizar dónde quedarían radicadas esas funciones.

Hizo presente, además que el proyecto original del Ejecutivo era más preciso, y consultó si el texto aprobado por la Cámara de Diputados cuenta con el patrocinio del Ejecutivo ya que la mayoría de sus normas son de iniciativa exclusiva. Sobre el particular, la representante del Ejecutivo respondió que efectivamente durante su tramitación se le formularon indicaciones las cuales fueron aprobadas.

Finalmente, **el Honorable Senador señor Chadwick** preguntó si en el caso de las víctimas de los derechos humanos se entienden incorporadas a las víctimas de las acciones terroristas, como por ejemplo el caso del ex Senador señor Jaime Guzmán ¿es parte de una iniciativa de este instituto?; en aquel caso, enfatizó, ¿se entiende que hubo una violación de derechos humanos o no?

En relación con lo planteado por Su Señoría, **la señora Ministra Veloso** concordó en que se debe asumir con una visión pluralista y que no se podría pensar que el tema de los derechos humanos hoy día tiene que ser acogido sólo por el Gobierno o por los adherentes de él, sino que por todos, materia que se traduce en la propuesta del Consejo que contempla el proyecto y que es la perspectiva del instituto, lo cual se irá produciendo cada vez más a medida que transcurra el tiempo.

Respecto de las víctimas de los actos terroristas, indicó que es un tema complejo. Desde un punto de vista conceptual la violación a los derechos humanos está ligada a que es un acto del Estado, eso es lo que lo distingue y lo que lo hace grave. En el ámbito internacional se entiende también que hay violación cuando existe omisión del Estado. Al respecto, citó como ejemplo algunos países de África, en los cuales no es el Estado el que ordena una violación de derechos humanos, como sería el caso de las mutilaciones a las mujeres, pero sí permite u omite el mecanismo o los instrumentos, y deja por tanto que esa práctica siga ocurriendo, en definitiva, hay una responsabilidad del Estado por acción, y también, en algunos casos, por omisión.

Otro caso, ejemplificó, sería si hay organismos terroristas y el Estado, como política, los deja actuar, también ese acto queda incorporado dentro de las violaciones de los derechos humanos, y se convierte en una actividad propia de observar del instituto. Preciso que esta reflexión no es una idea del Gobierno o de la Concertación sino que forma parte de la doctrina actual de los derechos humanos, la cual se ha extendido a la omisión mencionaba precedentemente.

Insistió, en que se trata de la actividad del Estado, y señaló que toda la concepción de los derechos humanos tuvo un cambio radical en Naciones Unidas, en el sistema multilateral y en el sistema de los tratados, ya que estos últimos se suscribían entre los Estados y normaban un conjunto de obligaciones, y resulta que los tratados de derechos humanos le imponen obligaciones al Estado, no obligaciones al ciudadano que forma parte de la legislación interna. El origen de esta concepción de derechos humanos que se aboca a transformar en normas positivas el conjunto de costumbres internacionales que había en la materia, atiende a la consideración de cuán grave es la conversión del Estado, organizado justamente para defender al ciudadano, en el perseguidor del ciudadano violando sus derechos; este es el matiz que hace la diferencia conceptual y que origina este tema de derechos humanos, enunció.

Al respecto, señaló que políticamente algunos pudieran argumentar que la existencia de una víctima, también es parte de la violencia política, pero considera importante entender la diferencia ya que el instituto no se crea para eso, es decir, si surge un grupo violentista, el tratamiento es la policía y lo que tiene que resguardar el instituto es que la policía, a propósito de perseguir a los terroristas, no viole los derechos humanos; son ámbitos distintos, acotó.

El Honorable Senador señor Chadwick hizo notar que si bien se trata de un tema de doctrina y de complejidad jurídica

que está en desarrollo, el punto por el cual la doctrina internacional ha ido determinando que las violaciones a los derechos humanos recae, fundamentalmente, en la acción del Estado, es por la gravedad social que involucra. El homicidio de una persona particular, es, en sí mismo, una violación de un derecho humano pero cuya gravedad social es menor porque se da dentro de un ámbito particular. Así, agregó, las acciones terroristas, precisamente, por la gravedad que tienen o han tenido, determinan conductas sociales; influyen en decisiones políticas y generan convulsión social, por lo tanto, como potencialidad, son elementos que debido a su gravedad, un instituto, preocupado de la promoción y de la defensa de los derechos humanos debiera incorporar en su ámbito de acción. Si se mira la creación del instituto en relación a la historia de Chile, se puede apreciar dicha observación, por ello, señaló, como es una doctrina que se va construyendo, se puede aportar a la formación de ésta.

Continuó sus observaciones y expresó que no es tan cierto que el tema de la violación de los derechos humanos esté siempre referido a la acción del Estado. Hay toda una concepción, una generación nueva en esta materia que son, precisamente, los actos de discriminación. Reparó que en esta materia no hay simetría, el proyecto le entrega al instituto atribución frente a todo acto de discriminación cometida por una empresa, por un empleador, u otros, es decir, su competencia está referida a todos, en cambio, cuando se trata de los derechos humanos, le incorpora como agente único el Estado.

Sobre el particular, **la señora Ministro Veloso** indicó que tanto la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de las Naciones Unidas, suscrita en Chile en 1989, como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la denominada Convención de Belem do Pará, contienen normas específicas del tipo expuesto por Su Señoría. En ellas, se entiende que la obligación es para el Estado, y no se contemplan sanciones para el particular, sino que es el Estado quien debe preocuparse que esos actos de discriminación no existan, y el instituto, por su parte, representarlo al Estado.

El Honorable Senador señor Chadwick consultó si no podría el instituto representar al Estado todo acto que signifique una violación de los derechos humanos por el ejercicio de la violencia. Ejemplificó con el fenómeno de la violencia de la zona sur del país, si podría aquél señalar al Estado que no está actuando debidamente frente al tema mapuche para promover determinados derechos humanos. En todo caso, en relación con la memoria histórica del país, estimó que la violencia terrorista, por la gravedad que tuvo esta connotación, debiera estar incorporada dentro de las violaciones a los derechos humanos.

La señora Ministra respondió que ello está comprendido y señaló que si un grupo de descendientes indígenas se organizara e impidiese la actividad de campesinos o agricultores y el Estado no hace nada, es muy limitado o toma políticas inadecuadas, el instituto dentro de sus facultades generales puede representarlo, ahora bien,

pretender incorporar esas víctimas en la Comisión Valech o Rettig no parece posible.

Cabe señalar que con motivo de haber sido citada la Comisión para pronunciarse sobre la idea de legislar sobre la materia, y en atención al nombramiento, en el intertanto, de un nuevo Ministro Secretario General de la Presidencia, se estimó necesario invitarle para que expusiera sus planteamientos particulares sobre la iniciativa.

El Ministro Secretario General de la Presidencia señor Viera-Gallo manifestó, en este contexto, que la materia de derechos humanos es prioritaria para el Gobierno, motivo por el cual, S. E. la señora Presidenta de la República le ha encargado transmitir la vital importancia de que este proyecto sea aprobado con la mayor rapidez, porque el Instituto está llamado a asumir no sólo la función de conservar la memoria de la violación de los derechos fundamentales de las personas sino a mantener una actitud de permanente vigilancia del respeto y protección de estas garantías constitucionales, tal como lo indican sus atribuciones.

Hizo notar que con cierta periodicidad distintos organismos, en especial de Naciones Unidas, evalúan la situación de los derechos humanos en el país, y que, en particular, el informe más reciente incluye aspectos particularmente negativos para Chile, en aspectos muy precisos, como lo son, por ejemplo, la representación de un retraso notorio de la legislación chilena en materia indígena y la administración de justicia tributaria. Especificó que los derechos humanos, en su concepto amplio, incorporan, también, a los derechos colectivos y al debido proceso. Entonces, tanto para el Gobierno como para la sociedad, es de suma importancia la existencia de un organismo nacional, plural, dotado de fuerza suficiente para hacer presente las situaciones, misión que le ha sido encomendada por el artículo 4° N° 1, en cuanto se refiere a la elaboración del informe anual que deberá presentar a las autoridades más altas de la República y a las organizaciones internacionales sobre la situación nacional en la materia, y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto.

Destacó que no se trata sólo de que el país sea evaluado desde el exterior sino de que tenga su propia instancia, de carácter preventivo, para hacer las correcciones que fueren menester. Refirió que se está muy centrado en los hechos que ocurrieron en el pasado, como puede haber sido lógico en cierto momento, pero es necesario abrirse a las cosas que ocurren en distintos campos de la vida colectiva. Resaltó la importancia de que se conforme un consenso parlamentario que dé respaldo a una institución de esta naturaleza.

Planteó que si bien los programas de derechos humanos existentes están al amparo de la Presidencia de la República o del Ministerio del Interior, se hace necesario fortalecerlos y asegurarles la estabilidad que trae consigo la ley. Admitió que el traspaso al Instituto, del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, encargado de llevar todos los juicios sobre la materia, materia consultada en el Mensaje, da lugar a una controversia razonable. Actualmente, aseveró, el proyecto no lo

contempla en su articulado, pero podría interpretarse que, como dicho programa tuvo su origen en la potestad reglamentaria, esa misma vía podría ser idónea para traspasar aquél a la nueva institución. Estimó que la conveniencia o inconveniencia de hacerlo deberá ser sopesada con mucha prudencia porque, evidentemente, el sentido del Instituto Nacional de Derechos Humanos es configurar una institución plural cuya idoneidad para emitir juicios sobre una materia tan delicada no pueda ser puesta en cuestión o impugnada. Enfatizó que el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior es, por definición, conflictivo porque, obviamente, su propósito es perseguir las responsabilidades jurídicas de lo que ocurrió en el pasado. Reiteró que el articulado del proyecto no ha zanjado aquel punto.

También, hizo referencia al programa que desarrolla la Comisión Asesora Presidencial para la Formulación y Ejecución de las Políticas de Derechos Humanos, originado, igualmente, en un decreto supremo, materia cuya inclusión en el Instituto debería estudiarse.

Concluyó diciendo que el Ejecutivo está conforme con el contenido actual del proyecto, aunque en algún momento se haya considerado la posibilidad de presentar en el Senado una indicación tendiente a incorporar en aquél una especie de Ombudsman, idea que, aclaró, no concita consenso parlamentario, por lo que intentar introducirla en el debate podría entabrar su progresión. Solicitó que se preste aprobación en general a la iniciativa y sugirió, si la Comisión así lo estimare, que para la discusión en particular se invite a las señoras Raquel Mejía, del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y María Luisa Sepúlveda, de la Comisión Asesora Presidencial para la Formulación y Ejecución de las Políticas de Derechos Humanos.

El Honorable Senador señor Naranjo consideró que si el Gobierno es partidario de incorporar las modificaciones a que ha hecho mención el señor Ministro, lo razonable es que formule una indicación en tal sentido, por tratarse de una materia cuya iniciativa le está reservada a S. E. la señora Presidenta de la República.

El Subsecretario señor Riveros señaló que el proyecto de ley se ajusta plenamente a los denominados Principios de París que fueron establecidos para instituciones de esta naturaleza, como los de transparencia, autonomía, pluralismo, competencia debidamente delimitada, entre otros aspectos, dado que éstos son los que ponderan las instancias internacionales en las cuales Chile se ha comprometido a establecer estándares de cumplimiento de la normativa internacional, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y refirió que uno de los puntos de los que hubo que dar cuenta, en fecha reciente, al comité correspondiente fue el concerniente al estado de avance de la aprobación legislativa de este proyecto.

En lo que se refiere al punto del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, reafirmó lo dicho por el señor Ministro en orden a que consiste en una materia que no forma parte del articulado, pero al cotejar las funciones de aquel programa con las que se le asignan al Instituto, lo cierto es que muchas de ellas son coincidentes.

Respecto de los otros temas, como el del Ombudsman, existe una opinión formada en el Ejecutivo de que no tienen cabida en este proyecto.

El Honorable Senador señor Naranjo confirmó su apreciación de que las funciones de los programas a que se ha hecho mención queden incorporadas en el Instituto, pero dada la fuente de iniciativa que se requiere es conveniente que el Ejecutivo exprese si hay un planteamiento preciso sobre el particular.

La Abogada de la División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Gallegos, complementó la explicación del señor Ministro, en el sentido de aclarar que el proyecto, en su versión original, consideraba una disposición transitoria que establecía que el Instituto sería el continuador legal del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En la Cámara de Diputados esa norma transitoria no fue aprobada, motivo por el cual el texto ahora aparece como incompleto, pero la lógica del proyecto y de las funciones que se le otorgan al Instituto presuponen las funciones que hoy día le son asignadas al programa mencionado. En consecuencia, precisó, en función de la decisión que se adopte, cabría agregar o no la disposición transitoria en comento.

El señor Ministro puntualizó que este es el único asunto controvertido, respecto del cual existen opiniones distintas en las diversas organizaciones de derechos humanos.

El Honorable Senador señor Chadwick planteó la idea de solicitar un informe a especialistas en la materia, respecto a cuál es la naturaleza jurídica de la entidad que se está creando porque si bien el Mensaje la define como una corporación autónoma de derecho público, lo real es que se le asignan una serie de funciones y atribuciones que son potestades públicas, propias de un servicio público. Esto implicará que se presente un punto de constitucionalidad en relación con la naturaleza jurídica del organismo, para efectos de determinar el quórum que va a requerir la aprobación en particular de sus normas, porque, como se sabe, la cuestión no se resuelve por la calificación que postule el proyecto, puesto que las cosas son de acuerdo con la naturaleza jurídica que tienen, y en este predicamento de análisis hay muchas funciones que conciernen a lo que es un servicio público, y si se llega a la conclusión de que sí lo es, o si los informes indicaran que se está en presencia de un servicio público, podría plantearse el requerimiento de un quórum constitucional distinto porque se estaría modificando la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

El señor Ministro concordó en que será necesario examinar en profundidad el punto planteado por Su Señoría porque, probablemente, se planteará un debate similar en relación con el Instituto de Evaluación de las Políticas Públicas o respecto del instituto llamado a velar por el acceso a la información pública.

En mérito al planteamiento efectuado por el Honorable Senador señor Chadwick, se solicitó la opinión al ex Senador, don

Enrique Silva Cimma, tratadista de Derecho Administrativo y al ex Ministro de Justicia, don Francisco Cumplido Cereceda, tratadista de Derecho Constitucional.

- Cerrado el debate y tras haber concluido el intercambio de opiniones respecto de los objetivos generales del proyecto y de haber escuchado los planteamientos previamente consignados, vuestra Comisión acordó aprobar la idea de legislar, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores Ávila, Chadwick y Naranjo.

La Comisión, con posterioridad a la aprobación en general del proyecto, tomó conocimiento de los informes solicitados, acordando con el voto de los Honorables Senadores señores Naranjo, Sabag y Vásquez adjuntarlos como anexo al presente informe, acuerdo que se consigna al inicio de este documento.

En consecuencia, vuestra Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recomienda aprobar, en general, el proyecto de ley, en los términos que lo despachó la Honorable Cámara de Diputados, cuyo tenor es el que sigue:

PROYECTO DE LEY:

“TÍTULO I

ÁMBITO Y FUNCIONES

Artículo 1º.- Créase el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en adelante también “el Instituto”, como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Su domicilio será la ciudad de Santiago.

Artículo 2º.- El Instituto tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile. En su organización interna se regirá por las disposiciones de esta ley y lo que señalen sus estatutos.

Artículo 3º.- El Instituto tendrá competencia, en los términos y en la forma que se señalen en esta ley o en sus estatutos, para dedicarse a la promoción y protección de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y que se encuentran establecidos en las normas constitucionales y legales, en los tratados y convenciones internacionales que hubieran sido suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes así como los emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario Internacional.

Artículo 4°.- Le corresponderá especialmente al Instituto:

1.- Elaborar un Informe Anual, que deberá presentar al Presidente de la República, al Congreso Nacional, al Presidente de la Corte Suprema, a las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos inscritas en el registro a que se refiere el artículo 8°, letra e) de esta ley, sobre sus actividades, la situación nacional en materia de derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto. Su Consejo deberá adoptar todas las medidas pertinentes destinadas a otorgar publicidad a dicho informe a la comunidad;

2.- Comunicar al Gobierno y a los distintos órganos públicos que estime convenientes, su opinión respecto de las situaciones, prácticas o actuaciones que infrinjan o sean contrarias a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país. Para el ejercicio de esta función, podrá solicitar al organismo o servicio de que se trate un informe sobre las situaciones, prácticas o actuaciones de violación que puedan constituir un incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos;

3.- Hacer presente todo acto que importe discriminación fundado en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social;

4.- Proponer a los poderes públicos las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos;

5.- Promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos y principios internacionales de derechos humanos y que su aplicación sea efectiva;

6.- Promover la aprobación, suscripción y ratificación de declaraciones, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que sean sometidos a discusión o aprobados por órganos y comités especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, así como de las demás instituciones regionales;

7.- Deducir querrela y ejercer las demás acciones legales respecto de hechos que sean constitutivos de crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra. La misma obligación recaerá sobre crímenes y simples delitos que deban ser investigados y sancionados según los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes;

8.- Promover acciones tendientes a determinar el paradero y las circunstancias de la desaparición o muerte de las personas detenidas desaparecidas y de aquellas que, no obstante existir

reconocimiento legal de su deceso, sus restos no hubieren sido ubicados, establecidas en el artículo 6° de la ley N° 19.123, y que fueron reconocidos como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación o por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

En el cumplimiento de este objetivo, deberá recopilar, analizar y sistematizar toda información útil a este propósito; asimismo deberá hacerse parte o coadyuvar en los procesos criminales relacionados con los casos mencionados en el párrafo anterior de este número; también podrá solicitar información acerca del funcionamiento de los mecanismos reparatorios e impulsar, coordinar y difundir acciones de orden cultural y simbólico destinados a complementar el respeto a los derechos humanos y a reivindicar a las víctimas y a preservar su memoria histórica;

9.- Custodiar y guardar en depósito los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, el Programa de Derechos Humanos dependiente del Ministerio del Interior, y por la Comisión de Prisión Política y Tortura creada por el decreto supremo N° 1.040, del Ministerio del Interior, del año 2003;

10.- Solicitar, reunir y procesar el conjunto de la información existente en poder de entes públicos o privados, que diga relación con las violaciones a los derechos humanos o la violencia política a que se refiere el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación;

11.- Colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, con el Ministerio de Relaciones Exteriores y 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. El informe final no obligará ni comprometerá al Instituto;

12.- Cooperar con las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes, en la promoción y protección de los derechos humanos;

13.- Difundir el conocimiento de los derechos humanos, 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 Públicas, y 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;

14.- Prestar su asesoría, en materias de su competencia, a organismos públicos y privados que lo soliciten; asimismo, desarrollar la cooperación, asesoría técnica e interlocución con corporaciones, fundaciones y demás organizaciones privadas, nacionales y

extranjeras, cuyos objetivos se relacionen con las funciones del Instituto, y celebrar con ellas convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común;

15.- Mantener, debidamente actualizado, el registro de instituciones a que se refiere el artículo 8º, letra e) de esta ley, y

16.- Las demás funciones que la ley le otorgue.

Artículo 5º.- Para el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto podrá solicitar la colaboración de los distintos órganos de Estado. Podrá asimismo, recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.

De igual modo, podrá comisionar a uno o más consejeros, al Director o a su personal para ingresar a recintos públicos donde una persona esté o pueda estar privada de libertad.

Artículo 6º.- Las actuaciones del Instituto y sus recomendaciones serán públicas. Sin perjuicio de lo anterior y de lo señalado en el artículo 15 de la ley Nº 19.992, el Consejo a que hace referencia el artículo 8º, podrá determinar que ciertas actuaciones, antecedentes o documentos deben ser reservados, estando obligados en este caso los consejeros y funcionarios a guardar sigilo.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará respecto de los nombres de los agentes del Estado que participaron en los hechos delictivos, cuando un juez o fiscal recabe dicho antecedente en el marco de una investigación judicial.

Artículo 7º.- El Instituto no podrá pronunciarse acerca de casos determinados cuya resolución se encuentre pendiente ante los tribunales de justicia.

Tampoco podrá pronunciarse sobre la responsabilidad que, con arreglo a las leyes, pudiere caber a personas individuales ni sobre el derecho que pueda asistirle a determinada persona a recibir alguna reparación.

Con todo, el Instituto podrá emitir su opinión respecto de doctrinas contenidas en resoluciones judiciales firmes o ejecutoriadas que en su opinión impliquen una violación a los derechos humanos de acuerdo a la legislación nacional o internacional sobre la materia.

TÍTULO II DE LA ORGANIZACIÓN

Artículo 8º.- La Dirección Superior del Instituto corresponderá a un Consejo, integrado de la siguiente manera:

a) Dos consejeros designados por el Presidente de la República, quienes deberán ser de distintas regiones del país;

b) Un consejero designado por el Senado;

c) Un consejero designado por la Cámara de Diputados;

d) Un consejero designado por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas;

e) Dos 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 llevará el Instituto.

Los consejeros señalados en las letras b) y c) deberán ser elegidos por las cuatro séptimas partes de sus miembros en ejercicio.

El Consejo elegirá, por mayoría absoluta de sus integrantes, un Director, que lo será también del Instituto.

Los consejeros deberán ser personas de reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos y serán nombrados por un período de 6 años.

No podrán ser consejeros los diputados, los senadores, los alcaldes, los concejales, los consejeros regionales, los jueces, los fiscales del Ministerio Público, los funcionarios de la Administración del Estado, ni los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Serán causales de cesación en el cargo la renuncia aceptada por el Consejo, la inhabilidad o incompatibilidad sobrevinientes que se establezcan en los estatutos y la remoción, solicitada por alguno de los Consejeros, y acordada por las dos terceras partes del Consejo.

Producida una vacante, el reemplazo será proveído por el mismo órgano al que representaba el consejero que la produjo y por el período que le restaba por cumplir.

Los consejeros, exceptuado el Director, que será remunerado en la forma que determine el Consejo, tendrán derecho a percibir una dieta por su asistencia a sesiones de Consejo o comisión, cuyo monto será fijado anualmente por el Consejo, en la forma que establezcan los estatutos. La dieta no podrá superar el equivalente a cuatro unidades tributarias mensuales por cada sesión a la que asistan, de Consejo o

comisión, con un máximo por cada mes calendario de cinco sesiones mensuales.

El Consejo adoptará sus decisiones por acuerdo de la mayoría de los consejeros en ejercicio, salvo las señaladas en los números 1 y 2 del artículo 4° y en el inciso final del artículo 7°, que requerirán de los dos tercios de los consejeros en ejercicio.

Artículo 9°.- Corresponderá al Consejo:

1) Dictar los Estatutos de la Corporación y sus modificaciones;

2) Presentar al Presidente de la República, al Congreso Nacional, al Presidente de la Corte Suprema, a las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos inscritas en el registro a que se refiere el artículo 8 letra e) de esta ley, el informe anual establecido en el artículo 4°, N° 1;

3) Emitir pronunciamiento acerca de las consultas que el Presidente de la República, el Congreso Nacional o los Tribunales de Justicia le hagan, en el marco de sus competencias;

4) Emitir su pronunciamiento en relación con las materias indicadas en la presente ley;

5) Aprobar, a proposición del Director, los planes y programas de acción del Instituto para el cumplimiento de su cometido;

6) Solicitar de los ministerios, servicios y organismos de la administración del Estado la información y antecedentes que sean necesarios para el conocimiento sobre una cuestión que pertenezca especialmente a su competencia;

7) Comisionar a uno o más consejeros o al Director para recibir, fuera de su lugar de asiento, informaciones relativas a su competencia;

8) Pronunciarse acerca del informe de gestión presupuestaria que anualmente deberá presentar el Director, y

9) Dictar todas las normas internas para su funcionamiento, incluidas las relativas a su organización interna, y resolver todo asunto que sea necesario para el adecuado desarrollo de la labor del Instituto.

Artículo 10.- Corresponderá al Director:

1) Dirigir administrativamente el Instituto;

2) Presidir las sesiones del Consejo;

3) Representar judicial y extrajudicialmente al Instituto, así como ejercer su representación internacional;

4) Dictar las resoluciones necesarias para dar cumplimiento a los acuerdos del Consejo;

5) Elaborar una propuesta del Informe Anual establecido en el artículo 4, N° 1 y de los demás informes a que se refiere esta ley y presentarlos a la aprobación del Consejo;

6) Realizar todas las acciones que el Consejo le encomiende, y

7) Las demás que le señale la ley.

Artículo 11.- Para el desarrollo de sus tareas, el Consejo podrá establecer comisiones internas de trabajo, que se encargarán de tareas o materias específicas que sean propias del Instituto.

Cada comisión será presidida por un miembro del Consejo y se podrá invitar a participar de ellas a personas destacadas y de probada experiencia en la materia de que se trate. Los miembros del Consejo podrán participar en todas las comisiones que se formen, sin limitación alguna.

Los acuerdos de las comisiones referidas tendrán el carácter de recomendación para el Consejo o el Director.

Artículo 12.- Un Consejo Consultivo Nacional, en el que estarán representados los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, prestará su asesoría al Consejo en todas aquellas cuestiones de su competencia que requieran, para su adecuada resolución, del pronunciamiento de la sociedad civil.

Un reglamento interno, aprobado por los dos tercios del Consejo, establecerá su integración y determinará los casos y la forma en que se prestará dicha asesoría.

TÍTULO III DE LA GESTIÓN

Artículo 13.- Las personas que presten servicios en el Instituto se regirán exclusivamente por los respectivos contratos de trabajo y por la legislación laboral común.

Artículo 14.- Los actos que celebre o ejecute el Instituto también se regirán por las normas del derecho privado.

Artículo 15.- El Instituto deberá rendir cuenta anual del uso y destino de los fondos que les sean asignados o transferidos por ley

y de los aportes a que se refiere el N° 4 del artículo 16. La rendición de cuenta deberá efectuarse mediante un estado de ingresos y gastos que se presentará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos, dentro del primer trimestre del año siguiente. Copia de la misma deberá remitirse dentro de igual plazo a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, el estado de ingresos y gastos deberá estar disponible en la página web del Instituto.

TÍTULO IV DEL PATRIMONIO

Artículo 16.- El patrimonio del Instituto estará formado por:

1.- Los aportes que anualmente la Ley de Presupuestos de la Nación pudiere contemplar;

2.- Los bienes muebles e inmuebles que se transfieran al Instituto o que éste adquiriera a cualquier título y por los frutos de esos mismos bienes;

3.- Las donaciones, incluidas las del artículo 3° de la ley N° 19.992, herencias y legados que el Consejo acepte, y

4.- Los aportes de la cooperación internacional que reciba a cualquier título para el cumplimiento de sus objetivos.

Las donaciones en su favor no requerirán del trámite de insinuación judicial a que se refiere el artículo 1.401 del Código Civil y estarán exentas del impuesto a las donaciones establecidas en la ley N° 16.271.

Artículo 17.- Créase el Premio Nacional de los Derechos Humanos, con el propósito de cultivar una memoria histórica sana de la Nación chilena, a través de resaltar y valorar cada dos años una persona de nacionalidad chilena, hombre o mujer, que se haya distinguido en tal esfuerzo.

El monto del premio será el señalado en el artículo 17 de la ley N° 19.169 y le serán aplicables, en lo que resulte pertinente, los artículos 1°, incisos segundo y tercero, y 19 a 22 de la referida ley.

El jurado será el Consejo que señala el artículo 8° de esta ley.

NORMAS TRANSITORIAS

Artículo 1°.- La primera designación de consejeros se hará a los sesenta días de la publicación de esta ley.

El Consejo se entenderá legalmente constituido una vez que tenga su primera sesión válida.

Artículo 2º.- Para la primera designación de los consejeros nombrados por las instituciones vinculadas a la defensa y protección de los derechos humanos, el registro a que se refiere la letra e) del artículo 8º, lo llevará el Ministerio del Interior.

Las instituciones correspondientes podrán inscribirse en ese registro desde el quinto día siguiente a la publicación de esta ley, y hasta el décimo día anterior a la oportunidad a que se refiere el artículo 1º transitorio.

La inscripción será gratuita, y no tendrá más formalidades que el constar por escrito la solicitud.

Sesenta días después de la publicación de esta ley, las instituciones inscritas en el registro pertinente se reunirán y procederán a la designación de sus representantes en el Consejo. Para estos efectos, los participantes deberán adoptar un mecanismo de selección que asegure la igualdad de oportunidades de las distintas instituciones.

En la reunión a que se refiere el inciso anterior sólo podrá participar un representante por cada institución. Cada elector tendrá derecho a un voto. Actuará como ministro de fe un funcionario del Ministerio del Interior designado por el Ministro.

El Ministerio del Interior deberá comunicar al Presidente de la República, al Senado, la Cámara de Diputados, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades integrantes del Consejo de Rectores y de universidades autónomas, las designaciones que las instituciones hicieren.

Realizados todos estos procedimientos y constituido el Consejo, el Ministerio del Interior traspasará el registro pertinente al Instituto.

Artículo 3º.- El Consejo podrá excepcionalmente calificar casos de desaparición forzada de personas y ejecutados políticos en que aparezca comprometida la responsabilidad del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio y que no hubieren sido calificadas como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación ni por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Asimismo, podrá calificar casos de tortura o prisión política que no se hubiesen presentado a la Comisión sobre Prisión Política y Tortura.

Esta facultad se ejercerá en aquellas situaciones irrefutablemente comprobadas, con el voto favorable de las tres quintas partes del Consejo y dentro del plazo de un año contado desde la publicación de esta ley.

Artículo 4º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9º, N° 1, de esta ley, facúltase al Presidente de la República para que dentro del plazo de un año, y por decreto expedido a través del Ministerio del Interior, suscrito, además, por los ministros de Hacienda y Justicia, apruebe los estatutos que el Consejo le proponga.

Artículo 5º.- En el año 2006, para realizar lo señalado en el artículo 16, N°1, podrán efectuarse los traspasos que resulten necesarios entre las partidas correspondientes de la Ley de Presupuestos del Sector Público de ese año, pudiendo al efecto crearse, suprimirse o modificarse las asignaciones, ítems y glosas presupuestarias que sean pertinentes.”.

- - -

Acordado en la sesión del miércoles 17 de enero de 2007, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Carlos Ignacio Kuschel Silva (Presidente), Nelson Ávila Contreras, Andrés Chadwick Piñera y Jaime Naranjo Ortiz; del miércoles 4 de abril de 2007, a la que concurrieron los Honorables Senadores señores Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Nelson Ávila Contreras y Andrés Chadwick Piñera, y del miércoles 2 de mayo, con asistencia de los Honorables Senadores señores Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Carlos Ignacio Kuschel Silva, Hosaín Sabag Castillo y Guillermo Vásquez Ubeda.

Sala de la Comisión, a 3 de mayo de 2007.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario de la Comisión

RESÚMEN JECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. (BOLETÍN N° 3.878-17).

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, corporación de derecho público, de carácter autónomo; define su objeto, su marco normativo y su competencia: promover y proteger los derechos humanos que emanan de la naturaleza humana, de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en la Constitución y las leyes, en los tratados y convenciones internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como los emanados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Humanitario Internacional.

Define las funciones y la estructura organizativa del Instituto; estableciendo un Consejo al que le corresponde su dirección superior y la forma de integración del mismo; especifica, además, las atribuciones del Director Ejecutivo y del Consejo Consultivo Nacional, en el que tienen representación los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos.

Regula el patrimonio del Instituto, y dispone que éste debe rendir cuenta anual del uso y destino de los fondos asignados o transferidos por ley y de los aportes de la cooperación internacional, mediante un estado de ingresos y gastos que se presentará a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial de Presupuestos.

Crea el Premio Nacional de los Derechos Humanos.

Faculta al Consejo, por el plazo de un año, para que excepcionalmente califique casos de desaparición forzada de personas y ejecutados políticos en que aparezca comprometida la responsabilidad del Estado por actos de sus agentes o de personas a su servicio y que no hubieren sido calificadas como tales por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación ni por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación. Asimismo, podrá calificar casos de tortura o prisión política que no se hubiesen presentado a la Comisión sobre Prisión Política y Tortura.

II. ACUERDOS: aprobada la idea de legislar por unanimidad (3 x 0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: 17 artículos permanentes y 5 transitorios.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no se pronunció la Comisión al respecto.

V. URGENCIA: suma.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S. E. el Presidente de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe de Comisión.

IX. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: la idea de legislar lo fue por 63 votos a favor; una abstención y ningún voto en contra.

X. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 8 de agosto de 2006.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

Constitución Política de la República, en especial sus artículos 1°, 5° inciso segundo, 19 y 38.

Decreto con fuerza de ley N° 1-19653, Ministerio Secretaria General de la Presidencia, de 2000, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Código Civil, artículo 547, inciso segundo.

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.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica"; promulgada por el decreto supremo N° 873, de Relaciones Exteriores, de 1990, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1991.

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 N° 778, de Relaciones Exteriores, de 1976, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989.

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 N° 778, de Relaciones Exteriores, de 1976, publicado en el Diario Oficial de 29 de abril de 1989.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante la resolución 39/46, del 10 de diciembre de 1984; promulgada por el decreto supremo N° 808, de Relaciones Exteriores, de 1988, publicado en el Diario Oficial del 10 de diciembre del año precedentemente indicado.

Ley N° 19.123, crea Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de personas que señala.

Decreto supremo N° 1.005, Ministerio del Interior, de 1997, reglamenta funciones asumidas por el Ministerio en materias que indica, de competencia de la ex Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación que creó la ley N° 19.123.

Decreto Supremo N° 1.040, Ministerio del Interior, de 2003, crea Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, para el esclarecimiento de la verdad acerca de las violaciones de derechos humanos en Chile.

Ley N° 19.992, establece pensión de reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica

Decreto supremo N° 533, Ministerio del Interior, de 2006, crea Comisión Presidencial para la Formulación y Ejecución de las Políticas de Derechos Humanos.

Valparaíso, 3 de mayo de 2007.

XIMENA BELMAR STEGMANN
Secretario

ANEXOS



UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES

Responde oficio N° D.H/010/2007

Santiago. 24 de Abril de 2007

A la Sra. Ximena Belmar Stegmann
Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos. Nacionalidad y
Ciudadanía del Senado.

SENADO

Señora Secretario :

En respuesta al oficio individualizado en el epígrafe, en que por encargo de la Comisión presidida por el Senador Jaime Naranjo, me solicita absolver la consulta: " Si una corporación de derecho publico con las características que el Mensaje de S.E. el Presidente de la República y del articulado del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, le asignan a aquél, requeriría de una habilitación constitucional para su creación, y . en caso de no necesitarla, cuál sería la naturaleza jurídica de dicho órgano", me es grato expresarle lo siguiente.

1°- Para emitir este informe se ha tenido a la vista el mensaje N° 508 - 352 enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, el 19 de mayo de 2004. por el que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos; y el oficio N° 6291. de 1 agosto de 2006. del Presidente de la Cámara de Diputados . que comunica el Proyecto de Ley comprobado por la Cámara de Diputados.

2°- Como le exprese en nuestra conversación telefónica de 18 de abril, después de estudiada la materia de la consulta, la conclusión del profesor que informa es que tanto el proyecto de ley, como el texto aprobado por la Cámara de Diputados, crean una corporación autónoma de derecho publico, que no depende ni se relaciona con el Presidente de La República,

Corporación a quien se le confiere la facultad de dictar su propio estatuto pudiendo en él determinar otras funciones no especificadas en la ley, y, también se le confieren potestades públicas (arts 1º., 4º, 12 - 8º inciso 4º, 12º, todos del proyecto de ley, y arts. 1, 3º 8º inciso 8, 9º 1), 4), 6), 9) Art. 11 inciso 5º y art. 15 del Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados).

3º) Habida cuenta las características y facultades que se le confieren al Instituto Nacional de Derecho Humanos, expuestos en el apartado anterior, requiere, en opinión del suscrito, una habilitación constitucional para su creación, por las siguientes razones.

4º) En conformidad a lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política vigente corresponde al Presidente de La República el gobierno y la administración del Estado. Agrega este artículo que el Presidente de La República es el jefe del Estado.-Sólo no dependen ni se relacionan con el Presidente de La República, aquellos órganos del estado que gozan de Autonomía constitucional, tales como la Cámara de Diputados, el Senado, el Congreso Nacional. El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales Electorales Regionales, la Contraloría General de La República y el Banco Central.

5º Asimismo, el artículo 65 de la Constitución Política vigente, dispone que la creación de nuevos servicios públicos es materia de ley de iniciativa del Presidente de la República, sean fiscales, semifiscales. autónomas o empresas del estado, y sus funciones o atribuciones deben estar determinadas, también, en la ley por lo que es inconstitucional otorgar a una corporación de derecho público fijar nuevas competencias por un estatuto de su aprobación. Infringe además los artículos 6º y 7º de la Constitución. Por lo que si se decide mantener estas normas, también requerirá de reforma constitucional.

6º Si bien hay algunas empresas del Estado o sociedades en que el Estado tiene participación, que gozan de Autonomía Legal, cabe tener presente que. a diferencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos que se pretende crear no tienen potestades públicas, en conformidad a la Ley Orgánica Constitucional de Administración de Estado.

7° La habilitación constitucional debería fijar a lo menos el objeto y competencia del Instituto, el procedimiento de designación de sus autoridades, la forma de hacer efectiva su responsabilidad y remoción . Hay que tener presente que por no ser órgano de gobierno no estará sujeto a la fiscalización de la Cámara de Diputados y solo deberá informar a la cámara de Diputados, al Senado, a los diputados y senadores sobre materias propias de la competencia de cada uno de los órganos indicados, sin perjuicio de la regla general establecida en el artículo 8° de la Constitución y en los temidos allí regulados.

Es cuanto puedo informar, saluda Atte a Ud.

Francisco Cumplido Cereceda
Rector de la Universidad Miguel de Cervantes

Contesta Oficio N° H/011/2007. Comisión de DD.HH. del H. Senado.

Santiago, 20 de Abril de 2007.

Señora

Secretaria de la Comisión de

DD.HH. del H. Senado

doña Ximena Belmar Stegmann

Presente

Señora Secretaria:

Por el oficio de la suma, usted ha tenido a bien comunicarme que por especial encargo del Sr. Presidente de la Comisión H. Senador don Jaime Naranjo y a requerimiento de la Comisión se me solicita absolver dos consultas específicas relativas al Proyecto de Lev que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, Boletín N°3878-I7.

La primera consulta se refiere a que si por la iniciativa de la Ley mencionada se estaría creando un órgano de la Administración del Estado, ello, en relación con el quórum especial que se establece en el artículo 66 inc. 2° de la Constitución.

Y por la segunda se me pregunta si las funciones y potestades que el Dto. Supremo N° 1.005 de 1977 de Interior, se regula las funciones asumidas por éste cuando se suprimió la Corporación de Reparación y Reconciliación que fuera creada por la Ley N° 19.123, pueden ser transferidas a un órgano que no formase parte de la Administración del Estado, y, en caso de ser ello posible, si se requeriría una ley de rango orgánica constitucional o bastaría con una ley común.

Con todo agrado paso a darles mi opinión, agradeciendo a los Sres. Senadores la confianza que han tenido a bien dispensarme.

Se trata en verdad de un asunto un tanto complejo que tomó largo tiempo al primer trámite constitucional y que está siendo visto por el Senado en el 2° trámite.

Es útil en primer lugar tener presente las detalladas y pormenorizadas consideraciones que formula el Ejecutivo al tomar la iniciativa en este proyecto de ley y que dicen relación con cuestiones de gran interés en el orden de la institución de los Derechos Humanos a nivel mundial.

Ellos dicen relación con los compromisos internacionales del Gobierno de Chile al nivel de Naciones Unidas y de las Comisiones que en Chile han estado trabajando en una materia de tanta relevancia y que, sin duda, son representativos de la Comunidad Nacional.

Todos estos antecedentes conducen a explicar como y porqué se ha querido crear una Institución que, siendo del más elevado nivel en el campo de autonomía y de independencia de que debe dotarse a una entidad de tal naturaleza, ella no puede aparecer como dependiente o subordinada de manera alguna, a ningún otro órgano o Poder del Estado.

Siguiendo pues las experiencias mundiales, preferentemente los que se han tomado después de las reuniones que bajo el amparo de Naciones Unidas se realizaron en París y que se materializaron en el documento denominado "Los Principios de París", se dejó constancia de que se había tratado precisamente de crear una Entidad que siendo una personalidad jurídica pública de la más alta jerarquía, no tenga connotaciones de ningún tipo de dependencia con otros órganos o Poderes del Estado a fin de garantizar su total autonomía.

Por eso es que el Ejecutivo terminó proponiendo un proyecto de creación de una Corporación jurídica de derecho público, autónoma y con patrimonio propio que, en la misma ley y en el Estatuto que sus órganos directivos aprueben pueda regular su funcionamiento con un grado tal de independencia de los órganos del Estado que sea plenamente garante de su total independencia.

Cabe preguntarse: ¿Puede jurídicamente e institucionalmente crearse en Chile una Institución de semejante naturaleza en una

materia de connotación internacional y mundial sin transgredir las instituciones constitucionales?.

Es lo que pasamos a analizar:

Se esta pretendiendo en la especie de crear una Corporación de derecho público autónoma, es decir, que siendo de iniciativa del Estado no forme parte de su Administración, pero que sea persona jurídica pública y que disponga de un patrimonio propio, distinto obviamente del presupuesto de la Nación.

A nuestro juicio, hay varias disposiciones de nuestra Constitución de la República de la que se deduce la procedencia de tal iniciativa y sin que, a nuestra manera de ver, haya impedimento en prescindir de otras normas constitucionales.

Nos explicamos: En la especie el Ejecutivo está procediendo a tomar esta iniciativa, como lo precisa, en virtud de compromisos internacionales. A este respecto nos basta con recordar el solemne compromiso que para Chile significa la Declaración Universal de los Derechos Humanos acordada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de Diciembre de 1948, que, junto a otras convenciones y tratados sobre la materia constituyen la base del respeto que a nivel constitucional adquieren en nuestro país las normas jurídicas de los derechos humanos a nivel constitucional y basta para tener presente todo eso, con recordar al art. 5° de la Constitución que nos señala que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados no sólo por la Constitución sino también por los Tratados internacionales rarificados por Chile y que se encuentran vigentes.

De manera pues que aparte de tal fundamentación internacional, es útil también recordar que una iniciativa como la de este proyecto, tiene cabida en los arts. 6 y 7 de la Constitución que está indicando que los órganos del Estado al actuar, deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas

conforme a ella, preceptiva ésta que respeta tanto al actuar adoptando semejante iniciativa legislativa por los órganos del Estado, como por el órgano, también del Estado que quiere crearse y que va a aparecer ciñéndose plenamente a tal tipo de normas legales. Y observamos que al proponer la creación de un órgano del Estado pero que no forme parte de la "Administración" del mismo no se esta transgrediendo los preceptos que mencionamos.

Enseguida, al disponer para las actuaciones de este órgano que ellos sean públicos -artículo 6° - se esta respetando también el art. 8° inc. 2 de la Constitución que no es exigible sólo para los órganos de la Administración del Estado sino para todos los órganos del Estado - carácter que indudablemente se pretende dar al órgano que se está creando por este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio de recordar que en relación a las excepciones a la publicidad, el precepto así lo establece debe requerir quórum calificado por disponerlo explícitamente la norma constitucional citada. Esta exigencia deberá a nuestro juicio recordarse por la Comisión al pronunciarse sobre este caso explícito.

Vale la pena tener presente también, en el orden de las materias en que el proyecto en estudio aporta frente a la Constitución, que el proyecto del Ejecutivo en su art. 15° - no así los cambios que ha dispuesto la Cámara de Diputados - se ajusta al art. 98 en el texto constitucional al disponer que las cuentas de la Corporación que se crea se rendirán ante la Contraloría que es la institución examinadora de los gastos públicos por excelencia y no se respeta tal cuestión, en cambio, cuando la Cámara pretende reemplazar aquello por un sistema de rendiciones ante las Comisiones de Hacienda de la Cámara y del Senado que no tienen facultades fiscalizadoras de cuentas sino que legislativas. Es decir, su competencia es diferente a la par que la norma de reemplazo propuesta por la Cámara sería simplemente entorpecedora de la actividad de legislar.

Como puede verse, a nuestro juicio la iniciativa propuesta por el Ejecutivo de crear una Corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio es admisible al tenor de las disposiciones constitucionales de los arts. 5, 6, 7 y 8 de la Carta Fundamental.

Cabe ahora referirse a otra cuestión que, al parecer, ha hecho surgir la duda en cuanto a si la Corporación proyectada puede considerarse como integrando a la Administración del Estado, evento éste que habría que analizar considerando otros preceptos de la Constitución.

Cabe en primer lugar tener presente lo dispuesto en el Código Civil en que Bello con extraordinaria certeza se refirió a las personas jurídicas públicas a las que explícitamente alude disponiendo que se regirán por leyes y reglamentos especiales.

En efecto, luego de definir en el art. 545° a las personas jurídicas como aquellas personas ficticias, capaz de ejercer derechos y obligaciones civiles y de ser presentada judicial y extra judicialmente y dividirlos en corporaciones y fundaciones, agrega en el art. 546° que no serán personas jurídicas aquellas corporaciones o fundaciones que no se hayan establecido en virtud de una ley o que no hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, terminando de precisar claramente en lo pertinente, en el inc. final del art. 547 que las personas jurídicas de derecho público se regirán por leyes y reglamentos especiales, entendiendo como tales a la nación, al fisco, a las municipalidades, a las iglesias, a las comunidades religiosas, y a los establecimientos que se costean con fondos del erario.

Estos establecimientos que Bello denomina "establecimientos que se costean con fondos del erario", expresión que viene del derecho francés y que da origen a lo que se ha denominado establecimiento público o, en una época más reciente también en la doctrina universal "instituciones para estatales", es decir paralelas al Estado aún cuando tienen su origen en iniciativa de dicho Estado. Y ellas son las personas jurídicas de derecho

público que, como la que contempla el art. 1° del proyecto y que denomina Instituto o Corporación autónoma de derecho público.

Para analizar la procedencia constitucional del proyecto y la exigencia o no en materia de quórum calificado es útil ver el preámbulo del proyecto de ley del Ejecutivo que, en el fondo, coinciden con los planteamientos precedentes.

Al respecto, es menester recordar que si bien el art. 3° constitucional dispone que el Estado de Chile es unitario, agrega que la Administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Y dispone en el inciso siguiente que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país, etc.

Es decir, del proyecto en cuestión deducimos que el artículo citado contempla dos clases de signos: Aquellos que integran la Administración del Estado y aquellos que habiendo nacido por iniciativa del Estado con arreglo a su competencia constitucional (arts. 5,6 y 7 de la Constitución) no forman parte de su administración. De estarse a los antecedentes históricos de la formación del proyecto en examen, es decir muchos de los cuales se insertan explícitamente en el cúmulo de antecedentes mencionados, modelos incorporados, recomendación de las Naciones Unidas, etc. El proyecto quiso dar trámite a tal iniciativa, explícitamente como órgano del Estado, pero sin que pasase a ser integrante de su Administración sino que por el contrario, su ley quiso concebirlo siempre y categóricamente por las razones nacionales e internacionales que se tuvieron en vista como una corporación absolutamente autónoma e independiente de cualquier poder u órgano del Estado. Así se comprende por ejemplo que en ninguna parte del proyecto se disponga como se trata v.gr. los actos de los órganos descentralizados que integran la "Administración del Estado" que se entenderá con el Ejecutivo por intermedio de tal o cual Ministerio. En el caso del proyecto aquello no se contempla para nada y sí se contempla en cambio lo que es perfectamente comprensible dada la naturaleza que se está asignando al órgano concebido que tanto su "organización" título II) como su "gestión"

sean propias de un órgano absolutamente autónomo. Así se comprende que en este título III se proyecten disposiciones absolutamente distintas a los de un órgano de la Administración del Estado, v.gr. en cuanto a la calidad de su personal (art. 13) y la naturaleza de los actos que celebra (art. 14), etc. manteniendo en cambio por las razonables regulaciones que ya se han comentado los dispositivos prescritos en materia de examen de cuentas (art. 15) que es consecuencial a la condición del órgano concebido.

Así y dada estas características es comprensible que atendiendo a las concepciones asignadas al órgano en cuestión se prescindiera del art. 19 N° 21 que es pertinente tratándose de empresas del Estado, carácter que la entidad proyectada no tiene, o se prescindiera también del art. 38 del texto constitucional que tampoco sería aplicable en la especie porque tal precepto es pertinente a la organización básica de la Administración Pública, dentro de la que no se concibe para nada a la entidad o corporación proyectada.

De la misma manera, y en consonancia con la legislación proyectada tampoco resulta concebible y pertinente la eventual aplicación al proyecto de lo prescrito en el art. 66 inc. 2° de la Constitución porque no se trataría en la especie, para nada de una iniciativa legal que tenga el carácter de ley orgánica constitucional. No es ni más ni menos que una ley simple que va a constituir la regulación legislativa que, junto al estatuto reglamentario al que se alude con uno de sus artículos van a integrar la plena regulación de la ley especial a que alude el art. 547 del Código Civil.

Las consideraciones precedentes se comprenden con el articulado de las leyes 18.575 en texto actual y 19.880 sobre procedimiento administrativo que, como se desprende de sus respectivos textos legales rigen para los órganos de la Administración, ya control ya centralizado o descentralizado pero que, naturalmente no serán aplicados a aquellas personas jurídicas públicas para estatales como la que aparece proyectada en la iniciativa en comentario.

En fin, como quiera que se está concibiendo la creación de una persona jurídica de derecho público y como quiera también que el

origen de tal persona se vincula a materias de alto interés para sin que sea necesario que llegue a integrarse dentro de la Administración dadas las distintas reflexiones que se formulan en el Mensaje, es perfectamente concebible que tratándose de una entidad de tal carácter se le traspasen las materias aludidas en la ley 19.123 y cuya continuación se ha extinguido por las razones de sobra conocidas, pero naturalmente sin que tal transparencia pueda hacerse extensiva a potestades públicas que, según dice la consulta, pudo haber tenido el organismo suprimido porque tales potestades son propias de un servicio público, carácter que no tiene el instituto proyectado.

En todo caso, me parece necesario que esa H. Comisión deba examinar las siguientes situaciones que, respecto a artículos específicos podrían ser indispensables aclarar, dudas éstas que surgen en el estudio detenido del articulado del proyecto. Lo anterior aún cuando tales dudas exceden el marco de las dos consultas formuladas, pero que me ha parecido indispensable exponerlas en función de un estudio más acabado del mensaje del Ejecutivo. Me refiero brevemente a cada una de ellas:

1. Los números 6 y 7 del art. 4° quieren regular, de alguna manera, materias relativas a acciones legales de hechos constitutivos de ciertos delitos de genocidio, o concernientes a desaparición o muerte de personas.

Esto, que hace explícita referencia al art. 6 de la ley 19.123 ya mencionada podrían incidir en la competencia que el art. 83 de la Constitución confiere al Ministerio Público. Sugiero en consecuencia estudiar un posible vicio de inconstitucionalidad.

Este específico punto debe de algún modo vincularse a la 2da. consulta formulada por esa H. Comisión pero, evidentemente la duda que planteo es de un amplio alcance.

2. En el art. 16 N° 1 del proyecto aprobado por la Cámara se produce a mi juicio una impropiedad que no contemplaba el mensaje del Ejecutivo.

Al hablar de cómo se forma el patrimonio de esta persona jurídica de derecho público que no forma parte de la Administración del Estado, el Ejecutivo disponía en su N° 1 que estaría integrado “por los recursos que

contempla anualmente la Ley de Presupuesto de la Nación". Ello es perfectamente comprensible dado el interés nacional que se asigna al órgano proyectado. El texto aprobado por la Cámara habla en cambio de los aportes que el Presupuesto de la Nación "pudiere contemplar". La referencia a los aportes parece útil pero la impropiedad se deriva de la expresión "pudiere" porque al aceptar tal expresión en su calificación lexicológica ello podría implicar que el Presupuesto anual podría contemplar o no. Y, en este último aspecto, ello podría culminar en que en un año cualquiera la ley no contemple aportes lo que significaría la imposibilidad de funcionamiento de la Corporación. Habría pues que reemplazar las expresiones pudiere contemplar por contemple.

3. El art. 1° transitorio del Mensaje del Ejecutivo hace una referencia explícita a los recursos asignados al programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, lo que no encuentro, al parecer reproducido en norma alguna en el proyecto aprobado por la Cámara. Esto podría tener importancia en el aspecto patrimonial del nuevo Instituto.
4. El art. 3° transitorio del proyecto vuelve a hacer referencia a casos de desaparición forzada de personas, situación ésta que se vincula a la observación signada en el N°1.

Saludo a Ud. muy atentamente y, por su intermedio a los distinguidos Sres. Senadores integrantes de la H. Comisión de Derechos Humanos.

Prof. Enrique Silva Cimma Ex - Senador de la República