cd 0455

ARZOBISPADO DE SANTIAGO
FUNDACION DE DOCUMENTACION Y
ARCHIVO DE LA VICARIA DE LA SOLIDARIDAD

REPUBLICA DE CHILE
CORPORACION NACIONAL DE
REPARACION Y RECONCILIACION

PROPUESTA DE LA CORPORACIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN SOBRE CREACIÓN DE UNA INSTITUCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

SANTIAGO, JUNIO 1996

Presidente
Alejandro González Poblete

Consejeros
José Luis Cea Egaña
Jorge Correa Sutil
Carlos Andrade Geywitz
Carlos Reymond Aldunate
Rodolfo Armas Merino
Jorge Molina Valdivieso

Secretario Ejecutivo
Andrés Domínguez Vial

Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación

REPUBLICA DE CHILE
CORPORACION NACIONAL DE
REPARACION Y RECONCILIACION

CD 0455

Santiago, 14 de Junio de 1996

ORD. : CNRR Nº 031/96

MAT. : Propuesta de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación sobre Creación de una Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

A : SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR

DE : PRESIDENTE CORPORACION NACIONAL DE REPARACION Y RECONCILIACION

Estimado Señor Ministro:

Por su intermedio tengo el honor de elevar a S. E. el Presidente de la República la propuesta sobre creación de una Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Superior de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación.

En los últimos seis años el país ha emprendido variados esfuerzos para alcanzar la reconciliación nacional, tanto por los poderes públicos, como desde diversos sectores de la sociedad civil.

El Consejo Superior de esta Corporación tiene la convicción de que si bien en este difícil proceso se han hecho progresos significativos, aún es necesario y posible avanzar mucho más, pues los valores comprometidos en la reconciliación son esenciales para asegurar una convivencia fraternal, consolidar la unidad nacional, dar fuerza y continuidad al desarrollo del país para proporcionar bienestar creciente a todos los chilenos, y perfeccionar las condiciones de convivencia en un clima de respeto, tolerancia, justicia y solidaridad, en el que se exprese la libertad en su más amplia expresión.

Estas iniciativas han tenido momentos de especial relieve para abrir paso a dicho proceso.

En un comienzo se buscó acercar al país a la verdad sobre las situaciones de violaciones de derechos humanos y de violencia política experimentados entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990, los signos más agudos de la crisis que dividió al país.

La interpretación y alcance global de esos hechos extremos corresponderá a la historia, pues sólo la distancia del tiempo permitirá apreciarlos con serenidad y equidad. Mientras tanto, ellos se erigen como una realidad presente en la memoria y los sentimientos de cada chileno, como un factor que crea distancias y separa a unos de otros.

Sin embargo, por iniciativa de sus poderes públicos, el Estado ha reconocido como tales a las víctimas que perdieron la vida o desaparecieron a raíz de esos acontecimientos. En virtud de ello, ha impulsado una acción de reparación moral y material de estas y sus familias, afirmando la verdad acerca de cada uno de los casos y promoviendo la solidaridad hacia quienes más daño sufrieron en ese tiempo.

El Estado también ha impulsado otras formas de reparación que facilitan el camino hacia la reconciliación, asumiendo las consecuencias de las situaciones que afectaron a quienes vivieron el exilio, fueron exonerados de empleos públicos por razones políticas o sufrieron efectos significativos sobre su salud, a raíz de las condiciones en que perdieron su libertad.

Desde un comienzo hubo consenso en el país sobre la necesidad de prevenir la repetición de aquellas situaciones que hoy todos lamentan, de manera que nunca más nuestro país viva una experiencia de tales características y pueda asegurarse a las futuras generaciones una convivencia en paz.

Para ello se desarrolló primero desde la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, y luego por mandato legal en esta Corporación, un esfuerzo de reflexión, estudio y elaboración de propuestas, destinadas a perfeccionar las instituciones que garantizan el ejercicio de los derechos humanos y promover la consolidación de una cultura de respeto de esos derechos.

Se ha avanzado también en perfeccionar el ordenamiento jurídico nacional; hoy están vigentes numerosos tratados y convenciones de derechos humanos y se están impulsando reformas a la justicia y a la legislación, que deben contribuir a hacerlos plenamente eficaces. Del mismo modo, en el plano educacional la incorporación de los Derechos Humanos entre los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos para la Educación General Básica, debe contribuir decisivamente al fortalecimiento de la cultura de respeto a esos derechos en las nuevas generaciones.

Esta Corporación termina su existencia el próximo 31 de diciembre y, al hacerlo, entregará un Informe Final, en el cual, junto con dar cuenta de las actividades que la ley le encomendó, formulará las proposiciones que permiten continuar el perfeccionamiento de las instituciones jurídicas que garantizan el respeto de los derechos humanos, como también aquellas que promueven una cultura coherente con ellos.

Sin embargo el Consejo Superior ha estimado conveniente no esperar el término de sus funciones para proponer la creación de una institución de las características que se describen en el documento que se acompaña, que a diferencia de la Corporación que ha tenido el honor de encabezar, de carácter transitorio y quehacer fundamentalmente referido a problemas de derechos humanos del pasado, tenga como misión permanente atender las exigencias del presente y futuro de la nación relacionadas con la promoción, protección y vigencia de los derechos humanos. Se propone la creación de un organismo nuevo, con características y objetivos distintos y no debe entenderse como continuidad de esta Corporación.

El Consejo Superior ha llegado a la conclusión de que el país está en condiciones de impulsar una nueva fase en el proceso de reconciliación nacional. Esta debe caracterizarse por la voluntad de la sociedad y de los poderes públicos para confirmar el compromiso con la dignidad humana y los derechos inherentes a ella, en la vida diaria de cada hombre y mujer, de modo que, junto con fortalecer los fundamentos de los valores que inspiran la convivencia social y constituyen las bases de la institucionalidad vigente, se promueva una mejor calidad de vida para todas las personas.

El proceso de reconciliación nacional puede lograr así unir a todos los chilenos, sin discriminación alguna, en el esfuerzo colectivo de creación de una sociedad de esas características, la cual sin desconocer las diferencias de las visiones sobre el pasado, vincule a los chilenos en la creación de la obra común, en la dimensión más profunda del crecimiento y desarrollo del país.

El Consejo Superior de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación está convencido de la conveniencia que tiene para la sociedad y el Estado de Chile, la creación de un Organismo Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que contribuya a asegurar su respeto y promoción, de modo que el conjunto de las personas que integran la comunidad nacional ejerzan a cabalidad los derechos esenciales a su dignidad y el Estado cumpla con su deber de respetarlos y promoverlos, tal como lo dispone el artículo 5º de la Constitución Política.

El documento que se acompaña a este oficio, propone la institución de un organismo de jerarquía constitucional, que goce de la más amplia autonomía funcional, financiera y administrativa posibles, de cobertura nacional, destinado a consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales que ella ha incorporado al Estado de Derecho vigente.

En estas funciones, dicho organismo debe procurar la defensa de los derechos del individuo común frente a la Administración del Estado, en todas aquellas situaciones que la Constitución no ha asignado esa tarea a otros órganos del Estado. Asimismo, deberá investigar de oficio las que afecten los intereses generales de la población, colaborando con su experiencia y conocimientos, al perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y administrativo que hace posible el respeto de los derechos humanos, como asimismo al desarrollo adecuado de las políticas públicas que los afectan.

Este organismo ofrece la posibilidad de facilitar, con serenidad, oportunidad y pacíficamente, la solución de aquellas quejas, que día a día se producen en las relaciones sociales, y que involucran derechos fundamentales, fortaleciendo la razón y la conciencia de las personas sobre los valores trascendentes a su condición de tales, y estimulando el cumplimiento de sus deberes respecto a los demás y de la comunidad a que pertenecen.

Este organismo puede dar una solución eficiente a múltiples controversias relacionadas con la vigencia de los derechos humanos en la vida corriente de las personas para lo cual hoy no existe instancia institucional apropiada, lo cual implica la realización de una pedagogía cotidiana sobre el sentido y alcance de estos derechos y, más allá aún, la posibilidad de evaluar la calidad de las normas y orientaciones que dirigen la gestión de la vida en sociedad, para impulsar su perfeccionamiento permanente, en el sentido que le otorga su legitimidad.

En virtud de ello, cada intervención de este organismo, en la mediación frente a las quejas o en las actividades de promoción del respeto a los derechos humanos, hará progresar el reencuentro entre las diversas personas y sectores sociales que hoy se consideran distantes unos de otros, al reconocerse en los valores que los unen, en una misma nación, una misma cultura.

Con esta propuesta y otras que hará en su Informe Final, el Consejo Superior que presido da cumplimiento al mandato de formular proposiciones para la consolidación de una cultura de respeto de los derechos humanos en el país, que prescribe el número 6 del artículo 2º de la Ley Nº 19.123, que creó esta Corporación.

Saluda atentamente al Señor Ministro,

ALEJANDRO GONZALEZ POBLETE
PRESIDENTE
CORPORACION NACIONAL DE
REPARACION Y RECONCILIACION

AGP/mop
CC.:arch. CNRR

PROPOSICION DE ESTABLECIMIENTO DE UNA INSTITUCION NACIONAL DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

PROPOSICION DE ESTABLECIMIENTO DE UNA INSTITUCION NACIONAL DE PROMOCION Y PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Este informe tiene como propósito proponer a su Excelencia el Presidente de la República la creación de una institución nacional de carácter permanente, cuyas finalidades sean la promoción y la protección de los derechos humanos en la sociedad chilena.

El Consejo Superior de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación ha llegado al convencimiento, derivado de la experiencia que ha adquirido en el cumplimiento de las funciones que la ley 19.123 le encomendó y del conocimiento de la historia social y política del país, acerca de la conveniencia manifiesta de instaurar un órgano del Estado que llene el actual vacío institucional en materia de promoción y protección de los derechos de la persona.

Para la consolidación de una democracia constitucional en el país, es ineludible el pleno respeto de los derechos humanos de los individuos. La consolidación se logra, entre otras vías, mediante una labor decidida del Estado en el terreno cultural, que permita crear conciencia ciudadana acerca del valor y trascendencia de los mismos, y fortaleciendo la consagración jurídica de esos derechos y sus garantías constitucionales.

La adecuada convivencia nacional y el Estado de Derecho reclama una actitud ética de parte de todos los ciudadanos orientada al respeto de los derechos humanos, sin la cual los valores que estos derechos garantizan se debilitan seriamente. Dicha actitud ética debe ser apoyada, desde una perspectiva institucional, por la acción decidida del Estado en favor de su protección, promoción y efectiva vigencia en la sociedad. A juicio de la Corporación en este campo al Estado y a la sociedad les resta mucho por hacer.

Para cumplir con el deber de promover y proteger cabalmente los derechos humanos es recomendable que el Estado adopte una posición más decidida que la que

hasta ahora ha adoptado, y que instituya, como consecuencia de la profundización del compromiso nacional por el respeto y promoción de los derechos humanos, una entidad de la más alta jerarquía, como la que más adelante se propondrá, cuya finalidad sea la de colaborar con la sociedad y los restantes órganos del Estado en la protección y plena vigencia de una cultura respetuosa de los derechos humanos en nuestro país.

La Corporación considera que la nueva entidad que propone instaurar ha de concitar el más amplio apoyo social para las funciones que le serían propias y deberá, necesariamente, ser representativa de todos los sectores que, en esta materia, tengan un compromiso con el respeto y la promoción de los derechos de las personas.

Por ello, esta entidad, además de poseer la más alta jerarquía normativa, ha de tener carácter permanente y autónomo, y debe poseer un diseño funcional y una estructura orgánica adecuada a sus objetivos, cometidos y atribuciones. Naturalmente, las altas funciones que le serían encomendadas exigen que dicha entidad sea integrada por personas de reconocida capacidad e idoneidad.

La fisonomía de esta entidad -como se referirá más adelante- ha sido elaborada en función de la satisfacción de necesidades del sistema institucional y social del país, teniendo en cuenta la ausencia, en su historia, de un órgano que, en conjunto con las restantes entidades públicas y privadas de la sociedad, tenga como función principal la defensa y promoción de los derechos de las personas.

La Corporación cree que la función central del órgano que se propone debe estar dirigida, en términos generales, a contribuir a la configuración y consolidación de una cultura y de un sistema institucional en la que se respeten los derechos humanos de los individuos. En este sentido, y de modo más específico, se considera que este Organismo deberá procurar la defensa de los derechos del individuo común frente a la Administración (tanto del Gobierno Central, como del Regional y Local), lo que en la actualidad resulta de especial significación e importancia. Asimismo, esta entidad tendrá el deber de impulsar y profundizar los derechos humanos en la sociedad y ser una voz de alerta sobre las necesidades de perfeccionamiento del sistema jurídico, desde la perspectiva de estos derechos y a la luz de la experiencia social.

I. Razones en favor de la creación de una institución de protección de los derechos humanos

De todas las dimensiones que poseen o abarcan los derechos humanos, la cuestión de su aseguramiento o eficacia al interior de los sistemas políticos y jurídicos resulta de especial importancia práctica. Si los derechos humanos cumplen en las sociedades contemporáneas una clara función reguladora de la legitimidad de los sistemas jurídicos y políticos y se encuentra suficientemente extendida entre los hombres la convicción de que esos derechos constituyen una garantía esencial para su dignidad y, a la vez, una vía de expresión de sus libertades e igualdades, la vigencia y respeto de estos derechos no sólo tiene interés teórico, sino enormes alcances prácticos.

Es justamente respecto de la dimensión práctica de los derechos humanos sobre la que versa esta parte del Informe, al proponer que el Estado de Chile instaure un órgano especializado que, junto a las técnicas tradicionales de solución de controversias y de protección de los derechos subjetivos (como la que desempeña el sistema judicial), mejore y extienda la protección y promoción de los derechos humanos en nuestro país, ayudando, con ello, a fortalecer la legitimidad del sistema político democrático-constitucional vigente y abriendo nuevas vías para que el ciudadano pueda encontrar defensa de sus derechos.

Existen variadas razones que pueden esgrimirse en favor de la creación en nuestro país de un órgano estable y permanente cuyas funciones sean la promoción y protección de los derechos humanos. Estas razones se pueden agrupar en dos órdenes. En primer lugar, existen razones de tipo normativo, entendiendo por tales, aquellas que se refieren a la obligación jurídica de instaurar un órgano de esta especie en nuestro país. En segundo lugar, se abordan aquellas razones sustantivas, las que apuntan más bien a incentivar el lugar o posición que los derechos humanos deben ocupar en el sistema jurídico y político.

Razones normativo jurídicas

Como se sabe, los derechos humanos han sido recogidos dentro del pensamiento jurídico-político contemporáneo en un doble carácter. Por una parte, se presentan y son defendidos como fundamento ético último desde el cual arranca o se justifica el orden político. De ahí proviene justamente lo que hemos dicho en cuanto a que los derechos humanos poseen una función reguladora de la legitimidad del sistema jurídico y político. Ahora bien, además de lo anterior, en cuanto los derechos humanos expresan o contienen una garantía para la dignidad de los sujetos y son un cauce para asegurar las libertades e igualdades de ellos, deben ser objeto de garantía, protección y promoción por el Estado.

Es justamente por esta doble importancia práctica que tienen los derechos humanos, tanto para la legitimidad del sistema político cuanto para el afianzamiento y extensión de las libertades y derechos de los individuos, que la Constitución -en una muestra de alto consenso político y social- expresó, mediante el artículo 5º, que es deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales (esto es, los derechos humanos reconocidos institucionalmente) garantizados tanto por la Carta Fundamental como por los Tratados Internacionales ratificados y vigentes.

Esta obligación de especial protección y promoción que ordena la Constitución, supone un esfuerzo adicional por parte del Estado para lograr una cultura y un sistema jurídico y político plenamente respetuosos de la dignidad intrínseca de los seres humanos que dichos derechos consagran y reconocen.

Este esfuerzo adicional debe estar orientado a fortalecer el sistema de garantías e instituciones de protección de los derechos humanos, actualmente vigentes, a través de una institución especializada que contribuya a asegurar y promover tales derechos, en particular, frente a ciertos comportamientos o actuaciones indebidas de la administración del Estado, así como en la sociedad en general. Del mismo modo, esta institución ha de estimular e impulsar en el terreno de la cultura jurídica y política, un mejor y más extenso respeto de esos derechos.

En este sentido, y además del ya mencionado artículo 5º de la Constitución, el cual es especialmente sugerente acerca del deber de los órganos del Estado de dar vida a esta institución protectiva, hay ciertas exigencias contenidas en Tratados Internacionales o en Declaraciones, según las cuales el Estado de Chile se ha obligado a impulsar las protección y promoción de los derechos humanos internamente, colaborando, con ello, a la protección y promoción universal de estos derechos humanos.

En efecto, si se lee el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 1948, se llega a la conclusión que los derechos que aparecen en esa declaración deben ser especialmente protegidos y promocionados por el Estado. Así, en su párrafo sexto sostiene esta Declaración: *«Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre»*. Luego, en su considerando octavo, insiste en que los Estados suscriptores de la Declaración han contraído la obligación de promoción y garantía interna de los derechos cuando sostiene que *«La Asamblea General» «Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción»*.

Además de esta Declaración, que es considerada inequívoca acerca de que un Estado no cumple este deber de protección o promoción simplemente reconociendo las técnicas comunes de defensa de los derechos humanos, se encuentra la «Declaración y Programa de Acción de Viena» aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 -aunque sin carácter obligatorio. En esta Declaración se solicita insistentemente a los Estados Miembros de la comunidad internacional crear instituciones especializadas de promoción y protección de los derechos humanos en sus respectivos países, naturalmente de acuerdo a la circunstancias y especialidad de cada caso. En efecto, en el número 36 del texto indicado, se insiste de modo global en un punto de vista que se mantiene en toda la declaración, ahí

dice: *«La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos»*. En el párrafo siguiente la Declaración enfáticamente afirma *«La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales»* de este tipo.

Razones sustantivas o de fondo.

Además de las razones de orden jurídico que hemos expresado, hay otras que aconsejan impulsar la creación de una institución nacional especial cuyo objetivo sea la protección y promoción de los derechos humanos. En este sentido, la Corporación cree que una institución de esta naturaleza tendría como principal propósito amparar a los individuos frente a actos de la Administración del Estado.

El surgimiento de esta necesidad de fortalecer el amparo del ciudadano frente a la administración del Estado proviene del considerable crecimiento de los aparatos burocráticos que existen en nuestro país. Los cuadros administrativos del Estado contemporáneo son muy complejos y extensos y se encuentran facultados por el ordenamiento jurídico para desempeñar múltiples funciones. Para cumplir con estas funciones necesariamente el mismo ordenamiento les concede una amplia gama de atribuciones que, frecuentemente, pueden ejercerse con discrecionalidad, lo que en no pocas ocasiones se traduce en el ejercicio de potestades lesivas o simplemente abusivas para los derechos de los ciudadanos.

La única alternativa que en la actualidad presenta nuestro ordenamiento frente a estos actos lesivos o abusivos es recurrir -no siempre por vías expeditas y oportunas- ante el aparato de Administración de Justicia para que reparen o indemnicen los actos lesivos o abusivos del tipo que hemos indicado. Esta alternativa, desde el punto de vista de las políticas públicas, no siempre es deseable ni menos posible, no sólo porque los recursos sean escasos o de llegar hasta los tribunales produciría enormes atochamientos y dispendio de recursos, sino, además, porque

no es indispensable ni importante que determinadas actuaciones administrativas de poca relevancia sean resueltas jurisdiccionalmente, no siendo razonable, tampoco, esperar que los tribunales les presten dedicación, aunque tras ellas sea posible advertir situaciones generalizadas de infracción de derechos o de malos hábitos administrativos que sea necesario enmendar o corregir.

En ese mismo sentido, puede suceder que de los actos de la Administración no fluya abiertamente una infracción de ley, sino que ésta haya ejecutado sólo actos de mala administración que afecten derechos humanos. En este supuesto caben una enorme cantidad de conductas de la Administración, cuya enmienda y reparación puede significar grandes ahorros para el Estado si son desviadas y encargadas a un órgano especial, entre los cuales se encuentran, por ejemplo, que un acto sea «poco razonable», injusto, opresivo, indebidamente discriminatorio, equivocado o errado, que implica el ejercicio de una facultad discrecional para un fin indebido, por razones inaplicables al caso o sin dar razones de la decisión, etc. En estas hipótesis, la comprobación judicial puede resultar excesivamente compleja y extensa, con considerables gastos para el afectado o para el mismo Estado. Además, puede tratarse de situaciones que no sean contrarias al ordenamiento jurídico y que, por ello, los tribunales de justicia probablemente no puedan disponer ningún remedio eficaz.

En estos casos la intervención de un órgano especial, el que por medios conciliatorios logre corregir actos abusivos o desmedidos o que con sus recomendaciones enmiende tendencias o hábitos generalmente arraigados en la Administración del Estado, siempre que estos afecten los derechos humanos, puede ser de gran significación para todo el sistema jurídico y administrativo. Incluso este órgano puede ayudar a descongestionar el recurso de protección, el que en la actualidad -todas las estadísticas así lo indican- está siendo superado en los hechos por una enorme cantidad de actos sin relevancia general.

Además de lo anterior, el ejercicio de esta facultad por un órgano como el mencionado, permitiría registrar, verificar y visualizar las áreas donde los ciudadanos se quejan de modo permanente o se ven más desprotegidos. Esta institución se encontraría en una posición privilegiada para detectar e identificar sectores del

ordenamiento jurídico o las prácticas de los cuadros administrativos que requieran de modificaciones o correcciones. En efecto, dedicado a recibir las quejas y reclamaciones de los ciudadanos acerca del comportamiento de la administración del Estado, el órgano que se propone puede adquirir un vasto cúmulo de información y un punto de vista amplio acerca de la aplicación de las reglas vigentes, así como de las prácticas administrativas en uso. Esta perspectiva amplia es difícil de adquirir por otros órganos, sobre todo para los tribunales que sólo poseen un conocimiento limitado, dado que los asuntos se distribuyen en su interior.

En relación con todo lo anterior, si se desea racionalizar y perfeccionar el sistema administrativo del Estado, se requiere de un diagnóstico acertado y preciso. Una entidad como la propuesta, se encuentra en una posición especialmente aventajada para efectuar ese diagnóstico, por las razones antedichas, y para formular luego, en conjunto con otros órganos o por separado, propuestas de perfeccionamiento. En los sistemas comparados, esta función suele estar entregada también al Ombudsman o Defensor del Pueblo. La razón es muy sencilla: dada su situación privilegiada de conocimiento del funcionamiento de la globalidad del sistema administrativo, se encuentra en una buena posición para sugerir o proponer mejoras, tanto respecto de las reglas como de las prácticas, rutinas burocráticas, usos vigentes en los funcionarios de la administración del Estado, etc.

Cabe tener presente que el control que realizaría el órgano que se propone no es ejercido por otros órganos del Estado. Por lo pronto, no es llevado a cabo por los tribunales de justicia. Las actividades que ejecuta este órgano no son jurisdiccionales. Esto es efectivo si se tiene en cuenta, en primer lugar, la noción de jurisdicción que establece la Constitución Política. Además, este órgano no se pronuncia sobre una pretensión jurisdiccional puesto que el afectado que presenta una queja o denuncia ante este órgano no deduce, técnicamente, una pretensión jurisdiccional. Por lo mismo, el pronunciamiento de este órgano no constituye una resolución o sentencia y, en esa virtud, su recomendación carece del efecto de cosa juzgada y no produce efectos vinculantes. El pronunciamiento de este órgano se formaliza a través de un informe y/o recomendación, cuya principal fuerza es su autoritas o valor moral sobre la administración.

Por otra parte, las funciones del órgano propuesto tampoco corresponden a las que ejecuta en nuestro país la Contraloría General de la República. La Contraloría efectúa un control de legalidad y constitucionalidad de decretos y resoluciones, además de otras funciones, como el control de las cuentas del Estado. El órgano que se propone no efectúa este control de legalidad o constitucionalidad pues no estaría facultado para ejercer lo que técnicamente se denomina toma de razón, y, por ello, no estaría facultado para representar decretos o resoluciones ilegales o inconstitucionales. El órgano que proponemos no tiene una función de control jurídico de las normas emanadas de la administración.

En suma, el órgano que se propone carece de equivalentes funcionales en nuestro sistema jurídico y allí reside, justamente, la importancia de instituirlo.

Por último, hay que advertir que si bien dentro de la Corporación existe unanimidad en el sentido de atribuir a la entidad que se propone la función antes indicada, algunos Consejeros fueron del parecer que, además, esta entidad debía extender sus facultades hacia la revisión no solo de las infracciones cometidas por la administración sino que, también, a las realizadas por diversas asociaciones o agrupaciones de la sociedad civil. Ello en virtud de que los derechos humanos tienen un carácter universal y general y que la infracción a los mismos podría tener distintos orígenes.

Ahora bien, la Corporación ha llegado al convencimiento que hay un segundo argumento de fondo -además de proteger al ciudadano común que ve afectados sus derechos humanos por la Administración- que la impulsa a proponer la creación en Chile de una institución para la protección de los derechos humanos.

Si el respeto y promoción de esos derechos influye decisivamente en la legitimidad de sistema político y jurídico y si, además, estos derechos son cauce de expresión de la dignidad humana, en especial de la enorme gama de derechos de libertad e igualdad, entonces, resulta que tales derechos son importantes frente a los actos del Estado, muy particularmente, enfrente de las políticas públicas y de la legislación, en que estas se convierten.

Una institución como la propuesta, a semejanza del rol que han cumplido órganos como la CONAMA o el SERNAM, en materias de medio ambiente y de mujer, debe informar y revisar horizontalmente las políticas públicas adoptadas en el Estado, detectando las posibles infracciones a los derechos humanos que pueda haber en ellas. Además un órgano como el propuesto debe efectuar recomendaciones técnicas, proponer cursos de acción o modalidades de perfeccionamiento del sistema jurídico.

Se trataría, entonces, de una entidad que debiera influir de modo especializado -focalizando los recursos escasos- en la elaboración, análisis, adopción y evaluación de las políticas públicas del Estado, desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Tal influencia debiera dirigirse, primero y principalmente, aunque no exclusivamente, a los actores que intervienen en las políticas públicas y luego sobre el sistema jurídico en que estas se convierten. Ello anticiparía posibles infracciones a los derechos humanos, con el consiguiente ahorro de tiempo y recursos, generaría un efecto persuasivo anticipado y educaría en el tema.

Los medios o instrumentos para influir en el sentido antes indicado son variados, destacando, entre ellos, la elaboración de informes especializados, la asesoría a los actores relevantes del sistema, las conferencias y seminarios, ordenaría investigaciones y efectuaría publicaciones, todo esto, con miras a proteger y promover el conocimiento e información sobre los derechos humanos en nuestro país. Sin duda, una institución con el perfil y funciones que se han indicado produciría un ahorro social considerable y contribuiría a profundizar la legitimidad del sistema político y jurídico.

II. Sistemas comparados de promoción y protección de los derechos humanos

Antes de entrar de lleno a la descripción de las características centrales del órgano que proponemos (lo que se efectuará en el sección siguiente) resulta importante esbozar los sistemas comparados de protección y promoción de los derechos humanos. Esta descripción permitirá ilustrar con los ejemplos de otros países la opción que propondremos para Chile.

No se trata, como se comprende, de describir los órganos que tradicionalmente en esos sistemas comparados tienen a su cargo la función jurisdiccional, típicamente la resolución de conflictos y la conservación o protección de derechos subjetivos. Por el contrario, lo que puede ser útil al propósito que nos anima es el de revisar y analizar en dichos sistemas comparados aquellos órganos que realizan una función de protección y promoción de derechos con respecto a las políticas públicas y legislativas que impulsan esos Estados, y con respecto a la defensa de derechos humanos frente a determinado tipo de infracciones administrativas que, por su clase, naturaleza o calidad, no son absorbidas -ni menos resueltas- por el sistema judicial.

La revisión de estos sistemas comparados carece de afán erudito. Por el contrario, tal examen puede ser de utilidad para orientar las posibilidades y derroteros que podría tomar una reforma de esta naturaleza en nuestro país (tomando en cuenta las particularidades que todo país tiene) y, sobretodo, para evitar errores en su implantación. Resulta, por tanto, no sólo interesante sino indispensable efectuar una síntesis de algunas de las experiencias comparadas sobre el particular.

Como es previsible, los sistemas comparados de protección y promoción de los derechos humanos que poseen los rasgos anotados en el párrafo antes precedente son diversos. Si agrupamos dichos sistemas siguiendo criterios orgánico-procedimentales y funcionales llegaremos a la conclusión de que existen tres grandes tipos de instituciones u órganos dedicados a la protección y defensa de los derechos humanos.

En primer lugar, en varios sistemas constitucionales es posible observar la presencia de la institución del **Ombudsman** o del **Defensor del Pueblo** (la nomenclatura es variable pero estas son las más frecuentes). La indicada institución tiene carácter permanente en esos ordenamientos y normalmente ha sido incorporada a nivel constitucional. Las funciones que cumple se concentran en la protección de derechos antes que en la promoción de los mismos.

En segundo lugar, nos encontramos con **Comisiones de Derechos Humanos.** Estas comisiones, si bien realizan funciones semejantes a las del Ombudsman o los Defensores del Pueblo, no constituyen, en general, órganos permanentes del sistema institucional y sus funciones cubren en ocasiones tanto la promoción como la protección de derechos humanos.

Por último, en algunos países se han erigido **Comisiones Especiales** que, de modo relativamente permanente, cumplen funciones de protección de derechos, pero focalizando dicha función, y esto es lo relevante, en grupos llamados vulnerables.

Es conveniente explicar con alguna mayor profundidad estos tres modelos. Ello ayudará a ilustrar adecuadamente acerca de las alternativas que se han tenido en cuenta al momento de configurar la proposición de órgano de promoción y protección de los derechos humanos que, en definitiva, se concretará en la siguiente sección de este Informe.

El Ombudsman o Defensor del Pueblo

En varios países se ha establecido el Ombudsman o Defensor del Pueblo. Estas instituciones pueden estar integradas por una o varias personas, caso, este último, en el que forman una Comisión (Canadá). La función principal que se le encomienda a este tipo de entidades es la de proteger al ciudadano común que es afectado por actuaciones indebidas o ilegales de la administración pública y, en general, debe controlar eventuales abusos por parte de órganos y agentes del Estado. Ello configura al Ombudsman o al Defensor del Pueblo como un verdadero mediador entre la administración y la persona que cree que han sido afectados de algún modo sus derechos.

Los Ombudsman o Defensores del Pueblo han surgido en sistemas parlamentarios y tienen como principal función fiscalizar la acción de la administración. Por ello, es bastante corriente que los nombramientos de quienes ocupen este tipo de cargos (y en ocasiones también su eventual destitución) sean efectuados directamente por el Parlamento, aunque no es descartable, naturalmente, que dichos

nombramientos puedan efectuarse también por otros órganos como el Presidente y el Congreso en un régimen presidencial. Esto es lo que sucede en el caso de México donde el Ombudsman está «incardinado», al decir de la doctrina de ese país, en el Poder Ejecutivo. A pesar de lo anterior, es corriente que incluso en los regímenes presidenciales el nombramiento sea efectuado por el Congreso (Argentina).

Existe una razón de fondo para que el nombramiento de quienes encabezan estas instituciones esté radicado en órganos de fuerte representación ciudadana: el Ombudsman o el Defensor del Pueblo deben contar con alto nivel de legitimidad, puesto que su tarea consiste en revisar el comportamiento abusivo, arbitrario o francamente ilegal de la administración frente al ciudadano común de un Estado.

En general, a los Ombudsman o Defensores del Pueblo se les atribuyen funciones relativas a tramitar e investigar denuncias o quejas efectuadas por particulares, las que versan sobre infracciones, abusos o actuaciones arbitrarias o indebidas cometidas por la administración pública del Estado (ello incluye, naturalmente, las técnicamente llamadas omisiones administrativas).

Una vez efectuada la denuncia, esta institución pone en marcha un procedimiento regulado previamente y con todas las garantías de respeto al debido proceso, que le permite, comúnmente, acceder a información relevante para el caso y también recibir descargos de parte de la administración. Luego, si la conciliación directa no da resultados, el Ombudsman formula una recomendación que tiende a restablecer los derechos afectados. En el caso de no ser acogida dicha recomendación, es bastante corriente que este órgano pueda elaborar un informe individual o general (sobre varios casos similares). Este informe, en el cual se denuncia la infracción o abuso cometido, es enviado anualmente (o antes si se trata de un caso individual) al Parlamento o al órgano u órganos que han intervenido en su nombramiento. Es corriente también que en estos informes se efectúen recomendaciones o sugerencias generales de política pública.

Además de la función de revisar denuncias, en algunos modelos al Ombudsman o Defensor se le atribuyen también facultades para actuar de oficio frente a situaciones que revistan características de infracciones o de afectación de derechos

individuales que son objeto de preocupación colectiva (que no han sido llevadas por el afectado hasta este órgano) o de la protección de intereses o derechos generales o difusos. El fundamento que existe para agregar o atribuir este tipo de funciones al Ombudsman o Defensor del Pueblo es que se le considera como protector objetivo de los derechos ciudadanos.

Tanto las denuncias que pueden hacerse ante el Ombudsman como las actuaciones de oficio de éste y del Defensor del Pueblo, normalmente se encuentran sujetas a ciertas limitaciones. Las primeras, esto es, las denuncias, deben intentarse dentro de un plazo determinado y excluyen generalmente la coexistencia con la función jurisdiccional de los tribunales ordinarios (aunque también hay casos en que se admite que ambas sigan paralelas). Además, en muchos casos una denuncia es tramitada bajo reserva del nombre y puede ser presentada ante el órgano directamente o por medio de intermediarios, como el Parlamento (en estos casos, como el de Inglaterra y Francia, la eficacia de esta institución con intermediarios es escasa).

Cabe destacar una limitación común a las denuncias y actuaciones de oficio: es corriente que no puedan dirigirse contra ciertos órganos como el Parlamento y los Tribunales de Justicia, entre otros (en esto también hay excepciones, pues hay casos en que se incluye tanto a los Tribunales como al Parlamento).

Las características centrales de la institución del Ombudsman son dos. Por una parte, el Ombudsman no ejerce funciones jurisdiccionales, pues ninguna de estas instituciones juzga derechos ni adopta decisiones vinculantes para terceros. Estas instituciones dictan por lo general «recomendaciones» cuyo valor, cuando se hacen públicas, no es escaso. Estas denuncias y recomendaciones son un verdadero registro de las áreas donde funciona mal la administración, constituyéndose, por ello, en una herramienta valiosa para el perfeccionamiento de la misma y para el diseño y control de las políticas públicas (autoritas). Además, este tipo de órgano tampoco inicia acciones legales ante la jurisdicción ordinaria (sobre esto hay excepciones). Estas características hacen que la fisonomía del Ombudsman o Defensor del Pueblo sea enteramente distinta de la labor jurisdiccional.

Por otra parte, el Ombudsman o Defensor del Pueblo está en una posición privilegiada para ser un eficaz colaborador y un observador imparcial y objetivo del comportamiento de la administración, ayudando a afianzar, por ello, el principio de legalidad de los órganos del Estado.

Es importante hacer notar que en algunos sistemas los Defensores del Pueblo u Ombudsman están provistos de una función que les permite representar derechos o intereses generales o colectivos frente a la ley. La atribución de impugnar ante el Tribunal Constitucional justamente la constitucionalidad de las leyes, coloca a este tipo órgano en una posición de representante de la sociedad ante los órganos jurisdiccionales de control constitucional (Portugal y España).

Las Comisiones Especiales

Esta clase de comisiones tienen como objetivo la protección de determinadas minorías que se estiman especialmente vulnerables desde distintos puntos de vista. Se trata entonces de un órgano o comisión cuya tarea es proteger los derechos de inmigrantes, refugiados, niños, poblaciones indígenas, comunidades lingüísticas y religiosas, minorías étnicas, etc., en general, grupos socialmente vulnerables que por razones estructurales del sistema o culturales es muy probable que queden fuera del marco común u ordinario de protección jurisdiccional o pueden ser objeto de trato discriminatorio.

La protección de derechos que estos órganos o comisiones dispensan a los llamados grupos vulnerables consiste, en general, en llamar la atención públicamente, por diversos medios, acerca de la suerte o situación de estos grupos; investiga denuncias hechas por afectados que piensan que se les han infringido sus derechos, recomienda determinadas políticas globales sobre el tema, etc. Además de lo anterior, la función primordial que desarrollan estos órganos o Comisiones es la de velar para que no se incurra en aplicaciones discriminatorias de la ley respecto de estos grupos vulnerables.

En virtud del profundo y vasto conocimiento especializado que sobre los grupos vulnerables adquieren estas Comisiones, se vuelven de gran utilidad en el

proceso de adopción de decisiones públicas o de elección de ciertas políticas públicas que inciden en estos grupos vulnerables, y que deben tomar órganos del Estado, como el Parlamento, el Presidente de la República, etc. Es justamente por lo anterior que este tipo de Comisiones terminan prestando asesoría tanto a los órganos que deben adoptar decisiones como a los interesados y posiblemente afectados por ellas.

Las Comisiones de Derechos Humanos

Si bien este tipo de entidades tienen alguna similitud con los dos sistemas anteriores de protección y promoción de derechos, la verdad es que difieren en el lugar institucional que ocupan y en la clase de funciones que desarrollan. En lo que toca a lo primero, esto es, a su posición en el sistema institucional, este tipo de instituciones son creadas normalmente por decreto o por ley, otorgándoseles períodos de tiempo determinados para su funcionamiento; abordan temas o problemas específicos y cuando se agotan estos últimos se extinguen hasta que sea necesario llevar a cabo otra tarea del mismo tipo. En este sentido, este tipo de comisiones tienen un carácter relativamente circunstancial en el tiempo y no son permanentes -aunque también hay comisiones que se han transformado en continuas.

Las funciones que desarrollan estas Comisiones pueden ser bastantes amplias. En este sentido, se pueden crear para investigar determinados hechos que han causado expectación y alarma pública (para lo cual pueden gozar de facultades diversas, inclusive, atribuciones de imperio para sus resoluciones frente a determinados órganos del Estado) o para examinar casos de discriminación de diverso tipo. Es bastante común también que este tipo de Comisiones, ya sea en el conocimiento de hechos públicos o de casos de discriminación, puedan recibir denuncias concretas y tengan atribuciones para investigarlas (con variados tipos de herramientas).

Está también bastante extendido que a estas Comisiones se les atribuyan directamente funciones de investigación de denuncias por infracción o restricción generalizada de derechos, de examinar la política de derechos humanos que los gobiernos llevan a cabo, o de revisar todas las políticas del Estado en función de su

impacto en los derechos humanos. De esto último surge normalmente la posibilidad de que estas Comisiones elaboren informes públicos o informes que, por el contrario, deban conocer sólo determinados órganos políticos del sistema (el que los crea o los tribunales, por ejemplo), en donde se efectúen determinadas proposiciones de cambio o mejoramiento de la protección de los derechos.

Por último, este tipo de comisiones tienen, en general y dentro de sus funciones, la labor de promover los derechos humanos en el terreno cultural e institucional, pudiendo influir en el sistema por medio de campañas públicas, efectuando actos, seminarios, conferencias, publicando libros, etc. Se trata de una función que no está entregada a ningún órgano especial del sistema, que intenta mejorar la conciencia, el conocimiento y la profundidad de los derechos humanos de las personas.

III. Definiciones básicas del Organo Protector de los Derechos Humanos propuesto

La Corporación ha llegado a la conclusión, después de haber reunido las sugerencias de personas de reconocida competencia e idoneidad en el tema y de haber discutido dichas ideas, que un Organo de la importancia del que se propone para la promoción y respeto de los derechos humanos debe estar revestido de ciertas características jurídicas especiales que le permitan llevar a cabo esas funciones a cabalidad. En este sentido, el organismo debe tener una estructura de tres partes, su jerarquía ha de ser constitucional, debe gozar de la más amplia autonomía funcional, financiera y administrativa posibles y tener cobertura nacional. Respecto de sus integrantes deben establecerse mecanismos especiales para hacer efectivas sus responsabilidades.

Desde la perspectiva de las funciones, cabe explicitar que el Organo debe desempeñarse fundamentalmente en la protección y defensa del ciudadano común frente a la administración. Es especialmente importante destacar, en este caso, que en el ejercicio de sus funciones receptoras de reclamos y quejas, este Organo además

de actuar con la privacidad que el caso aconseje, desempeñará tareas primordialmente de mediación entre el ente público y el ciudadano que se siente afectado, en busca de reparar la situación acaecida, no previéndose poder de imperio respecto de las resoluciones decisorias de la queja o reclamo que de él emanen.

Además, este órgano debiera promover la eficacia de los derechos humanos contribuyendo a crear, en conjunto con el resto de la sociedad, una cultura respetuosa de ellos.

A. Estructura del Organo de Protección de los Derechos Humanos

El organismo defensor de los derechos humanos que proponemos debiera estar estructurado sobre la base de 3 órganos: un Consejo, que fije las políticas generales de funcionamiento del organismo; un Presidente del Consejo, que esté a la cabeza de aspectos administrativos, protocolares y otros semejantes del organismo, y un agente dinámico denominado Secretario Ejecutivo, cuya labor sea la de impulsar y ejecutar las políticas del Consejo en las acciones concretas de promoción y protección de los derechos humanos.

1.a El Consejo.

La Corporación no ha elaborado ninguna definición acerca del número de Consejeros que debiera integrar este organismo. Con todo, el número que ha resultado eficaz en casos semejantes y que permite efectuar el trabajo sin excesivas discusiones -como podría llega a suceder con un Consejo de muchos miembros- es de siete.

El Consejo de este nuevo Organo debe ser nombrado por las autoridades más importantes del Estado. En este sentido, se propone que participen en dicha designación el Presidente de la República con acuerdo del Senado. Esta modalidad de nombramiento tiene como finalidad garantizar una alta representatividad y ascendiente a los miembros elegidos, así como, asegurar también, hasta donde ello es posible, que dada la alta investidura de los órganos que deben efectuar los nombramientos se elija siempre a personas de comprobada idoneidad y seriedad.

Si el sistema de nombramiento da plenas garantías a todos los sectores relevantes de la vida nacional, el Organo que se propone tendrá más legitimidad social y política para realizar con éxito y plena independencia sus altas tareas.

Los integrantes de este Consejo debieran permanecer en sus cargos un plazo lo suficientemente extenso como para asegurar un desempeño eficaz, independiente e imparcial, ajeno a la contingencia política, en sus altas tareas. Como contrapartida, se ha llegado al convencimiento que si el plazo de duración de los mandatos es medianamente largo o extenso no debiera permitirse la renovación de los titulares por un nuevo período. Con una duración de los mandatos como la recomendada se pretende mantener la continuidad histórica y el trabajo práctico de la institución. Además, los miembros de este Consejo deben ser inamovibles durante el ejercicio de su cargo, debiendo responder del modo como se recomendará más adelante.

Asimismo, la Corporación considera indispensable el diseño de un sistema de incompatibilidades y responsabilidades que garantice la mayor autonomía posible de los miembros del Consejo. Para ello, las incompatibilidades debieran estructurarse en torno a la prohibición de que los integrantes del Consejo desarrollen otras funciones públicas conjuntamente, esto es, a un mismo tiempo -sean o no remuneradas. Ello garantizaría que los elegidos para integrar este Organismo le dediquen el tiempo que sus funciones requieren y tengan, además, la independencia antes indicada, la que dadas las funciones de este organismo resulta imprescindible.

Las facultades de este Consejo debieran ser, en general, la determinación de la política del Organismo, lo que supone atribuciones normativas, consultivas y fiscalizadoras.

1.b Presidente del Consejo.

El Presidente del Consejo de este organismo debiera ser nombrado por el propio Consejo de la entidad y tendrá a su cargo, las funciones administrativas, protocolares y otras semejantes, propias de su cargo. En este contexto, la Presidencia del organismo podría extenderse por un lapso de tiempo de dos años, renovables.

La razón que justifica que sea el propio Consejo quien elija al Presidente del mismo, radica en la autonomía que el Organismo y el Consejo requieren para una adecuada y eficaz ejecución de sus funciones.

1.c El Secretario Ejecutivo de la Entidad.

El Secretario Ejecutivo debería ser nombrado por el Consejo del organismo, por un lapso de tiempo fijo que debe ser medianamente largo. Para equilibrar el poder asignado al Secretario y para verificar el cumplimiento de sus tareas se debería otorgar al Consejo la atribución para removerlo, para lo cual debiera necesitar un quórum especialmente alto y tener una causa grave que lo justifique. Con esto se pretende equilibrar cualquier exceso en que éste pudiera incurrir en el ejercicio de sus funciones.

Las tareas fundamentales del Secretario Ejecutivo son las de llevar a cabo las políticas o directrices y decisiones del Consejo de este organismo y de realizar las investigaciones a que den lugar las denuncias de personas que crean haber sido afectadas en sus derechos constitucionales -los que, con precisión, se indican en otro acápite de este informe- debido a infracciones cometidas por órganos de la administración del Estado. Para cumplir con sus funciones, naturalmente, el Secretario debe participar en el Consejo con derecho de voz, rendir cuenta periódica ante él, entregar toda la información que se le solicite, etc.

2. Jerarquía que debe tener el Organo.

La Corporación considera que un organismo de tan altas funciones públicas, como el que aquí se propone, debe estar dotado de la máxima jerarquía normativa posible. Así acontece, por lo demás, con los órganos restantes del sistema institucional. Pensamos, por consiguiente que el lugar natural de consagración jurídica es la Constitución. El objetivo al dotarlo de esta jerarquía normativa especial es ponerlo a resguardo de mayorías ocasionales que pudieran alterar su fisonomía o entrabar el ejercicio de sus funciones.

Para esto, el Organismo propuesto ha de estar reconocido en la Constitución. Con todo, como resulta obvio, en la Constitución debiera contemplarse sólo las cuestiones más importantes del mismo (funciones, órgano, mecanismos de designación y otras) y el resto de las materias pueden quedar contempladas en una ley que al efecto debiera dictarse, y que debiera dejarse en claro en la Constitución, tendría el carácter de orgánica constitucional.

Ahora bien, sin perjuicio de la convicción antes indicada, la Corporación cree que si el legislador por razones prudenciales o de otra índole considera necesario cierta experiencia previa de este Organismo en el ejercicio de sus funciones antes de proceder a su consagración a nivel constitucional -lo que tendría indudables efectos permanentes- la consagración legal del mismo resulta factible.

3. Autonomía institucional del Organo.

Es indispensable dotar a un organismo como el que se propone de toda la autonomía que resulte posible contemplar en el terreno administrativo y presupuestario. Ello contribuirá, sin duda, a fortalecerlo en el ejercicio cabal de todas sus funciones.

En este sentido, es necesario dotar al organismo propuesto de independencia presupuestaria. Para ello se podría seguir el modelo proveniente de otros órganos del Estado, como el Tribunal Constitucional o el Banco Central. En suma, el presupuesto debe ser fijado por el Consejo de la entidad, a proposición del Secretario, y presentarse al Ministerio de Hacienda. A falta de acuerdo con este último, deben regir los valores del año precedente, debidamente indexados. Naturalmente, el Organismo rendirá cuenta anual de la ejecución del mismo, según las reglas generales aplicables a esta clase de entidades en el derecho nacional.

El Consejo de esta entidad y el Secretario deben tener autonomía para contratar al personal y dirigir en el terreno administrativo al organismo.

4. Responsabilidad de los miembros del organismo.

Los Consejeros han de gozar de independencia del poder político y por ello, han de estar excluidos del juicio político. Creemos que la posibilidad de acusar políticamente a los miembros del Consejo o al Secretario Ejecutivo debe estar vedada, porque ello introduciría una presión muy fuerte sobre las decisiones de los Consejeros o del Secretario, los que, deben estar libres de seguir sus conciencias en materia de protección de los derechos humanos, sin intromisiones, o presiones de ninguna especie.

Lo anterior no implica que los Consejeros sean absolutamente irresponsables. Las responsabilidades en que pudieran incurrir debieran quedar consignadas en la ley, pudiendo seguirse, también a este respecto, algunos modelos de responsabilidad de órganos autónomos como los ya indicados en el número anterior.

Los Consejeros debieran ser responsables en el ejercicio de sus funciones por causa que implique abuso de su condición de tal, obteniendo beneficios para sí o para terceros relacionados. También el incumplimiento grave de sus funciones debiera dar lugar a la remoción del mismo. Por último, para garantizar plenamente la imparcialidad y seriedad de este mecanismo de ejercicio de responsabilidades, se propone entregar a la Corte de Apelaciones el conocimiento y juzgamiento de las mismas.

5. Cobertura nacional.

Dadas las funciones que se le encomendarían a este Organo, en particular, la de investigar las infracciones a los derechos constitucionales cometidos por ciertos Organismos del Estado, debería tener una dimensión de cobertura progresivamente nacional, con la finalidad de asegurar la ejecución de sus trascendentales tareas, al menos, en las ciudades más relevantes del país.

Se propone que este organismo tenga cobertura «progresivamente» nacional, porque no escapa a nadie las dificultades presupuestarias y de organización que ello tendría para el Estado, de modo que la Corporación considera que esta cobertura nacional debiera alcanzarse en un lapso de tiempo determinado.

B. Funciones del Organo Nacional de Protección de los Derechos Humanos

La Corporación cree, a partir de lo expresado, que la entidad que propone instituir debe tener asignadas funciones que en la actualidad no desarrolla ningún órgano del Estado. Dichas funciones pueden sintetizarse en el deber de instar por el respeto y promoción de los derechos humanos en nuestro país. Estas funciones genéricamente expresadas, pueden desglosarce del siguiente modo:

a) Deberá promover el conocimiento y respeto de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales conforme al artículo 5º de la misma. En el cumplimiento de esta tarea, este organismo deberá cumplir un rol clave a nivel de políticas públicas para impulsar iniciativas en el terreno de la sociedad civil que promuevan una cultura respetuosa de los derechos fundamentales.

b) Recibir e investigar las quejas o reclamos provenientes de individuos o personas jurídicas sobre actos u omisiones de los órganos del Estado que afecten los derechos fundamentales comprendidos en el artículo 19 números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 15, 16 inciso tercero de la Constitución Política de la República.

   Este organismo estaría facultado para investigar de oficio la afectación de los derechos fundamentales indicados en el párrafo anterior, siempre que se trate de intereses generales de la población.

   La atribución contenida en esta letra en caso alguno podrá ejercerse en contra de actos u omisiones, resoluciones o todo tipo de normas, emanados del Poder Judicial o del Congreso Nacional.

   La interposición del reclamo o queja ante cualquier otro órgano publico de control volverá inadmisible la misma.

c) Sugerir a los organismos competentes la mejoría o perfeccionamiento del ordenamiento jurídico desde la perspectiva de la plena vigencia y respeto de los derechos fundamentales. La Corporación piensa que, dadas las exigencias explícitas que contiene el artículo 5º de la Constitución, resulta muy importante que exista un organismo público especializado y técnico en el Estado, cuya función primordial sea aconsejar cuando se le solicite o promover la toma de conciencia sobre la necesidad de perfeccionar nuestro ordenamiento jurídico para un mayor respeto de los derechos de las personas. Ello podría traducirse en la labor de contestar solicitudes de informes oficiales parciales o generales sobre la materia o en evacuarlos por su cuenta cuando la materia lo justifique.

d) Entregar anualmente con carácter público un informe de evaluación general sobre el respeto a los derechos fundamentales. Este informe, creemos, es la lógica consecuencia de las distintas tareas que le han sido consignadas a este organismo y por medio de él, se rendirá cuenta del trabajo realizado por el mismo y tenderá a promover el respeto a los derechos fundamentales entre los órganos de la administración.

Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación