Informe legislativo: Proyecto de ley que "Modifica la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, para regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos" (boletín N°16.017-17)

Informe legislativo aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 26 de mayo de 2026

PRESENTACIÓN

El presente informe analiza el proyecto de ley que modifica la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de regular la remisión y recepción de informes y antecedentes relativos al cumplimiento de tratados internacionales, así como de resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos. La iniciativa, actualmente en segundo trámite constitucional, busca establecer mecanismos institucionales que vinculen los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos con la actividad legislativa interna, respondiendo a un déficit que la normativa vigente no ha logrado subsanar de manera integral.

El informe se estructura en cinco apartados. En primer lugar, se exponen los antecedentes del proyecto, incluyendo su origen, autoría y estado de tramitación. En segundo lugar, se describe su contenido normativo. En tercer lugar, se desarrollan los antecedentes normativos relevantes, tanto en el plano constitucional y legal interno como en el de los

estándares internacionales aplicables, con especial referencia al SUDH y al SIDH. En cuarto lugar, se presenta una breve referencia a la experiencia comparada en esta temática en Paraguay y Reino Unido. En quinto lugar el análisis del INDH sobre la iniciativa, identificando sus fortalezas y los aspectos que requieren perfeccionamiento. Finalmente, se formulan las recomendaciones del INDH para el segundo trámite constitucional.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley fue presentado mediante moción parlamentaria el 12 de junio de 2023. Sus autoras son las diputadas Lorena Fries, Ximena Ossandón, Emilia Schneider, Ericka Ñanco y el diputado Jorge Guzmán.

Inició su tramitación en la Cámara de Diputadas y Diputados y fue aprobado por la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios. Actualmente está en segundo trámite constitucional y deberá ser analizado en la Comisión de Derechos Humanos. Nacionalidad y Ciudadanía en el Senado.

Acerca de su contenido, el proyecto de ley en referencia busca robustecer los mecanismos de comunicación e información con respecto a los ciclos de presentación de informes periódicos de órganos de tratados internacionales.

En ese contexto, los fundamentos del boletín residen en la importancia de los derechos humanos, los instrumentos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, sobre todo en aquellos casos que se exhorta al Poder Legislativo a adoptar reformas al derecho nacional. Bajo este supuesto, se procura mejorar los niveles de coordinación y transmisión de información entre los poderes del Estado para ejecutar estos compromisos dentro del margen de su soberanía. De esta forma, el proyecto busca reforzar la institucionalidad de derechos humanos y fortalecer el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El oficio de ley que fue despachado a segundo trámite constitucional dispone una adecuación a la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Al efecto, el texto cuenta con un estatuto permanente de artículo único que agrega

un artículo 5° C, nuevo, y modifica el artículo 10; la iniciativa no cuenta con estatuto transitorio y no cuenta con informe financiero.

En relación con el artículo 5° C, nuevo, la propuesta establece un mecanismo diferenciado de recepción de información:

Por un lado, los antecedentes recibidos de órganos supervisores del cumplimiento de tratados internacionales (así como otras resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de Derechos Humanos), se recibirán anualmente en sesión de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la H. Cámara, para lo cual los ministerios de Relaciones Exteriores, y de Justicia y Derechos Humanos deberán previamente coordinarse.

Por otro lado, la recepción de los resultados del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se recibirá y presentará ante la H. Cámara de Diputados y Diputadas, en sesión especial de sala.

Luego, se agrega que la referida Cámara será informada por Ministerio de Relaciones Exteriores sobre Acuerdos de Solución Amistosa que pudieren implicar medidas legislativas por parte del Estado.

En relación con el artículo 10, hace extensible la sanción funcionaria por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5° C a las respectivas autoridades y jefaturas de servicio.

III. ANTECEDENTES NORMATIVOS

A. Normas constitucionales y legales

Chile hace parte del Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). El Estado al ratificar un tratado se obliga a respetar, garantizar y adoptar medidas legislativas para hacer efectivos los derechos y las libertades reconocidas en los respectivos tratados. La Constitución Política de la República establece, en su artículo 5° inciso segundo, que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, imponiendo a los órganos del Estado el deber de respetar y promover tales derechos, garantizados tanto por la Constitución como

por los tratados internacionales ratificados por Chile y vigentes. Complementariamente, el artículo 54 N°1 dispone que la aprobación de tratados internacionales se somete, en lo pertinente, a los trámites de una ley, confiriendo al Congreso Nacional un rol central en la incorporación de las obligaciones internacionales al ordenamiento jurídico interno.

El artículo 5° de la Constitución hace referencia a los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado y que se encuentran vigentes. En la doctrina suele distinguirse entre los tratados tradicionales, que regulan derechos y obligaciones recíprocas entre Estados, y los instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales, según esta distinción, tendrían por objeto la protección de las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados parte, antes que el equilibrio de intereses entre ellos. Bajo esta perspectiva, dichos instrumentos se asociarían a la configuración de un orden público común orientado a tal finalidad.

Ahora bien, El artículo 5° inciso segundo no contempla un mecanismo automático de revisión de iniciativas legislativas para evaluar su conformidad con las obligaciones internacionales, ni existe norma alguna que establezca los pasos administrativos, legislativos o judiciales que el Estado debe seguir para cumplir con un fallo internacional, lo que evidencia la necesidad de una reforma que obligue al Congreso a adoptar la legislación ordenada por tribunales internacionales.

Chile ha intentado suplir este vacío mediante normas legales y administrativas, aunque de manera fragmentaria. El Decreto N°323 de 2006 del Ministerio de Relaciones Exteriores creó una Comisión coordinadora orientada a organizar la entrega de antecedentes de los organismos públicos para elaborar las respuestas del Estado ante los mecanismos internacionales de supervisión. Posteriormente, la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos en 2016 incorporó en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la atribución de colaborar con Cancillería en la elaboración de informes periódicos, la ejecución de medidas cautelares y provisionales, soluciones amistosas y sentencias internacionales, así como en la implementación de resoluciones y recomendaciones del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos (DFL N°3, 2016, art. 2°, lit. d).

No obstante, la legislación vigente no define un órgano responsable de la ejecución de las sentencias internacionales ni establece un procedimiento para que dicha ejecución se materialice. El mandato de la Subsecretaría se limita a acciones de co-

laboración con Cancillería. Las únicas facultades específicas existentes se refieren al pago de indemnizaciones y reintegro de costas, para lo cual el artículo 2° literal p) del DFL N°3 faculta a la Subsecretaría de Justicia a dictar resoluciones exentas, cuyo cumplimiento se canaliza a través de la Tesorería General de la República. En materia de antecedentes penales, el Decreto N°64 de 1960, modificado por el Decreto N°250 de 2017, autoriza la eliminación de anotaciones en cumplimiento de sentencias internacionales o acuerdos de solución amistosa homologados en que Chile sea parte.

En este marco, resulta pertinente la precisión de Cecilia Medina, en cuanto a que la primera obligación del Estado es asegurarse de que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción, correspondiendo al propio Estado decidir el modo más conveniente para cumplirlas, ya sea incorporándolas directamente o dictando normas internas que las reproduzcan; pero, en todo caso, una vez ratificado el instrumento internacional, el Estado debe adecuar todo su derecho interno de conformidad con él (Medina, 2003: 18).

B. Estándares internacionales

El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el deber de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, cuando estos no se encuentren ya garantizados por el ordenamiento jurídico interno. Esta obligación refleja uno de los principales desafíos del derecho público contemporáneo: dotar de eficacia a los pronunciamientos de los organismos internacionales de derechos humanos en el ámbito nacional, considerando que estos actúan de manera subsidiaria a los ordenamientos jurídicos internos y dependen de ellos para materializar las medidas que ordenan.

Los mecanismos internacionales de supervisión del cumplimiento de estas obligaciones se articulan en dos grandes sistemas: el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH) y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que se desarrollan a continuación.

B.1. Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH)

El SUDH agrupa el conjunto de mecanismos de protección de derechos humanos creados en el marco de las Naciones Unidas, y se divide en mecanismos convencionales, derivados de tratados específicos, y mecanismos no convencionales, fundados en la Carta de la ONU.

Los mecanismos convencionales están constituidos por diez órganos de tratados, denominados Comités, compuestos por expertos y expertas independientes elegidos por los Estados parte para mandatos de cuatro años renovables, con sede en Ginebra y apoyo de la División de Tratados del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Entre sus funciones se cuentan el examen de informes periódicos de los Estados, la consideración de denuncias individuales, la realización de investigaciones por países y la adopción de observaciones generales. En particular, algunos Comités están facultados para recibir denuncias individuales por violaciones a derechos reconocidos en los respectivos tratados, pudiendo concluir en recomendaciones al Estado, incluida la adopción de medidas legislativas. Los diez Comités vigentes son: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD), el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) y el Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT).

Respecto al valor jurídico de los pronunciamientos emitidos por estos órganos, cabe señalar que, si bien existe debate en la doctrina y en la práctica de los Estados sobre el grado de obligatoriedad formal de las recomendaciones de los Comités, existe amplio consenso en que estos órganos ejercen una alta autoridad interpretativa respecto de los tratados que supervisan, en tanto están integrados por expertos independientes elegidos por los propios Estados parte. En este sentido, sus pronunciamientos generan obligaciones de buena fe para los Estados, quienes, al haber ratificado los respectivos tratados, se han comprometido a cooperar con estos mecanismos y a dar debida consideración a sus observaciones y recomendaciones. Esta autoridad interpretativa es especialmente relevante en el caso de las observaciones generales, que constituyen la interpretación autorizada del alcance y contenido de los derechos reconocidos en cada tratado.

Adicionalmente, en el marco del Convenio N°169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Oficina del Consejero Jurídico, junto al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, emite opiniones informales sobre el alcance de sus disposiciones a solicitud de gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores.

Los mecanismos no convencionales tienen su origen en la Carta de las Naciones Unidas y comprenden al Consejo de Derechos Humanos y a los Procedimientos

Especiales. Entre ellos destacan el Examen Periódico Universal y los Procedimientos Especiales propiamente tales.

El Examen Periódico Universal (EPU), establecido en 2006, constituye una revisión entre pares mediante la cual cada Estado miembro de las Naciones Unidas se somete cada cuatro años y medio a un análisis de su desempeño en materia de derechos humanos. El examen evalúa el cumplimiento de obligaciones emanadas de la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados ratificados por el Estado, sus compromisos voluntarios y el derecho internacional humanitario aplicable. Chile presentó su último informe ante este mecanismo en enero de 2024.

Los Procedimientos Especiales están destinados a abordar situaciones específicas de derechos humanos en países determinados o cuestiones temáticas a nivel mundial. Se integran por Relatores Especiales, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo, nombrados por el Consejo de Derechos Humanos en calidad personal y ad honorem. Sus titulares realizan visitas a países, envían comunicaciones a los Estados, elaboran informes temáticos y desarrollan labores de sensibilización y cooperación técnica.

B.2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

En el SIDH, la promoción y protección de los derechos humanos recae en dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de naturaleza jurídico-política, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órgano jurisdiccional del sistema.

La CIDH emite, entre otros pronunciamientos, informes de admisibilidad, informes de fondo, informes sobre acuerdos de solución amistosa, medidas cautelares, informes temáticos, informes de seguimiento, informes por países, informes de visitas in loco e informes anuales, además de resoluciones sobre temas determinados.

Respecto al valor jurídico de los pronunciamientos de la CIDH, cabe señalar que, si bien existe debate en la doctrina y en la práctica de los Estados sobre el grado de obligatoriedad formal de sus recomendaciones, existe amplio consenso en que la Comisión ejerce una alta autoridad interpretativa en materia de derechos humanos en el continente. Sus pronunciamientos generan para los Estados obligaciones de buena fe de considerarlos y darles debida respuesta, en el marco de los compromisos asumidos al ratificar la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos, y en coherencia con el deber general de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención Americana conforme a su

artículo 2. A diferencia de los pronunciamientos de la CIDH, las sentencias de la Corte IDH tienen carácter plenamente vinculante para los Estados que han reconocido su competencia contenciosa, distinción que resulta relevante para comprender el alcance diferenciado de las obligaciones que cada tipo de pronunciamiento genera.

Respecto al valor jurídico de los pronunciamientos de la CIDH, cabe señalar que, al igual que en el caso de los Comités del SUDH, existe debate en la doctrina y en la práctica de los Estados sobre el grado de obligatoriedad. Sin embargo, existe amplio consenso en que la Comisión ejerce también una alta autoridad interpretativa en materia de derechos humanos en el continente, y que sus pronunciamientos generan para los Estados obligaciones de buena fe de considerarlos y darles debida respuesta, en el marco de los compromisos asumidos al ratificar la Convención Americana y otros instrumentos interamericanos, y en coherencia con el deber general de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en aquella, conforme a su artículo 2. A diferencia de los pronunciamientos de la CIDH, las sentencias de la Corte IDH tienen carácter plenamente vinculante para los Estados que han reconocido su competencia contenciosa, distinción que resulta relevante para comprender el alcance diferenciado de las obligaciones que cada tipo de pronunciamiento genera.

La Corte IDH constituye el órgano jurisdiccional del sistema. Sus sentencias son definitivas, inapelables y obligatorias en virtud del reconocimiento de su competencia contenciosa por parte de los Estados (art. 62 CADH), y la obligación de cumplirlas emana del artículo 68.1 de la misma Convención. Cuando la Corte declara una violación, puede ordenar que se garantice al lesionado el goce de su derecho conculcado, disponer las reparaciones que correspondan y el pago de una justa indemnización (art. 63.1 CADH). En casos de extrema gravedad y urgencia, la Corte también está facultada para decretar medidas provisionales destinadas a evitar daños irreparables (art. 63.2 CADH).

La supervisión del cumplimiento de las sentencias se articula principalmente a través del artículo 65 de la CADH, que obliga a la Corte a someter anualmente a la Asamblea General de la OEA un informe sobre su labor, señalando de manera especial aquellos casos en que los Estados no hayan dado cumplimiento a sus fallos. Adicionalmente, la Corte emite opiniones consultivas sobre la interpretación de la Convención y la compatibilidad de leyes internas con los instrumentos internacionales (art. 64 CADH), así como resoluciones de ejecución y cumplimiento de sentencias, orientadas al seguimiento específico de las medidas de reparación ordenadas en cada caso.

A propósito de la relevancia del Congreso Nacional en el cumplimiento de las obligaciones convencionales, en la Opinión Consultiva OC-14/94, la Corte IDH estableció que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones derivadas de la CADH, constituye una violación de esta, y en el caso de que esta transgresión involucre derechos y libertades protegidos respecto de personas determinadas, genera responsabilidad internacional del Estado (pár. 1).

A mayor abundamiento, y sobre el valor de los tratados internacionales de derechos humanos, la Corte previamente en la Opinión Consultiva OC-2/82, precisó que estos instrumentos tienen por objeto y fin la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, asumiendo los Estados obligaciones hacia los individuos bajo su jurisdicción y no hacia otros Estados (pár. 29).

En el marco del seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CIDH, cabe destacar la existencia del **Sistema Interamericano de Monitoreo de Recomendaciones** (SIMORE Interamericano), una herramienta informática en línea desarrollada por la propia Comisión con el objetivo de sistematizar y dar seguimiento a las recomendaciones que emite a los Estados miembros de la OEA. Constituye un mecanismo de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información que facilita el seguimiento de las recomendaciones, fortalece capacidades para la supervisión de medidas y promueve el cumplimiento de obligaciones internacionales[1].

Es necesario tener en consideración, además, que el Estado de Chile suscribió la Convención sobre el derecho de los tratados, también conocida como "Convención de Viena" el 23 de mayo de 1969[2]. En esta Convención, acerca de la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, el artículo 26 establece el *Pacta sunt servanda*, esto es, "*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*". A su turno, el artículo 27 dispone que "*El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno*

1. CIDH, SIMORE Interamericano, Anexo Metodológico, Introducción y Antecedentes, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/actividades/seguimiento/pdf/SIMORE-AnexoMetodologico.pdf

2. Decreto 381 "promulga la Convención sobre el derecho de los tratados y su anexo, suscrita por el Gobierno de Chile en Viena, el 23 de mayo de 1969", publicado en el D.O el 22 de junio de 1981.

como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46[3]".

Lo anterior cobra especial relevancia en atención a las obligaciones derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos[4], específicamente: 1) respetar y garantizar los derechos contenidos en el corpus iuris interamericano (artículo 1 de la CADH); 2) adecuar su ordenamiento jurídico interno, mediante medidas legislativas o de otro carácter para garantizar el ejercicio de estos derechos (art. 2 de la CADH); y 3) no interpretarlos de un modo que se suprima el goce y ejercicio de éstos o que se los limite en mayor medida que la Convención (art. 29 CADH). Estas normas configuran lo que la Corte IDH ha denominado control de convencionalidad.

El control de convencionalidad es la obligación estatal que tienen los Estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de interpretar y ajustar su derecho interno conforme a ésta, los otros instrumentos internacionales del corpus iuris interamericano y las interpretaciones de la Corte Interamericana (Corte IDH). En cuanto a sus efectos, se ha sostenido que su ejercicio podría conducir a que el juez u órgano nacional competente reinterprete y adapte la normativa interna en un sentido "conforme" a las referidas fuentes interamericanas, o bien que se abstenga de aplicarla cuando se estime contraria a dichos parámetros. En esta línea, parte de la doctrina —siguiendo a Néstor Sagüés[5]— ha caracterizado al control de convencionalidad como una figura que cumpliría dos funciones: una interpretativa constructiva y otra interpretativa represiva, esto es, de inaplicabilidad de normas.

3. ARTICULO 46: Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados

1.- El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno.

2.- Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que preceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.

4. Decreto 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Aprueba Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada "Pacto de San José de Costa Rica". Publicado en el D.O el 5 de enero de 1991.

5. Sagüés, Néstor, La Constitución Bajo Tensión, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México, 2016, pp. 385-386

El alcance del control de convencionalidad fue precisado progresivamente por dicho tribunal: en el Caso Almonacid Arellano vs. Chile (2006) se estableció por primera vez como un control normativo obligatorio para el Poder Judicial[6]; en el Caso Boyce y otros vs. Barbados (2007) se reconoció su jerarquía por sobre el control de constitucionalidad[7]; y en el Caso Gelman vs. Uruguay (2011), apoyándose en lo resuelto previamente en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2010), la Corte extendió definitivamente esta obligación a todas las autoridades públicas, incluyendo el Poder Legislativo, al establecer que el control de convencionalidad "es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial"[8].

En consecuencia, el Congreso Nacional se encuentra obligado a velar porque las normas que produce sean conformes con los estándares interamericanos, obligación que difícilmente puede cumplirse sin contar con información oportuna y sistemática sobre los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos.

IV. EXPERIENCIAS COMPARADAS SOBRE INCORPORACIÓN DE ESTÁNDARES EN EL ORDENAMIENTO INTERNO

A. El caso de Paraguay: SIMORE Plus[9]

Un referente relevante en materia de sistematización y seguimiento de recomendaciones internacionales es la experiencia de Paraguay, cuyo modelo sirvió de base para el desarrollo del propio SIMORE Interamericano de la CIDH. El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE) paraguayo es un sistema interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones provenientes tanto de los órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas como de la OEA, permitiendo el acceso público a información actualizada sobre las acciones

6. Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 124.

7. Corte IDH, Caso Boyce y otros vs. Barbados, Sentencia de 20 de noviembre de 2007, párr. 78.

8. Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 239. Véase también Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párr. 225.

9. Véase en https://www.mre.gov.py/simoreplus/ y https://www.mre.gov.py/simoreplus/Home/Page?idTipo=1

estatales en su implementación. Su versión ampliada, el SIMORE Plus, vincula además el seguimiento de recomendaciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas —156 de las 169 de las cuales están específicamente relacionadas con derechos humanos—, constituyendo un instrumento que fortalece la capacidad institucional del Estado en el monitoreo de sus acciones, la elaboración de informes nacionales y el diseño de políticas públicas. Fue desarrollado conjuntamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia de Paraguay, con la cooperación técnica del ACNUDH y el PNUD.

B. El caso de Reino Unido: Joint Committee on Human Rights (JCHR)

Otra experiencia relevante en derecho comparado es la del Reino Unido, cuyo Parlamento cuenta desde 2001 con el Joint Committee on Human Rights (JCHR), un comité conjunto integrado por doce miembros de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, cuyo mandato incluye el escrutinio de todos los proyectos de ley del Gobierno para evaluar su compatibilidad con los derechos reconocidos en la Convención Europea de Derechos Humanos, el common law y otras obligaciones internacionales del Reino Unido, el examen de la respuesta del Gobierno a sentencias en materia de derechos humanos, el seguimiento del cumplimiento de obligaciones internacionales contenidas en tratados, y la facultad de informar al Parlamento sobre las remedial orders dictadas en virtud de la Human Rights Act de 1998 para corregir infracciones identificadas por tribunales domésticos o por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos[10]. A diferencia del modelo propuesto por el proyecto chileno, que se centra en la recepción de información proveniente del Ejecutivo, el modelo británico atribuye al propio Parlamento la responsabilidad activa de evaluar la compatibilidad de cada iniciativa legislativa con los estándares internacionales, lo que representa un estándar de referencia relevante para orientar el perfeccionamiento de la iniciativa en tramitación[11].

10. UK Parliament, Joint Committee on Human Rights, Role of the Committee, disponible en: https://committees.parliament.uk/committee/93/human-rights-joint-committee/role/; House of Commons, Standing Order No. 152B, disponible en: http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmstords/27519.htm

11. Íbid.

V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley recoge dos objetivos centrales que el INDH valora positivamente: fomentar una comunicación fluida de antecedentes y recomendaciones de derecho internacional de derechos humanos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y robustecer el rol de la institucionalidad para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado, mejorando su capacidad de respuesta frente a las reformas legislativas que estas exigen. Ambos objetivos resultan pertinentes a la luz del déficit institucional identificado en el apartado anterior, consistente en la ausencia de mecanismos automáticos que vinculen los pronunciamientos internacionales con la actividad legislativa interna.

La iniciativa contó con una apreciación favorable tanto de la Subsecretaría de Derechos Humanos como de Cancillería, en atención al consenso existente sobre la necesidad de mejorar los canales de información y el seguimiento de las observaciones internacionales. Sin embargo, tanto desde el Ejecutivo como desde los invitados al debate parlamentario se hizo presente que la iniciativa requería perfeccionamientos, los cuales no fueron resueltos durante su tramitación en primer trámite. El INDH identifica los siguientes aspectos que deben ser abordados en el segundo trámite constitucional:

En primer lugar, es necesario definir el rol del Senado en la implementación de los mecanismos de información y comunicación propuestos. La redacción actual limita las obligaciones establecidas exclusivamente a la Cámara de Diputadas y Diputados, excluyendo a dicha Corporación de la reforma. Considerando que ambas cámaras participan en la tramitación legislativa y que el artículo 54 N°1 de la Constitución atribuye al Congreso Nacional en su conjunto la aprobación de los tratados internacionales, resulta indispensable extender los mecanismos propuestos a la totalidad del Poder Legislativo.

En segundo lugar, el proyecto omite procedimientos específicos para la recepción y seguimiento de otros instrumentos relevantes del SIDH que igualmente generan obligaciones para el Estado, como los informes de fondo y las medidas cautelares. Esta omisión reduce el alcance del proyecto, que debería abarcar el universo completo de pronunciamientos internacionales que pueden requerir adecuaciones legislativas.

En tercer lugar, se requiere incorporar expresamente las sentencias de la Corte IDH como categoría diferenciada dentro del proyecto. La referencia genérica actual a

"otras resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano" resulta insuficiente para reflejar la especificidad y el carácter vinculante de dichas sentencias, cuyo cumplimiento pronto e íntegro es obligatorio en virtud de los artículos 67 y 68.1 de la Convención Americana. Esta invisibilización es especialmente preocupante considerando que Chile presenta atrasos significativos en el cumplimiento de medidas de carácter legislativo ordenadas por la Corte IDH. Mencionar expresamente estas sentencias en el texto del proyecto contribuiría a que el Poder Legislativo comprenda la obligatoriedad de dichas medidas y promueva el avance en su tramitación.

En cuarto lugar, es necesario precisar el tratamiento de los Acuerdos de Solución Amistosa (ASA). El proyecto no distingue entre aquellos en etapa de negociación y los ya suscritos, ni especifica qué instancia de la Cámara debe ser informada en cada caso. A juicio del INDH, el mecanismo de información debe acotarse a los acuerdos ya firmados. Incorporar a la Cámara en la etapa de negociación podría suscitar cuestionamientos de constitucionalidad, toda vez que la conducción de las relaciones políticas con organismos internacionales es una facultad privativa del Presidente de la República conforme al artículo 32 N°15 de la Constitución, en relación con la Ley N°21.080. Asimismo, la determinación de la factibilidad de los ASA, el análisis de sus cláusulas y su negociación son materias que, de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas, corresponden al Ministerio de Relaciones Exteriores con la asesoría técnica de la Subsecretaría de Derechos Humanos, por lo que la participación legislativa en esa etapa generaría complejidades adicionales para la definición de estrategias de litigio en casos en desarrollo.

En quinto lugar, el proyecto de ley en comento propone agregar un nuevo artículo a la LOC del Congreso Nacional, referenciando específicamente a la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara. Al respecto, cabe tener presente que la ley N°18.918, sólo menciona en su artículo 17 que ambas Cámaras deberán establecer en sus respectivos reglamentos las comisiones permanentes que consideren necesarias para informar los proyectos sometidos a su consideración, exigiendo únicamente la existencia de una comisión de hacienda. Por tanto, en coherencia con el resto del cuerpo normativo, parece más conveniente utilizar la fórmula amplia que emplea esta norma, sin mencionar explícitamente a una comisión en específico, a efectos de evitar posibles inaplicabilidades si llegasen a modificarse las comisiones permanentes.

Por último, tanto las sentencias de la Corte IDH como los Acuerdos de Solución Amistosa pueden involucrar medidas de reparación que implican compromisos

presupuestarios para el Estado, como el pago de indemnizaciones o la implementación de garantías de no repetición que requieren financiamiento. Sin embargo, el proyecto no contempla un mecanismo que informe al Congreso Nacional cuando dichos pronunciamientos tengan implicancias de esta naturaleza. Considerando que la aprobación de la Ley de Presupuestos es una atribución del Poder Legislativo, resulta necesario que este cuente con información oportuna sobre los compromisos financieros que derivan del cumplimiento de obligaciones internacionales, a fin de incorporarlos adecuadamente en el proceso presupuestario.

VI. RECOMENDACIONES DEL INDH

1. Aprobar el proyecto de ley

El INDH valora positivamente la iniciativa y recomienda su aprobación. El proyecto responde a un déficit institucional concreto: la ausencia de mecanismos que vinculen sistemáticamente los pronunciamientos de los órganos internacionales de derechos humanos con la actividad legislativa interna. Su aprobación contribuiría a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado, en consonancia con el deber consagrado en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución, que impone a todos los órganos del Estado el deber de respetar y promover los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile.

Lo anterior resulta reforzado por el principio de *pacta sunt servanda* consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena. A ello se suma que, conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, el control de convencionalidad es una obligación que recae sobre todas las autoridades públicas, incluyendo el Poder Legislativo. Además, la experiencia comparada refuerza la pertinencia de esta iniciativa. Tanto el modelo paraguayo del SIMORE Plus, como el Joint Committee on Human Rights del Parlamento del Reino Unido, demuestran que la incorporación sistemática de los pronunciamientos internacionales en la actividad legislativa interna es una práctica institucional viable y consolidada.

2. Incorporar al Senado en el mecanismo de información

El proyecto limita las obligaciones de información y comunicación exclusivamente a la Cámara de Diputadas y Diputados, excluyendo al Senado. Dado que ambas cámaras participan en la tramitación legislativa y que el artículo 54 N°1 de la Constitución

atribuye al Congreso Nacional en su conjunto la aprobación de los tratados internacionales, el INDH recomienda extender los mecanismos propuestos a la totalidad del Poder Legislativo, de modo de asegurar que este cuente con información oportuna sobre las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

3. Incorporar expresamente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La referencia genérica a "otras resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano" resulta insuficiente para relevar la especificidad y obligatoriedad jurídica de las sentencias de la Corte IDH. Conforme a los artículos 67 y 68.1 de la Convención Americana, estas sentencias son definitivas, inapelables y obligatorias, y deben cumplirse de manera pronta e íntegra. Considerando los atrasos que presenta Chile en el cumplimiento de medidas de carácter legislativo ordenadas por dicho tribunal, el INDH recomienda mencionar expresamente estas sentencias en el texto del proyecto, a fin de visibilizar su carácter vinculante y promover el avance en su implementación.

4. Ampliar los instrumentos de seguimiento incluidos en el proyecto

El proyecto omite mecanismos de respuesta frente a otros instrumentos relevantes del SIDH que igualmente generan obligaciones para el Estado, como los informes de fondo y las medidas cautelares emitidas por la CIDH. El INDH recomienda incorporar en el texto procedimientos específicos para la recepción y seguimiento de estos instrumentos por parte del Congreso Nacional, de modo de abarcar el universo completo de pronunciamientos internacionales que pueden requerir adecuaciones legislativas.

5. Precisar el tratamiento de los Acuerdos de Solución Amistosa

El proyecto no distingue entre acuerdos de solución amistosa en etapa de negociación y aquellos ya suscritos, ni especifica qué instancia de la Cámara debe ser informada. El INDH recomienda acotar el mecanismo de información a los acuerdos ya firmados, en atención a que la negociación de estos instrumentos corresponde a una facultad constitucional privativa del Presidente de la República conforme al artículo 32 N°15 de la Constitución, cuya extensión al Congreso podría suscitar cuestionamientos de constitucionalidad.

6. Reformular la referencia a la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios

El proyecto menciona explícitamente a la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara, lo que podría generar inaplicabilidades si las comisiones permanentes fueran modificadas en el futuro. Considerando que la Ley N°18.918 solo exige en su artículo 17 la existencia de una comisión de hacienda, dejando la determinación de las demás comisiones a los reglamentos de cada cámara, el INDH recomienda reemplazar la referencia explícita por una fórmula amplia que encomiende la función a la comisión competente en materia de derechos humanos, dotando a la norma de mayor estabilidad institucional.

7. Informar al Congreso sobre implicancias presupuestarias de sentencias y Acuerdos de Solución Amistosa

El INDH recomienda incorporar en el proyecto un mecanismo específico que informe al Congreso Nacional cuando las sentencias de la Corte IDH o los Acuerdos de Solución Amistosa suscritos por el Estado involucren compromisos de carácter presupuestario. Dado que la aprobación de la Ley de Presupuestos es una atribución del Poder Legislativo, dicha información resulta indispensable para que el Congreso pueda incorporar oportunamente estos compromisos en el proceso de discusión presupuestaria y asegurar así su efectivo cumplimiento.