PONENCIA ANTE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA DEL SENADO

Proyecto de Ley: Modificación de la Ley N° 18.918 sobre Informes de Tratados Internacionales de Derechos Humanos

Claudio Nash Rojas
Cátedra de Derechos Humanos, VEXCOM
Universidad de Chile

Boletín N°16.017-17 | Oficio Nº19.676 (22 de julio de 2024)

INTRODUCCIÓN

Señora Presidenta, senadores y senadoras:

Comparezco ante esta Comisión para informar sobre el proyecto de ley que propone modificar la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional - Ley N°18.918 - a fin de establecer **un mecanismo legal** que regule la **remisión y recepción** por parte de la Cámara de Diputadas y Diputados de **informes y antecedentes** sobre el cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos, así como de **resoluciones y recomendaciones** provenientes del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Hace dos años, ante esta misma Comisión, expuse sobre la necesidad de avanzar en una discusión sobre mecanismos de cumplimiento de resoluciones internacionales. Este proyecto de ley es un paso correcto en dicho sentido.

Desarrollaré mi exposición sobre la base de los siguientes temas que - me parecen - pueden ser útiles para vuestra discusión:

- en primer lugar, la constitucionalidad, legitimidad y necesidad del proyecto;
- en segundo lugar, algunas reflexiones sobre las objeciones planteadas;
- para finalizar con tres posibles mejoras.

PRIMERO: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL

A. OBLIGACIÓN ESTATAL INTEGRAL EN DERECHOS HUMANOS

El artículo 5 Inc. 2 de la Constitución impone al Estado el deber de "respetar y promover" los derechos consagrados en tratados internacionales. Este no es un deber del Ejecutivo solamente, sino del Estado como totalidad. En igual sentido, el art. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados deben adoptar todas las medidas, legislativas o de otro carácter, destinadas a garantizar los derechos contenidos en el instrumento interamericano.

Por su parte, la Corte Suprema ha sido clara, al menos las últimas dos décadas, en el sentido de que constituye “un imperativo de nuestro Estado, el cumplimiento de las obligaciones internacionales que, de manera libre y voluntaria, adquirió en el ejercicio, precisamente de su soberanía, ello en consonancia con el bien común internacional, honestidad y buena fe que debe regir en el derecho internacional” (caso *Vega y otro versus Chile*, sentencia de 31 de enero de 2025, considerando 5).

El proyecto busca institucionalizar la forma en que la Cámara recibe, de forma orgánica, los informes sobre estas obligaciones internacionales para ejercer su rol colegislador de manera informada.

Esta es la forma de satisfacer el principio de cumplimiento de buena fe de los tratados internacionales (Tratado Viena, 1969, art. 26).

B. EVIDENCIA DE IMPACTO LEGISLATIVO

Este proyecto no sólo permite el cumplimiento de una obligación internacional, sino que va en directo beneficio del pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en el ámbito interno. En efecto, la supervisión internacional permite establecer ciertas prioridades legislativas, a fin de adecuar nuestra legislación a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

A modo de ejemplo, recomendaciones internacionales han generado cambios legislativos concretos

- Matrimonio igualitario (2015): impulsado por recomendaciones del Comité de DDHH.
- Edad mínima matrimonio (2006): precedida por normas internacionales de protección de menores

Sin un mecanismo formalizado, estas oportunidades se pierden. De hecho, actualmente diversas recomendaciones se encuentran sin procesamiento legislativo.

C. CIERRE DE BRECHA EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Por otra parte, el Ejecutivo (que representa al Estado internacionalmente) posee una capacidad de seguimiento que el Legislativo no tiene. Pero es el órgano legislador quien debe dictar las leyes que efectivicen obligaciones internacionales.

Sin información periódica, esa responsabilidad es meramente nominal. El proyecto cierra esta brecha: institucionaliza la transmisión de información, crea un punto de recepción formal, establece una sesión anual mínima.

D. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Sra. Presidenta:

La Cámara de Diputados tiene el deber constitucional de fiscalizar y legislar a fin de cumplir las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Pero sin información sistematizada, accesible y debatida públicamente, esta función es imposible.

Actualmente, el cumplimiento de tratados internacionales es una “caja negra””. La ciudadanía no sabe qué recomendaciones existen, ni el estado de su implementación.

El proyecto cambia esto: institucionaliza sesiones donde se examinan informes. Crea registro público (audiencias, actas). Permite que la ciudadanía conozca las recomendaciones internacionales sobre DDHH en Chile y la respuesta del Congreso.

→ **Este es corazón de democracia: información, deliberación y rendición de cuentas.**

SEGUNDO: LAS OBJECIONES PLANTEADAS AL PROYECTO

A continuación, abordaré alguna de las objeciones que se plantearon en la discusión ante la Cámara de Diputados, que me parece importante que ustedes tengan en consideración a la hora de analizar este proyecto.

A. LA CUESTIÓN DEL QUÓRUM: LEY SIMPLE, NO ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

Se ha argumentado que el proyecto debiera ser una Ley Orgánica Constitucional. Esta objeción no se sostiene bajo la doctrina y jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional.

El test jurisprudencial es claro: una ley simple puede modificar -complementando una LOC- cuando la reforma no afecta el núcleo organizativo esencial del órgano regulado (STC, Rol 16.681-25).

La obligación de que la Cámara "reciba" informes es operativa de coordinación interorgánica y no modifica la estructura ni atribuciones esenciales. Y la obligación de "destinar una sesión anual" es procedimental de funcionamiento interno.

B. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA NO ES ILIMITADA

De igual forma, se planteó en la Cámara de Diputados que el Congreso debe mantener "libertad de decidir si quiere o no recibir el informe". Esto contiene una premisa problemática: que "soberanía parlamentaria" implicaría una suerte de “libertad absoluta”.

El Congreso es un órgano constituido y regulado por la Constitución y, por tanto, está subordinado al bloque de constitucionalidad (Constitución formal + tratados de DDHH). Cuando el Congreso ratificó estos tratados, adquirió una obligación permanente, sujeta a control de convencionalidad, que vincula a todos sus órganos, incluyendo al propio poder legislativo.

La libertad de "decidir si quiere recibir información" sobre compromisos que el propio Congreso ratificó es una contradicción lógica. No es autonomía parlamentaria; es inconsistencia institucional.

C. LENGUAJE NORMATIVO: IMPERATIVO COMO OBLIGACIÓN DE MEDIOS

Asimismo, se ha cuestionado el uso del imperativo "recibirá" contraponiéndolo a "podrá recibir". El término usado por el proyecto no implica aprobación de contenido sustantivo alguno; implica que la Cámara instituya un procedimiento de recepción formal.

Precedentes abundan en nuestro ordenamiento:

- Congreso "recibirá" el presupuesto nacional (art. 67)
- Congreso "aprobará o rechazará" tratados internacionales (art. 54.1)
- Congreso "conocerá" la rendición de cuentas del Presidente (art. 24)

Ninguna de estas normas vulnera vuestra autonomía. Son regulaciones procedimentales que estructuran el funcionamiento de la Cámara de Diputados y Diputadas.

Análogamente, la obligación de "recibir" y "destinar una sesión" es igualmente procedimental y robustece la capacidad legislativa al garantizar información sistematizada.

D. RESPUESTA A OBJECIÓN DE "CARGA DOCUMENTAL"

Por último, se ha objetado una supuesta excesiva e inmanejable carga de trabajo de ser aprobado este proyecto. Esto no es correcto.

Cito el articulado exacto aprobado por Cámara (Oficio Nº19.676, 22 julio 2024):

> "(…) informes relativos a los resultados de ciclos de presentación de informes periódicos ante órganos supervisores del cumplimiento de tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como de otras resoluciones y recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano y Sistema Universal de Derechos Humanos, disponibles en tal periodo."

El perímetro de la normativa es CLARO y PRECISO:

- Sentencias de la Corte Interamericana (una sentencia cada dos años (promedio))
- Observaciones a los informes por parte de 8 comités (un informe cada cuatro años)
- Resoluciones de la Comisión Interamericana en casos individuales (cuatro en 20 años)
- Resultados del Examen Periódico Universal (un periodo cada cuatro años y medio)

En definitiva, un VOLUMEN MANEJABLE de información a ser revisado en:

- Una sesión anual de Comisión.
- Una sesión especial cada cuatro años y medio para Examen Periódico Universal.
- Reportes de acuerdos de solución amistosa según ocurran (8 en 20 años)

TERCERO: TRES MEJORAS SUGERIDAS DESDE PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

Señora Presidenta, el proyecto en su forma actual es constitucional, técnicamente correcto y necesario.

Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos y tomando en cuenta las regulaciones similares en el caso de Argentina, México, Uruguay y Colombia, sugiero TRES MEJORAS ESPECÍFICAS que fortalecerían significativamente el mecanismo sin alterar su estructura fundamental.

A. MEJORA 1: PLAZO EXPLÍCITO PARA REMISIÓN DE INFORMACIÓN

PROBLEMA: El proyecto no especifica cuándo deben los ministerios remitir la información al Congreso.

RIESGO: Las observaciones finales de órganos de tratados y las sentencias de casos establecen PLAZOS INTERNACIONALES para respuesta estatal. Si la información llega con retraso, la deliberación legislativa queda sin tiempo útil.

SOLUCIÓN PROPUESTA: Sugiero modificar el primer párrafo del Art. 5 C para establecer:

> "Los ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y Derechos Humanos remitirán la información dentro de TREINTA DÍAS CORRIDOS de su recepción o conocimiento por la administración (…)"

IMPACTO: Así, se asegura que información llegue a tiempo para una deliberación efectiva. Alinea procedimiento doméstico con plazos internacionales. Esto es CRÍTICO para que el mecanismo sea operativamente viable.

B. MEJORA 2: PARTICIPACIÓN DEL INDH Y DE VÍCTIMAS EN CASOS CONTENCIOSOS

PROBLEMA: El proyecto es puramente interorgánico (Ejecutivo → Legislativo). Quedan excluidos dos actores críticos:

- Primero, el Instituto Nacional de Derechos Humanos. El INDH tiene mandato legal de promover y proteger DDHH. Cuando hay recomendaciones internacionales, el INDH tiene información y *expertise* valiosa que la Comisión debería considerar.

- Segundo, y muy importante: cuando la Comisión o la Corte Interamericana o un Comité condenan al Estado, son las VÍCTIMAS las directamente interesadas y deben ser escuchadas por el Congreso.

SOLUCIÓN PROPUESTA: Agregar párrafo al Art. 5 C:

> "La Comisión de Derechos Humanos coordinará con el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, la Comisión podrá convocar a audiencias públicas con víctimas de violaciones de derechos humanos, familiares de víctimas en casos contenciosos ante órganos internacionales, y organizaciones de la sociedad civil para conocer sus

opiniones respecto a la implementación de recomendaciones y sentencias internacionales sobre derechos humanos."

IMPACTO: Se abre el mecanismo a participación ciudadana. Empodera a las víctimas como actores en *accountability*. Incorpora *expertise* del INDH.

C. MEJORA 3: OBLIGACIÓN DE INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA COMISIÓN

PROBLEMA: El proyecto establece que la Comisión "recibe" informes y "destina sesión", pero NO señala qué ocurre después de dicha deliberación.

RIESGO: La información llega, se delibera en una sesión anual, y luego desaparece sin consecuencias. Un ciclo incompleto.

SOLUCIÓN PROPUESTA: En consecuencia, sugiero agregar el siguiente párrafo al Art. 5 C:

"En el plazo de sesenta días hábiles siguientes a la sesión ordinaria anual, la Comisión de Derechos Humanos emitirá un informe sobre el estado de cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile. Este informe:

a) Identificará las recomendaciones pendientes de implementación;

b) Identificará los proyectos de ley pertinentes cuando sean necesarios;

El informe se remitirá a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y Diputadas, a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y se publicará en la página web del Congreso Nacional."

IMPACTO: Así, se crea un CICLO COMPLETO:

- **Información → deliberación → respuesta.**

Esto convierte el mecanismo de uno "puramente informativo" en un mecanismo "efectivamente implementador". Se cierra la "caja negra" referida previamente.

PRECEDENTE: México, Uruguay, Colombia y Argentina tienen mecanismos análogos donde las comisiones emiten reportes públicos sobre cumplimiento. FUNCIONA sin problemas administrativos.

SÍNTESIS DE LAS TRES MEJORAS

Señora Presidenta, estos son FORTALECIMIENTOS que transforman el mecanismo de:

- Puramente interorgánico → con participación ciudadana
- Sin plazos → con garantía de oportunidad
- Sin seguimiento → con ciclo completo de *accountability*

Y son FACTIBLES: No requieren presupuesto. No modifican estructura. Solo sistematizan mejor lo que el proyecto ya propone hacer.

CONCLUSIÓN

En conclusión, Sra. presidenta, y por su intermedio a toda la Comisión:

El proyecto es:

1. Conforme a obligaciones constitucionales e internacionales de Chile.
2. Idóneo para lograr su propósito final.
3. Necesario para una debida coordinación institucional.
4. Técnicamente correcto.
5. Compatible con la autonomía parlamentaria.
6. Fortalecedor de la función fiscalizadora y control ciudadano.

Por su parte, las mejoras sugeridas - plazo explícito, participación del INDH y víctimas y ciclo de seguimiento - lo transformarían en un mecanismo de ALTO ESTÁNDAR en el contexto latinoamericano, sin comprometer su viabilidad operativa.

Es todo cuánto puedo informar a esta Comisión. Quedo disponible para preguntas.

Santiago, 05 de mayo de 2026

CLAUDIO NASH ROJAS (FIRMA)

Firmado digitalmente por CLAUDIO NASH ROJAS (FIRMA)
Fecha: 2026.05.05 16:05:36 -04'00'