



## **Comentarios de Corporación Humanas ante a la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fin de lucro y el Estado**

### **I. Introducción**

Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género agradece la posibilidad de participar en este espacio, y valora la reflexión en torno a la contribución de las organizaciones privadas a fines sociales y la importancia de la transparencia, rendición de cuentas y control respecto del uso de fondos públicos.

Corporación Humanas ha solicitado audiencia ante la Comisión Asesora Presidencial, no solo para presentar su trabajo, orientado a aportar al desarrollo y protección de los derechos humanos y la institucionalidad democrática en el país, sino también para relevar la importancia del rol y quehacer de muchas instituciones privadas y la necesidad de mejorar los estándares de transparencia y control en función de la confianza pública que se requiere para que reciban recursos del Estado.

Corporación Humanas es un centro de estudios y acción política feminista creado en 2004 para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres ante tomadores de decisión, tanto a nivel nacional como de los sistemas regional e internacional de protección de derechos humanos, a partir de alianzas estratégicas con el movimiento feminista, de mujeres y de derechos humanos, que en la actualidad cuenta con 19 años de trayectoria institucional.

El marco ideológico que guía la acción de Corporación Humanas es la teoría feminista y el derecho internacional de los derechos humanos, sin alinearse con ningún partido o conglomerado político nacional, lo que ha garantizado la autonomía necesaria para la irrestricta defensa de los derechos humanos de las mujeres.

Su organización institucional está constituida por una asamblea de socias y un directorio elegido por dicha asamblea. El equipo de trabajo está conformado por abogadas, periodistas, profesionales psicóloga y socióloga.

A lo largo de casi 20 años de trabajo se han llevado a cabo diversos estudios, investigaciones y encuestas de opinión; se ha representado a mujeres ante tribunales nacionales y ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos; se han presentado numerosos informes ante organismos internacionales sobre la situación de derechos humanos en el país; y se han impulsado o apoyado diversas iniciativas de ley sobre derechos humanos y profundización democrática. En especial, el seguimiento e incidencia legislativa se ha orientado a temáticas en torno a la institucionalidad en derechos humanos e igualdad de género<sup>1</sup>; la igualdad y no discriminación<sup>2</sup>; participación política y paridad<sup>3</sup>; violencia de género<sup>4</sup>; derechos sexuales y reproductivos<sup>5</sup>; como también en temas de transparencia y probidad<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley Nº 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos; ley Nº 20.820 crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

<sup>2</sup> Ley Nº 20.609 que establece medidas contra la discriminación; ley Nº 20.830 crea el acuerdo de unión civil; ley Nº 21.120 reconoce y da protección a la identidad de género; ley Nº 21.400 modifica diversos cuerpos legales para regular, en igualdad de condiciones, el matrimonio entre personas del mismo sexo.

<sup>3</sup> Ley Nº 20.840 sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional; ley Nº 20.915 fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización; ley Nº 21.216 modifica la carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución Política de la República; ley Nº 21.533 modifica la Constitución Política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República.

<sup>4</sup> Ley Nº 20.066 establece ley de violencia intrafamiliar; ley Nº 20.480 modifica el Código Penal y la ley Nº 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el "femicidio", aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio; ley Nº 21.212 modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y la ley Nº 18.216 en materia de tipificación del femicidio; ley Nº 21.369 regula el acoso sexual, la violencia y la discriminación de género en el ámbito de la educación superior; ley Nº 21.523 modifica diversos cuerpos legales para mejorar las garantías procesales, proteger los derechos de las víctimas de los delitos sexuales, y evitar su revictimización.

<sup>5</sup> Ley Nº 20.418 fija normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad; ley Nº 21.030 regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales; ley Nº 21.171 modifica la ley Nº 4.808, sobre Registro Civil, y crea un catastro nacional de mortinatos, facilitando su individualización y sepultación.

<sup>6</sup> Ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública; ley Nº 20.730 regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

## II. Derecho a la libertad de asociación

La existencia de organizaciones de la sociedad civil se sustenta en el reconocimiento y protección del derecho a la libertad de asociación, consagrado en tratados internacionales de derechos humanos vigentes en Chile y en la Constitución Política de la República.

Conforme al **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**:

“Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía [...].”

Al respecto, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** dispone:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía”.

En tanto, la **Constitución Política de la República** asegura:

“Art. 19 N° 15. El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado [...].”

De acuerdo al desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, la libertad de asociación comprende el derecho de todas las personas a interactuar y organizarse para expresar, promover, perseguir y defender intereses comunes de forma colectiva, y “forma parte de la esencia de una sociedad civil activa y una democracia en funcionamiento”<sup>7</sup>.

Conforme ha desarrollado el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el derecho a la libertad de asociación impone a los Estados, por una parte, la obligación de “adoptar **medidas positivas para establecer y mantener un entorno propicio para el disfrute de ese derecho**. Es fundamental que las personas que ejercen el derecho a la libertad de asociación puedan actuar libremente, sin temor a posibles amenazas, actos de intimidación o violencia, [...] campañas difamatorias en los medios de difusión, prohibición de viajar y despidos arbitrarios” entre otros riesgos<sup>8</sup>.

En su dimensión negativa, los **Estados están obligados a no obstruir indebidamente el ejercicio de este derecho**. “Los miembros de asociaciones deben tener la posibilidad de determinar libremente sus estatutos, estructura y actividades, así como de adoptar decisiones sin injerencia del Estado. [...] Las asociaciones deben disfrutar, entre otras cosas, del derecho a expresar opiniones, difundir información, colaborar con el público y abogar ante los gobiernos y los organismos internacionales en favor de los derechos humanos, la preservación y el desarrollo de la cultura de una minoría o de cambios en los instrumentos legislativos, incluida la Constitución. El Relator Especial reconoce que a veces puede provocar tensiones la creación de asociaciones integradas por personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, pero hace hincapié en el deber del Estado de asegurar a todas las personas la posibilidad de expresar pacíficamente sus opiniones sin ningún temor”<sup>9</sup>.

Respecto al **derecho a la privacidad que asiste a las asociaciones** (PIDC, Art. 17), se ha señalado que “las autoridades no estarán facultadas para condicionar las decisiones ni actividades de la asociación; revocar la elección de miembros de la junta directiva; condicionar la validez de las decisiones de los miembros de la junta directiva relativas a la presencia de un representante del gobierno en sus reuniones, o solicitar la anulación de una decisión interna; pedir a las asociaciones que les presenten informes anuales

---

<sup>7</sup> N.N.U.U., Asamblea General (2004), Los defensores de derechos humanos, 59º período de sesiones, 1º de octubre de 2014, U.N. Doc. A/59/401, párrs. 46 y 47.

<sup>8</sup> N.N.U.U., Consejo de Derechos Humanos (2012), Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 20º período de sesiones, 21 de mayo de 2012, U.N. Doc. A/HRC/20/27, párr. 63 (destacado añadido).

<sup>9</sup> *Ibidem*, párr. 64.

anticipados; y entrar en los locales de una asociación sin previo aviso. El Relator Especial reconoce el derecho de los organismos independientes a examinar los expedientes de las asociaciones como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, pero ese procedimiento no puede ser arbitrario y debe aplicarse de conformidad con el principio de no discriminación y el derecho a la privacidad, pues de lo contrario se pondría en riesgo la independencia de las asociaciones y la seguridad de sus miembros”<sup>10</sup>.

En particular, a nivel mundial se ha relevado la preocupación por el aumento de **legislaciones o marcos normativos referidos a la creación o funcionamiento de organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones que en la práctica han limitado la libertad de asociación de los y las defensores de derechos humanos**, incrementando el poder regulador y controlador del Estado, favoreciendo en algunos casos, la persecución o silenciamiento de quienes puedan manifestar desacuerdo o críticas a las acciones de un determinado gobierno.

Al respecto, ya en 2004, la Representante Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, señalaba:

“[...] toda organización tiene derecho a defender los derechos humanos, los defensores de los derechos humanos están llamados a examinar de forma crítica las acciones de los gobiernos, y las críticas de las acciones de los gobiernos, así como la libertad para expresar esas críticas, constituyen un componente esencial de la democracia y deben legitimarse en el régimen jurídico y en la práctica. Los Estados no pueden aprobar leyes ni prácticas que ilegalicen las actividades de defensa de los derechos humanos [...]”<sup>11</sup>.

**La intromisión excesiva de los Estados en el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales puede amenazar la independencia y labor de los defensores de derechos humanos**, si por ejemplo, las autoridades se encuentran facultadas a supervisar o intervenir en la elección de las directivas de las organizaciones, revocar decisiones internas, restringir actividades o disolver organizaciones en base a categorías vagas o imprecisas, entre otras<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Ibídem, párr. 65.

<sup>11</sup> N.N.U.U., Asamblea General (2004), Los defensores de derechos humanos, 59º período de sesiones, 1º de octubre de 2014, U.N. Doc. A/59/401, párr. 49.

<sup>12</sup> De hecho, se releva que una de las formas más severas de restricción de la libertad de asociación está constituida por la suspensión y la disolución involuntaria de una asociación. Conforme a las normas internacionales de derechos humanos estas medidas “solo podrán imponerse ante un riesgo claro e inminente de violación flagrante de la legislación nacional. Deberán ser estrictamente proporcionales a su legítimo objetivo y se utilizarán únicamente cuando sean insuficientes medidas menos severas”. N.N.U.U., Consejo de Derechos Humanos (2012), Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de

**Otra preocupación refiere a eventuales restricciones a la financiación y acceso a recursos por parte de las organizaciones de la sociedad civil**<sup>13</sup>. Al respecto, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha relevado que la posibilidad de acceder a financiación y recursos “es parte integrante y vital del derecho a la libertad de asociación”<sup>14</sup> y que “[t]odas las asociaciones, estén o no registradas, deben disfrutar del derecho a recabar y obtener financiación de entidades nacionales, extranjeras e internacionales, incluidos particulares, empresas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos y organizaciones internacionales”<sup>15</sup>. Por ello advierte que **“[l]as políticas y marcos jurídicos relacionados con los recursos tienen un efecto considerable en la libertad de asociación; pueden aumentar la eficacia y facilitar la sostenibilidad de las observaciones o, por el contrario, reducir a las asociaciones a una situación de dependencia y debilidad”**<sup>16</sup>.

Se constata que la crisis financiera mundial ha impactado en la reducción de los aportes de algunos donantes, y derivado de ello en la disminución del número de asociaciones, la limitación de sus actividades o en su desaparición. No obstante, además de ello, se observa que:

“[...] los actores de la sociedad civil se han enfrentado a un aumento del control y las restricciones indebidas en relación con la financiación que reciben o supuestamente reciben. [...] Este problema no es aislado, sino que afecta a todos los países del mundo, por lo general como resultado de las restricciones indebidas que se producen cuando una asociación: a) busca, b) obtiene, o c) usa recursos financieros; y esas medidas tienen como fin, en muchos casos, silenciar a los disidentes y a los críticos”<sup>17</sup>.

---

reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 20º período de sesiones, 21 de mayo de 2012, U.N. Doc. A/HRC/20/27, párr. 75.

<sup>13</sup> En este sentido, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1999), consagra que “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración” (Art. 13).

<sup>14</sup> N.N.U.U., Consejo de Derechos Humanos (2012), Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 20º período de sesiones, 21 de mayo de 2012, U.N. Doc. A/HRC/20/27, párr. 67.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 68.

<sup>16</sup> N.N.U.U., Consejo de Derechos Humanos (2013), Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 23º período de sesiones, 24 de abril de 2013, U.N. Doc. A/HRC/23/39, párr. 9 (destacado añadido).

<sup>17</sup> *Ibidem*, párr. 12.

Resulta prioritario que los donantes nacionales, extranjeros e internacionales respeten la **autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para definir sus objetivos y enfoque de trabajo**. En particular, se alerta que “algunos donantes públicos nacionales financien exclusivamente a las asociaciones que apoyan las políticas del Gobierno, a pesar de que el derecho a la libertad de asociación, que es un componente fundamental de la democracia, es la base de la pluralidad de opiniones”<sup>18</sup>.

**En materia de obligaciones de transparencia de las organizaciones de la sociedad civil**, se ha relevado que “[l]as asociaciones deben garantizar que los fondos se utilizan para los fines previstos y que son transparentes y rinden cuentas ante sus donantes, con arreglo a las condiciones de sus acuerdos de financiación. Es fundamental que las asociaciones — al igual que otros sectores de la sociedad— actúen íntegra y éticamente como forma de generar la confianza en el sector”<sup>19</sup>.

No obstante, se advierte que con base en estas obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, el aumento de controles estatales puede derivar en prácticas de intimidación y hostigamiento a determinados actores sociales.

“[...] El Relator Especial alerta contra las obligaciones frecuentes, onerosas y burocráticas de presentación de informes, que pueden llegar a obstruir indebidamente la labor legítima de las asociaciones. Por consiguiente, los controles deben ser justos, objetivos y no discriminatorios, y no deben servir de pretexto para silenciar las críticas. Asimismo, los miembros del órgano de supervisión deben ser independientes del poder ejecutivo para garantizar que sus decisiones no sean arbitrarias. El Relator Especial es de la opinión de que si una asociación no cumple sus obligaciones de presentación de informes, esa infracción menor de las leyes no debería acarrear la clausura de la asociación (como en Belarús) o el enjuiciamiento penal de su representante (como en Egipto), sino que debería solicitarse a la asociación que corrigiera la situación con prontitud. Solo este enfoque se corresponde con el espíritu y la letra de la libertad de asociación”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Ibídem, párr. 14.

<sup>19</sup> Ibídem, párr. 13 (destacado añadido).

<sup>20</sup> Ibídem, párr. 38.

### III. Recomendaciones

En contextos políticos inestables, con fuerte desconfianza en las autoridades e instituciones políticas tradicionales, se favorece el desarrollo de posturas extremas, frecuentemente polarizadas, que torna atractivos liderazgos y propuestas autoritarias o incluso punitivistas. De allí la relevancia de contar con **marcos normativos que resguarden y fortalezcan la democracia y la vigencia de los derechos humanos de todas las personas**, incluyendo las regulaciones sobre transparencia, rendición de cuentas y control de recursos públicos.

Corporación Humanas comparte el valor que representa para la confianza pública, el fortalecimiento de la democracia y el buen desempeño de los fines de las organizaciones de la sociedad civil, la **definición de reglas claras sobre transparencia y publicidad en cuanto a sus objetivos, lineamientos, marco normativo aplicable, estructura organizacional, financiamiento, actividades y acciones de lobby**. De ahí que se promuevan obligaciones de transparencia activa para las organizaciones de la sociedad civil en determinadas materias, a través de plataformas web<sup>21</sup>.

Sin embargo la definición de obligaciones de transparencia **no es equivalente a la aplicación del mismo estatuto jurídico de los organismos del Estado que contempla la ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública**, pues atendida su naturaleza, características y heterogeneidad se considera apropiada una regulación separada y específica aplicable a organizaciones privadas sin fin de lucro.

Por otra parte, resulta relevante resguardar el adecuado funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y su autonomía frente a los gobiernos de turno, por lo que las **exigencias, requisitos y controles que se definan deben ser claros, objetivos y aplicados por organismos independientes** de modo de evitar su utilización discrecional como obstáculos o restricciones, por ejemplo, para la labor de defensa de los derechos humanos.

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, la implementación de un banner específico para ello, o el acceso al portal del Consejo para la Transparencia, en que se incluya la estructura organizativa, estatutos, memoria y balance anual, fuentes de financiamiento y montos, actividades realizadas, solicitudes de lobby, entre otras.

Además de su diferencia respecto de organismos del Estado, la heterogeneidad de las organizaciones de la sociedad civil u organismos no gubernamentales es tan amplia que se requieren **regulaciones diferenciadas en atención al tamaño de las mismas y el origen y montos de su financiamiento, entre otros criterios**. Una regulación aplicable por igual a organizaciones que presentan diferencias significativas puede terminar resultando discriminatoria para organizaciones más pequeñas, a las que exigencias elevadas de publicidad sin contar con apoyo externo pueda obstaculizar su desempeño.

En este sentido, **obligaciones de transparencia y rendición de cuentas más estrictas y mecanismos de control sobre el uso de recursos públicos deben reservarse a aquellas organizaciones privadas que reciben financiamiento del Estado para la realización de sus acciones**, ya sea la prestación directa de servicios públicos que el Estado delega en organismos privados, u otros como estudios, investigaciones, campañas, capacitaciones a funcionarias/os públicos, etc. Ello incluye **obligaciones de transparencia activa adicionales** referidas a los recursos públicos asignados<sup>22</sup>.

Compartiendo la necesidad de avanzar en mejorar los estándares de transparencia y probidad de las organizaciones de la sociedad civil, y regular sus obligaciones en la materia, cabe considerar que ello también exige la definición de **obligaciones de los organismos del Estado** que posibiliten su cumplimiento. En este sentido, se releva la necesidad de uniformar y publicitar los sistemas de registro de las organizaciones de la sociedad civil; estandarizar los formatos de asignación, rendición y control de recursos públicos; brindar capacitación y apoyo a las organizaciones no gubernamentales en materia de transparencia y rendición de cuentas; capacitación a organismos del Estado en materia de recursos públicos entregados a organizaciones privadas; entre otras.

Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado  
2 de agosto de 2023

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, incluyendo en banner o plataforma de transparencia activa información detallada respecto de contratos o convenios con organismos públicos, recursos asignados, actividades y períodos de ejecución, rendiciones.