

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE DESIGNA AL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS COMO EL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. la Presidenta de la República, sin urgencia.

2.- Artículos que la Comisión Técnica dispuso que fueran conocidas por ésta.

La Comisión Técnica consideró que son competencia de la Comisión de Hacienda: Los artículos 1 y 5 permanentes, y el artículo cuarto transitorio.

3.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

No hay.

4.- Modificaciones introducidas al texto aprobado por la Comisión Técnica y calificación de normas incorporadas

Indicaciones parlamentarias

De los señores Melero y De Mussy, al inciso primero del artículo 5, para eliminar la frase "un mínimo de".

De los señores Melero y De Mussy, al inciso cuarto del artículo 5 para sustituir la oración "La aprobación de la propuesta será por mayoría simple de los consejeros presentes y su rechazo será con un quórum de dos tercios de los presentes." Por "La propuesta se entenderá aprobada, salvo que sea rechazada por dos tercios de sus miembros."

Las normas no requieren quórum especial de aprobación.

5.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Ninguna.

6.- Se designó Diputado Informante al señor **Javier Macaya**.

Asistieron a la Comisión, durante el estudio del proyecto, las siguientes personas:

INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

- ✓ Sr. Branislav Marelic, Director INDH.

SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS

- ✓ Sra. Lorena Fries, Subsecretaria.
- ✓ Sr. Sebastián Cabezas Chamorro, Jefe División Protección, de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- ✓ Sra. María Florencia Díaz García-Huidobro, Jefa Departamento Análisis Normativo, de la Subsecretaría de Derechos Humanos.
- ✓ Sr. Víctor Osorno de la Unidad Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

DIPRES

- ✓ Sra. Mabel Barrales, Jefa Sector Ministerios Políticos y Medio Ambiente de la DIPRES.
- ✓ Sra. María José Lezana, Abogada Sector Institucional Laboral de la Subdirección de Racionalización y Función Pública.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El objetivo del proyecto es designar al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), a través del Comité de Expertos y Expertas que se crea, dando cumplimiento así a los compromisos internacionales asumidos por el país, y en especial al Protocolo Facultativo (2008) de la Convención contra la Tortura (1988)

Éste consta de trece artículos permanentes y cuatro transitorios, con el siguiente contenido:

El artículo 1, designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Agrega que para el cumplimiento de su mandato conforme

al inciso anterior el Instituto actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención contra la Tortura (en adelante “el Comité”).

El artículo 2, contiene definiciones para los fines de la misma ley.

El artículo 3, determina las funciones y atribuciones del Comité, tales como examinar periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben.

El artículo 4, establece las prohibiciones y obligaciones de autoridades y funcionarios de los lugares de privación de libertad. Por ejemplo no pueden impedir la realización de una visita del Comité. Tampoco ordenar, aplicar, permitir o tolerar represalia alguna contra los expertos o expertas por el ejercicio de sus funciones

TÍTULO II

ORGANIZACIÓN

El artículo 5, regula la integración del Comité, el cual estará integrado por un mínimo de nueve integrantes, que tendrán la calidad de expertos y expertas. Éstos serán escogidos por la mayoría simple del Consejo del Instituto y serán seleccionados mediante concurso público efectuado por Alta Dirección Pública para el primer nivel jerárquico, sobre la base de una terna conformada por el Consejo de esa Alta Dirección. Los expertos durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser nombrados para un nuevo período.

Artículo 6, establece los requisitos para ejercer el cargo. Para ello los expertos deben estar en posesión de un título profesional o grado académico; tener una probada trayectoria en la promoción y protección de los derechos humanos, y acreditar cinco años de experiencia laboral en alguna de las siguientes áreas: **social, salud,** sistemas penitenciarios, derecho humanitario o derechos humanos.

El artículo 7, dispone las inhabilidades que impiden integrar el Comité las personas que se encuentren sujetas a alguna de las inhabilidades para ingresar a la Administración del Estado, los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos, así como aquellos señalados en el inciso quinto del artículo 6 de la ley N° 20.405, ni quienes hayan tenido dichas calidades hasta dos años antes de su nombramiento.

El artículo 8, regula las incompatibilidades de los expertos, esto es el ejercicio de cualquier actividad profesional, comercial o laboral será incompatible con el cargo de experto o experta del Comité, con la excepción de los cargos docentes. Asimismo, el trabajo que desempeñen los expertos y expertas será incompatible con el ejercicio de todas las restantes funciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

El artículo 9, dispone que los expertos y expertas estén sujetos a las normas del Título II de la ley N° 20.880 sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses.

El artículo 10, regula el fuero de los expertos, los cuales durante la vigencia de su mandato y en el ejercicio de sus funciones, no podrán ser acusados, sujetos a prisión preventiva o a alguna de las medidas cautelares personales, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a la formación de causa. De esta resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema.

El artículo 11, dispone que en el desarrollo de sus visitas preventivas y con el propósito de resguardar los fines del Comité, los expertos y expertas y el personal de apoyo del mismo no estén obligados a denunciar los crímenes o simples delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Salvo que revistan riesgo vital para las personas privadas de libertad o sean víctimas de algunos de los actos definidos como tortura en la letra a) del artículo 2.

El artículo 12, mandata que la información que recojan los expertos y expertas del Comité y el personal de apoyo, tendrá carácter reservado.

El artículo 13, señala que las autoridades competentes del Estado deberán considerar las recomendaciones e informes elaborados por el Comité, entablando un diálogo con este acerca de las posibles medidas de aplicación.

NORMAS TRANSITORIAS

El artículo primero, dispone que la presente ley entre en vigencia al cumplirse el sexto mes desde su publicación en el Diario Oficial.

El artículo segundo, señala que dentro del plazo de seis meses, a contar de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto deberá modificar sus estatutos con el objeto de establecer el reglamento interno de funcionamiento del Comité.

El artículo tercero, establece la integración progresiva del Comité que comienza con tres expertos.

Artículo Cuarto, dispone que el mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo a la asignación 50.01.03.24.03.133. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

Agrega que para el primer año presupuestario de vigencia, el presupuesto correspondiente al Instituto Nacional de Derechos Humanos, sancionado por resolución de la Dirección de Presupuestos, será modificado identificando el presupuesto necesario para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

EL MENSAJE SEÑALA QUE:

La prohibición de la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes es una norma de *jus cogens* y, por lo tanto, constituye un imperativo internacional para los Estados, que no admite excepción ni pacto en contrario, y que los vincula respecto de toda la comunidad internacional para salvaguardar valores y bienes de trascendencia para la humanidad. Además, tal prohibición se encuentra reconocida en múltiples tratados, pactos y declaraciones de los diferentes sistemas de protección de derechos humanos a nivel universal y regional.

La tortura -continúa el mensaje- es un grave crimen de acuerdo al derecho internacional, y bajo ciertas circunstancias, constituye un crimen de lesa humanidad o un crimen de guerra. Además, tiene carácter absoluto, ya que su utilización no puede justificarse bajo ninguna circunstancia. Hay unanimidad en reconocer el derecho de toda persona a no ser sometida a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Lo anterior se ve reflejado desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, hasta instrumentos específicos referidos a esta temática, como la Convención contra la Tortura, que cuenta con más de 160 Estados Partes, entre los que se cuenta nuestro país.

El énfasis que le asigna el marco jurídico internacional a la prevención de la tortura se extiende a los otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Tales conductas son indivisibles, interdependientes e interrelacionadas. La práctica indica que al no encontrar un límite conceptual suficientemente claro entre ambas, las condiciones que dan lugar a esta última figura suelen facilitar la tortura y, por consiguiente, las medidas para impedir la tortura han de aplicarse a ésta. Por ende, la

prohibición de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes tiene también carácter absoluto, y su prevención debe ser efectiva e imperativa.

A pesar de los enormes avances en esta materia, y de la serie de medidas establecidas de forma específica en la Convención contra la Tortura y de la labor que el Comité contra la Tortura ha llevado adelante desde su creación, los esfuerzos realizados por los Estados para combatir este crimen han sido insuficientes. En la actualidad, la comunidad internacional ha constatado que a pesar de las normas y reglamentos que la prohíben, lamentablemente aún existen casos de tortura y tratos degradantes con ocasión de una detención o al interior de instituciones penales o de encierro, como mecanismo disciplinario y de castigo.

Por esta razón, el 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (en adelante “el Protocolo”).

El objetivo del Protocolo fue dotar a los Estados de una herramienta práctica adicional que les ayudara a cumplir con las obligaciones que ellos mismos se comprometieron a respetar y que se recogen a partir del desarrollo del derecho internacional consuetudinario, para la erradicación de la tortura. Para ello, el Protocolo introduce un sistema de visitas periódicas a los lugares de privación de libertad, a cargo de expertos independientes nacionales e internacionales.

El sistema de visitas del Protocolo tiene una naturaleza preventiva. Esto significa que con ellas se pretende prevenir la tortura y los malos tratos antes de que se produzcan, por dos vías que se refuerzan mutuamente: un diálogo constructivo con las autoridades, fundado en recomendaciones que surgen del análisis independiente y experto del sistema de detención; y la disuasión de conductas constitutivas de tortura, que se produce por el probable aumento en la detección de casos gracias a la observación directa.

Las visitas de carácter preventivo y el proceso de diálogo tienen por objeto ayudar a los Estados a avanzar en la erradicación de este crimen como práctica y mejorar las condiciones y el trato de las personas privadas de libertad, así como las condiciones de los lugares de detención en su conjunto y el sistema general de centros de privación de libertad.

El Protocolo crea un Subcomité para la Prevención de la Tortura -de alcance internacional- y establece la obligación de designar o crear Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (en adelante “MNPT”), con el propósito de que ambas instituciones actúen coordinadamente a través de la estrategia que se ha reportado

como la más eficaz en materia de prevención de la tortura: las visitas periódicas no programadas a lugares de privación de libertad.

La naturaleza del trabajo que desarrollan los expertos y expertas en el cumplimiento de este objetivo ha llevado a que los organismos que se encargan de promover la prevención de la tortura a nivel local reciban el nombre de “magistraturas de convencimiento”, las cuales basan el éxito de su trabajo en el diálogo más que en la denuncia. Lo anterior constituye una novedad para el sistema de protección de los derechos humanos a nivel local, pero que ha sido la base de la construcción del derecho internacional de los derechos humanos desde la segunda mitad del siglo XX en adelante.

Para ser eficaces, los mecanismos nacionales deben estar revestidos de independencia y autonomía en lo relativo al personal y a la institución como tal. En este sentido, deben mantenerse libres de la influencia o injerencia de los gobiernos, y deben contar con los recursos que les ayuden a ser sostenibles y a lograr legitimidad y credibilidad en el trabajo que desempeñan. Dentro de estas garantías de independencia, aspectos tales como la selección de su personal o la libertad de acceder a todos los lugares de privación de libertad sin restricciones, resultan claves.

A la fecha, según la información que registra el Subcomité para la Prevención de la Tortura, 83 Estados han ratificado el Protocolo Facultativo, de los cuales 65 han designado o establecido un MNPT. En América Latina, 14 Estados son partes del Protocolo, y todos han cumplido con la obligación contenida en el artículo 3 del mismo. De ellos, seis han optado por la creación de una institución especializada en la prevención de la tortura, entre los que se cuentan Argentina, Honduras y Paraguay, mientras que otros ocho han designado como mecanismo a una Institución Nacional de Derechos Humanos, como el caso de Uruguay, Ecuador, Costa Rica y México, o han indicado la intención de designar a dicha institución, que fue lo que hizo Chile el año 2009.

En definitiva, a objeto de dar cumplimiento a su compromiso internacional en esta materia, el Estado de Chile ha ido adecuando su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales, proscribiendo la tortura y estableciendo mecanismos para su prevención. En un paso decisivo para la prevención y erradicación de la tortura, el 22 de noviembre de 2016 fue publicada la ley N°20.968, que tipifica el delito de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes, en conformidad a las definiciones y requisitos consagrados en las convenciones internacionales sobre la materia.

Por otra parte, el mensaje destaca que Chile no ha estado ajeno a la evolución que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho comparado han tenido en la materia. En este sentido, nuestro país ratificó los

instrumentos internacionales que reconocen la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Primero fue la Convención contra la Tortura, el 30 de septiembre de 1988; luego, el Protocolo Facultativo, el 12 de diciembre de 2008, que en su artículo 3 dispone lo siguiente: “Cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

Asimismo, en el ámbito interno el artículo 19 N° 1 de la Constitución Política garantiza el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de todas las personas, y reconoce específicamente “la prohibición de la aplicación de todo apremio ilegítimo”. Además, como se ha dicho, el 22 de noviembre del año 2016 se publicó la ley N°20.968, que tipifica el delito de tortura y de tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Si bien el Protocolo no especifica la forma de organización de los MNPT, sí establece los requisitos mínimos para garantizar su funcionamiento eficaz. Adicionalmente, el Subcomité para la Prevención de la Tortura elaboró las Directrices relativas a los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura, que establecen los principios básicos que deben orientar la existencia del mecanismo, y una serie de cuestiones relativas a su creación y funcionamiento. En consecuencia, se dispone de un marco normativo claro para el establecimiento de este importante instrumento de combate a la tortura.

El compromiso que asumen los Estados que ratificaron el Protocolo es dotar a estos mecanismos de independencia funcional y de su personal, facilitar los recursos necesarios para realizar su tarea y conferir a los expertos y las expertas que los integran las necesarias inmunidades para cumplir su misión.

A objeto de cumplir con su obligación, el año 2009 el Estado se comprometió a designar al Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante “el Instituto” o “INDH”) como el MNPT. El Instituto Nacional de Derechos Humanos, corporación autónoma de derecho público, cumple con los principios que deben tenerse a la vista al ser (i) la Institución Nacional de Promoción y Protección de Derechos Humanos reconocida en el país y (ii) contar con independencia funcional, financiera y personal. En este sentido, la presente iniciativa legal establece en dicho Instituto una estructura que le permita desempeñarse como MNPT, dotándolo de las facultades legales y de los recursos para desarrollar el mandato de realizar visitas periódicas preventivas a recintos que resguardan personas privadas de libertad.

Por otra parte, y de acuerdo a las Directrices impartidas por el Subcomité para la Prevención de la Tortura, cuando el órgano designado como mecanismo cumple otras funciones además de las previstas en el Protocolo, las tareas que desempeñe en cuanto mecanismo deben tener lugar en un departamento distinto, que

cuenta con su propio personal. Por ello es que se propone la realización de esta nueva función a través de un Comité de expertos y expertas que contarán, dentro de la institucionalidad del INDH, con independencia para la realización de sus funciones en la prevención de la tortura.

INCIDENCIA EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

El informe financiero N° 48 de 9 de mayo de 2017, establece lo siguiente:

1. El presente proyecto de ley designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) y dispone que, para el cumplimiento de su mandato, el INDH actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención Contra la Tortura que se crea por esta iniciativa. Lo anterior, para dar cumplimiento al Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

2. El Comité de Prevención Contra la Tortura estará compuesto por un mínimo de nueve integrantes, estos expertos y expertas tendrán dedicación exclusiva y deberán reunir los requisitos que se establecen al efecto. Los expertos se regirán por el Código del Trabajo.

3. La selección y nombramiento de los expertos y expertas recaerá en el Consejo del INDH, a partir de ternas elaboradas por el Consejo de Alta Dirección Pública. El proyecto contempla mecanismos para que este proceso se realice de forma pública, transparente y participativa, e incorpora al Consejo Consultivo Nacional del INDH en la elaboración del perfil de los integrantes del Comité de Prevención contra la Tortura.

Los expertos y expertas durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser nombrados para otro período, en cuyo caso se deberán someter a un nuevo proceso de selección.

4. El Comité someterá a aprobación del Consejo del INDH todas las normas para su funcionamiento, incluidas las de su organización interna, así como la delegación de sus funciones y atribuciones en uno o más de sus miembros. Al efecto, se fijan los quórum de aprobación y rechazo de estas normas por parte del Consejo.

5. Para dar soporte al desarrollo de su mandato de prevención, el Comité contará con personal de apoyo, el que gozará de independencia funcional, es decir, tendrá capacidad para actuar sin interferencia de las autoridades estatales, incluso las demás del propio INDH.

6. En cuanto a sus funciones y atribuciones, el Comité examinará periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben. Para ello podrá realizar visitas de distinta índole.

7. Además, el Comité requerirá de las autoridades correspondientes toda la información necesaria que esté asociada al objetivo perseguido, para lo cual esta iniciativa

regula la forma en que se relacionarán sus integrantes con las autoridades y encargados de los lugares de privación de libertad.

8. Por otra parte, el Comité realizará recomendaciones a las autoridades objeto de la visita y a todas aquellas que tengan relación con el tratamiento de personas privadas de libertad. Además, realizará un informe anual de carácter público, el que contendrá el trabajo que ha realizado y recomendaciones específicas. A ello se suma la entrega semestral al Consejo del INDH, de un reporte de su gestión y la proposición a dicha instancia de modificaciones legales o reglamentarias en materias de su competencia.

9. En materia de promoción y educación en torno a la prevención de la tortura, el Comité propondrá al Consejo del INDH la realización de diversas actividades de capacitación, información y sensibilización en la materia.

10. Asimismo, se faculta al Comité para suscribir, a través del INDH, convenios de colaboración con otras entidades, nacionales o extranjeras, para contribuir a su trabajo de prevención.

11. Por último, en sus disposiciones transitorias, este proyecto establece la vigencia de sus normas; señala el plazo en el cual el INDH, a propuesta del Comité, deberá modificar sus estatutos para establecer el reglamento interno de este último; regula la gradualidad en la cual se designarán los expertos y expertas, y contiene la norma de imputación del mayor gasto y modificación del presupuesto vigente del INDH.

Efecto del Proyecto sobre el Presupuesto Fiscal

La estimación de gasto fiscal considera la gradualidad de implementación establecida en el proyecto, el que llega a una situación de régimen al tercer año de vigencia. Así, el primer año de vigencia el Comité estará integrado por 3 expertos y/o expertas, pasando a 6 en el segundo año y a 9 en el tercero. Por su parte, el personal de apoyo del Comité será de 9 personas para los dos primeros años y de 11 a contar del tercer año.

De acuerdo a esta gradualidad, el mayor gasto fiscal anual estimado en régimen es de \$ 1.067.784 miles, de acuerdo al siguiente detalle:

en miles de \$ de 2017

	1er año	2do año	3er año y siguientes
Integrantes del Comité	136.800	273.600	410.400
Personal de apoyo	194.400	194.400	242.400
Operación	59.616	84.240	117.504
Viáticos y pasajes	104.600	137.287	215.737
Arriendo inmueble	48.000	48.000	48.000
Arriendo Equipos	17.104	20.751	30.444
Mobiliario	11.997	-	1.799
Software	-	23.000	1.500
Total	572.517	781.278	1.067.784

A la estimación anterior se debe agregar el gasto en que se debe incurrir para el proceso de selección de los expertos y/o expertas, conforme a la normativa aplicable a altos directivos públicos de segundo nivel jerárquico, por un costo estimado total de \$100.800 miles, considerando los nueve cargos del Comité. Este gasto se ejecutará en la medida que se vayan efectuando dichos procesos de selección.

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo a la asignación 50.01.03.24.03.133. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

DEBATE DE LAS NORMAS SOMETIDAS A LA CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN.

Sesión N° 329 de 20 de septiembre de 2017.

El señor **Sebastián Cabezas**, Jefe de la División de Protección de la Subsecretaría de Derechos Humanos, explica que la Convención contra la Tortura entró en vigor en 1984 internacionalmente y Chile la ratificó en 1988. La convención establece que los Estados parte se han comprometido a “tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura” (artículo 2°).

Agrega que en el año 2006 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la Convención, ratificado por Chile en 2008, que pone el énfasis en la prevención.

Al respecto, señala que el Protocolo crea dos organismos para realizar visitas de tipo preventivo: el Subcomité para la Prevención de la Tortura, de alcance internacional, y Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura que deben instalarse en cada país. Aclara que Chile comunicó formalmente en 2009 que se designaría al INDH como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Continúa señalando que los mecanismos no son un órgano de denuncia, sino que se basan en el establecimiento de diálogos y recomendaciones, siendo considerados como “magistraturas de convencimiento”.

Estima que los avances se dan por dos vías: el diálogo con las autoridades, y la disuasión, nacida de la práctica de las visitas permanentes a lugares de privación de libertad.

Destaca que el Protocolo Facultativo, en su artículo 3° dispone que :“cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. Por lo tanto, establece que puede ser un órgano nuevo o designar a uno ya existente, que es la elección de Chile, son alternativas igualmente válidas. Además, el Protocolo establece las facultades y competencias que deben tener los Mecanismos.

Por otra parte, los Estados parte deben garantizar a los mecanismos la independencia funcional y la de su personal, y deben facilitarles los recursos para su funcionamiento autónomo.

En cuanto a los integrantes del Mecanismo, el Protocolo dispone que los Estados deben tomar las medidas a fin de que tengan las capacidades y conocimientos profesionales necesarios, y el artículo 35 requiere que se les otorguen “las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones”.

El Subcomité de Prevención de la Tortura ha emitido además directrices generales a efectos de orientar el proceso de creación e instalación de los Mecanismos.

Se refiere al contenido de la iniciativa que en su artículo 1° señala:” que el objeto de la ley es la designación del INDH como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, y se precisa que “para el cumplimiento de su mandato conforme al inciso anterior el Instituto actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención contra la Tortura (en adelante “el Comité”).

Agrega que su artículo 5° prescribe que: “El Comité deberá regirse por los principios de independencia de su personal, autonomía funcional, confidencialidad en sus actuaciones y reserva respecto de la información obtenida en ejercicio de sus funciones”

En relación con la definición de tortura, de acuerdo a lo que dispone la Ley N° 20.968; tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; persona privada de libertad y lugares de privación de libertad, en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales.

Añade que el Comité será integrado por un mínimo de nueve expertos y expertas. Asimismo, el Consejo Consultivo Nacional del INDH podrá participar en la confección del perfil profesional de los candidatos.

Recalca que el proyecto regula los requisitos mínimos para los y las integrantes del Comité, el plazo de duración en sus cargos, las formas de cesación en los mismos y las incompatibilidades e inhabilidades a que están afectos.

El Comité debe examinar periódicamente el trato que reciben las personas privadas de libertad y efectuar recomendaciones a las autoridades.

Para ello se establece, entre otras atribuciones: acceso a los lugares de privación de libertad, facultad de requerir información, posibilidad de reunirse con las personas privadas de libertad y mantener relaciones de cooperación con el Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura.

Finalmente, aclara que el proyecto considera también una serie de medidas de resguardo para los y las integrantes del Comité en el ejercicio de su misión.

El diputado **Ernesto Silva** manifiesta su preocupación por la naturaleza del comité y consulta lo siguiente: ¿Quién representa a este comité ante otras autoridades?; ¿Qué facultades tiene de acuerdo a la ley?; ¿Cómo opera la remoción? ¿Cuál es el procedimiento para adoptar acuerdos y suscribir recomendaciones?

El diputado **Marco Antonio Núñez** consulta qué institución formal o informal se ha hecho cargo del cumplimiento al Protocolo Facultativo de la convención contra la tortura ratificado por Chile.

El señor **Felipe de Mussy** solicita la aclaración sobre qué se entiende por acuerdos internacionales. Consulta en relación a los requisitos establecidos en el artículo 6, para postular al cargo de experto. Además, respecto al desafuero que se está buscando resguardar y, como asimismo, quién los fiscalizará.

El diputado **Patricio Melero** pregunta si el ámbito de control o de fiscalización es exclusivamente para personas privadas de libertad o también se puede ejercer estas visitas a otras instituciones.

El señor **Sebastián Cabezas** responde que el ámbito de aplicación de la ley es amplio. Argumenta que existe un concepto amplio de privación de libertad, personas que han sido objeto de una pena, de una medida cautelar de prisión preventiva. También cualquier persona que se haya privado de libertad por una medida de la autoridad, no solamente que sea consecuencia de sentencia judicial como, por ejemplo, aquellas que se encuentran en establecimiento de larga estadía para adulto mayor, que están en hospitales psiquiátricos, niños que se encuentran en sistema de protección de derechos que son objeto de una condena, etcétera. Por lo tanto, existe un concepto amplio de privación de libertad y lugares no solo restringidos a una cárcel.

El diputado **Patricio Melero** quiere saber si abarca a los profesionales médicos que son obligados a realizar un aborto, violando su derecho a la libertad de conciencia. Asimismo, cómo se compatibiliza con el régimen de visitas y los informes de la Corte de Apelaciones y por el ministro visitador de la Corte Suprema.

Pregunta por qué se optó que sea a través del INDH y no en un organismo autónomo, como en otros países.

Enfatiza su preocupación en encontrar informes anuales lapidarios, con las garantías y los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en Chile, están por debajo de ciertos estándares internacionales. En consecuencia, cuál sería la facultad ejecutiva o solo queda solamente una situación de persuasión hacia el Ejecutivo.

El diputado **Ernesto Silva** sostiene que el artículo 13 está mal redactado al prescribir: “las autoridades competentes del Estado, deberán considerar” ese “deberán” lo que transforma en la recomendación, no es vinculante. Por lo tanto, no podría obligar a otro órgano del Estado. Asimismo, consulta qué lugares podrán ser fiscalizados.

El señor **Sebastián Cabezas** responde en cuanto a la consulta del diputado Silva y De Mussy sobre la forma de elegir un modelo, habían dos opciones: una, crear una nueva institucionalidad y la otra reforzar la existente. Señala que se eligió alojar un órgano dentro del INDH, por lo mismo todas las normas de funcionamiento son complementarias con las que existen en la ley 20.405.

En relación con la remoción de los integrantes del comité, se propuso el sistema de fuero, que es el mismo que está establecido en Código Procesal Penal, como una forma de proteger a los expertos para cumplir su cometido.

El diputado **Melero** pregunta sobre el ámbito de aplicación de los lugares de detención.

El diputado **Ortiz** señala que las normas de competencias de la comisión son el artículo 1º y 5º permanente y el 4º transitorio.

El señor **Sebastián Cabezas** reconoce que no existe claridad suficiente que expresen las causales de remoción, pero señala que son las que están establecidas en la ley N° 20.405 del INDH.

En relación con la definición de lugar de privación de libertad, son todos los muebles o inmuebles donde personas puedan encontrarse restringidas de su libertad ambulatoria y se basaron en los dictámenes que pronunció la Contraloría. Señala que los furgones o vehículos policiales, por ejemplo de Carabineros son lugares de privación de libertad.

El diputado **De Mussy** solicita no votar el proyecto.

El diputado **Lorenzini** concuerda con el diputado de Mussy en no votar el proyecto, ante las existencias de inquietudes. Según su parecer, validas. Solicita al Ejecutivo que mejore los aspectos señalados por los parlamentarios.

Sesión N° 346 de 3 de enero de 2018.

El señor **Ortiz** (Presidente de la Comisión) hace presente que este es un proyecto que se encuentra en esta Comisión desde el 4 de septiembre de 2017, ya fue objeto de una sesión. Además, mediante esta ley se está cumpliendo un compromiso internacional de nuestro país para designar un mecanismo nacional de prevención en contra de la tortura, derivado del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura.

Precisa que las normas de competencia de la Comisión son tres. El artículo 1° que establece que el Instituto Nacional de Derechos Humanos es el Mecanismo de Prevención en contra de la Tortura, el cual para cumplir con su mandato actuará a través del Comité de Prevención contra La Tortura. El artículo 5 que aborda la integración del Comité por nueve expertos, y finalmente el artículo cuarto transitorio, que es la norma de asignación presupuestaria.

La señora **Lorena Fries** (Subsecretaria de Derechos Humanos) explica que nuestro país se encuentra en deuda en constituir este mecanismo y recuerda que bajo el Gobierno del Presidente Piñera se avanzó en este tema y se quiso hacerlo por decreto, pero en el ámbito internacional se exigió que fuera a través de un proceso legal, razón por la cual se resolvió presentar este proyecto de ley, en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura., el cual establece un régimen de visitas no avisadas a los lugares donde las personas se encuentran privadas de libertad en un sentido amplio, tales como hogares del Senama, hogares del Sename, recintos psiquiátricos y otros análogos, todos del Estado o dependientes del Estado. Se trata de visitas esporádicas, no programadas, de manera que los expertos puedan informar de las condiciones y trato que se da a las personas en los recintos en los cuales están privadas de libertad dichas personas.

Agrega que la tendencia en relación con el combate a la tortura es actuar ex post, sin embargo con esa práctica los índices no han disminuido y por ello el sistema de Naciones Unidas ha establecido un mecanismo que converse con la institucionalidad internacional, a nivel nacional, para trabajar en la prevención, mediante un diálogo constructivo con las autoridades, con reserva de la información para la autoridad y con una línea de disuasión que inhibe la posibilidad de conductas o tratos crueles.

Indica que el total de expertos se alcanzará en forma gradual en tres años, siendo de tres, seis y nueve en cada uno de esos años.

Afirma que habrá una lógica, norte, centro y sur para las visitas y añade que en 14 países de América Latina se ha establecido un mecanismo de prevención en contra de la

tortura. Acota que se optó en Chile por este mecanismo con sede en el INDH para no generar más institucionalidad, y otorgando al INDH los recursos necesarios para desarrollar esta labor más cierta inmunidad a los expertos, que exigen las normas internacionales. Éstos entregarán un informe del trabajo realizado si se han acogido las recomendaciones, siendo la idea no amedrentar si no convencer.

El señor **Branislav Marelic** (Director INDH) hace presente que este proyecto fue aprobado casi por unanimidad en la Comisión Técnica, aseverando que en la actualidad el INDH desarrolla una labor de prevención y sanción en contra de la tortura que quiere reforzar, y considera que este proyecto da más recursos y atribuciones al INDH en esta materia lo cual es muy importante.

Indica que el informe financiero comprende un crecimiento gradual de los integrantes del Comité de Prevención, más personal de apoyo, que se alcanza en su totalidad al tercer año, esto es las cifras del financiamiento no contemplan la descentralización del Comité en las regiones. Hace presente que el INDH está descentralizado y es deseable que así suceda también con el Comité, por lo menos al mediano y largo plazo, de manera que se pueda contar con oficinas regionales. Agrega que se podría comenzar por lo menos en tres regiones, agrega que entiende que es el inicio del proyecto y desean dejar presente esta inquietud.

La señora **Lorena Fries** (Subsecretaria de Derechos Humanos) manifiesta que quisiera que todo sea descentralizado, pero que se trataba de contar con un mecanismo sin esperar hasta llegar al óptimo. Enfatiza que crear el mecanismo es urgente, de manera que se podrá probar y luego ver si hay otras modalidades. Añade que otra opción se hubiera salido del marco presupuestario.

El señor **Aguiló**, estima que se debe aprobar este proyecto de ley que crea un mecanismo de prevención contra la Tortura a través de visitas no avisadas. Estima que en nuestro país no hay una voluntad del Estado en el sentido de torturar y se trata de situaciones aisladas que se deben erradicar. Agrega que ha conocido el informe del INDH como el de la Universidad Diego Portales, en orden a que hay algunos puntuales hechos esporádicos de tortura y malos tratos.

En cuanto a la instalación de oficinas regionales, señala que coincide con las autoridades, sugiriendo que más adelante se pueda pensar en oficinas macro regionales, de manera que mientras tanto exista una sede en la Región Metropolitana, más equipos de expertos que puedan moverse por el país en cumplimiento de su misión.

El señor **Melero**, pregunta por qué motivo en el inciso primero del artículo 5 se establece que el Comité tendrá "un mínimo de nueve" integrantes. Además manifiesta que es confuso el mecanismo de aprobación y rechazo que contempla el inciso cuarto del artículo 5, que exige mayor quórum para el rechazo.

El señor **Monsalve**, manifiesta que en el proyecto de ley no se dice en parte alguna que el Comité ejercerá en forma equitativa sus funciones en el ámbito nacional, en cuanto a cobertura.

La señora **Lorena Fries** (Subsecretaria de Derechos Humanos) explica que con el quórum de aprobación y rechazo se busca proteger al mecanismo de cualquier incidencia y facilitar los acuerdos, por ello se pone mayor exigencias para los cambios para evitar la injerencia de las autoridades y funcionarios.

En cuanto a por qué se establece un mínimo de nueve expertos, es porque con el tiempo puede ser posible que se requiera contar con expertos con conocimientos especializados en una zona o en otras disciplinas.

El señor **Melero**, manifiesta su preocupación respecto a este enfoque, porque podría significar un número desproporcionado de expertos, anunciando que presentará una indicación para eliminar el término “un mínimo de”.

El señor **Sebastián Cabezas** (Jefe División Protección, de la Subsecretaría de Derechos Humanos) dice que la exigencia de un número mínimo se deriva de la igual situación en el Subcomité de Prevención en Contra de la Tortura, de manera que existe la posibilidad que el Comité sea integrado por más personas con racionalidad presupuestaria.

Sra. **María José Lezana**, (Abogada Sector Institucional Laboral de la Subdirección de Racionalización y Función Pública) explica que es el Consejo del INDH el que debe votar si acepta o rechaza las normativas que el Comité propone para su funcionamiento. Agrega que, en efecto, el informe financiero se elaboró considerando la gradualidad en la integración del Comité en un término de tres años. Añade que si posteriormente hay mayor disponibilidad presupuestaria se puede aumentar la cantidad de integrantes.

El señor **Ortiz** (Presidente de la Comisión) opina que al eliminar “un mínimo de” hay injerencia en materias presupuestarias o financieras del Estado (varios señores diputados manifiestan no estar de acuerdo, se manifiesta que si persiste se pedirá que se vote la inadmisibilidad si así persevera).

El señor **Schilling**, considera que es importante respetar los acuerdos internacionales, pero reconoce que no está de acuerdo con establecer un número mínimo de integrantes del Comité, esto es carecer de un número determinado, por ello estima que habría que aprobar la indicación parlamentaria en ese sentido o que el Gobierno la haga suya.

El señor **Monsalve**, expresa que está de acuerdo con lo planteado por los señores Melero y Schilling, e indica que está de acuerdo con votar favorablemente si es algo razonable, no siendo razonable que no si se requiere un experto en una disciplina específica éste deba ser un integrante permanente del Comité.

El señor **Melero**, manifiesta que el quórum de votación no es razonable, porque si se rechaza 6 a 5 el estatuto no se cumple con el quórum de 2/3.

El señor **Branislav Marelic** (Director INDH) expresa estar de acuerdo con lo manifestado por el señor Aguiló en cuanto a una implementación pronta con macro zonas. Además en su calidad de director quiere expresar su garantía en orden a que el INDH realiza su trabajo en forma igual en todas las regiones, agregando que la creación de oficinas en regiones puede quedar para cuatro o cinco años más.

En cuanto a las inquietudes del señor Melero, estima que no hay un número de integrantes que sea el preciso y exacto para un mecanismo de esta naturaleza, cuya determinación es un tema político y también financiero.

Explica que la lógica del quórum para aprobar o rechazar en el fondo es dar un poder de veto al Consejo del INDH, en el sentido de la regla general sea que apruebe y excepcionalmente rechace, por el ello el quórum más alto. Esto en la lógica de dar mayores garantías de un trabajo independiente al Comité.

VOTACIÓN

Las normas que la Comisión Técnica dispuso que sean de competencia de la Comisión de Hacienda, son del siguiente tenor:

“Artículo 1.- Objeto de la ley. Designase al Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante “el Instituto”) como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, promulgado por el decreto supremo N°340, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante “el Protocolo Facultativo”).

Para el cumplimiento de su mandato conforme al inciso anterior el Instituto actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención contra la Tortura (en adelante “el Comité”), el que dará aplicación a lo dispuesto en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas, su Protocolo Facultativo, los tratados internacionales en la materia ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, la Constitución Política de la República y la demás normativa vigente.”.

“Artículo 5.- Integración. El Comité estará integrado por un mínimo de nueve integrantes, que tendrán la calidad de expertos y expertas, los cuales llevarán a

cabo las tareas establecidas en la ley, todos los cuales tendrán dedicación exclusiva y se regirán por lo dispuesto en el inciso primero del artículo 12 de la ley N° 20.405.

Los expertos y expertas serán escogidos por la mayoría simple del Consejo del Instituto, teniendo en consideración el equilibrio de género, **enfoque multidisciplinario** y la adecuada representación de los grupos minoritarios. Éstos serán seleccionados mediante concurso público efectuado por el Servicio Civil, de conformidad con las normas que regulan los procesos de selección de la Alta Dirección Pública para el primer nivel jerárquico, sobre la base de una terna conformada por el Consejo de esa Alta Dirección. El Consejo Consultivo Nacional, regulado en el artículo 11 de la ley N° 20.405, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, podrá participar en la confección del perfil profesional de los candidatos a experto o experta del Comité, proponiendo elementos relativos a las competencias y aptitudes que deben reunir éstos.

Los expertos y expertas del Comité durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser nombrados para un nuevo período. Para este último caso, los expertos y expertas deberán someterse al procedimiento establecido en el inciso anterior en los mismos términos que los demás postulantes.

El Comité someterá a aprobación del Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos todas las normas para su funcionamiento, incluidas las relativas a su organización interna, así como la delegación de alguna de sus funciones y atribuciones en uno o más de sus miembros. La aprobación de la propuesta será por mayoría simple de los consejeros presentes y su rechazo será con un quórum de dos tercios de los presentes.

El Comité deberá regirse por los principios de independencia de su personal, autonomía funcional, confidencialidad en sus actuaciones y reserva respecto de la información obtenida en ejercicio de sus funciones.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos podrá contratar al personal de apoyo del Comité. Dicho personal no podrá desarrollar labores propias de las otras funciones del Instituto. Asimismo, las personas que presten servicios en el Instituto para ejercer las funciones establecidas en la ley N°20.405 no podrán integrar el personal de apoyo del Comité ni ejercer sus funciones.

Los expertos y expertas sólo podrán cesar en sus cargos en conformidad con las causales y al procedimiento establecido en los artículos 6 y 7 de la ley N° 20.405, Del Instituto Nacional de Derechos Humanos. No obstante lo anterior, cesarán inmediatamente en sus cargos al cumplir setenta y cinco años de edad.

El experto o experta designada en reemplazo de quien haya cesado en su cargo antes del término de su período por alguna de las hipótesis señaladas el inciso anterior, durará en su cargo por el período que reste al que cesó en el mismo.”.

“Artículo Cuarto.- El mayor gasto fiscal que represente la aplicación de esta ley en su primer año presupuestario de vigencia, se financiará con cargo a la asignación 50.01.03.24.03.133. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte del gasto que no se pudiere financiar con esos recursos. En los años siguientes se estará a lo que considere la Ley de Presupuestos respectiva.

Para el primer año presupuestario de vigencia, el presupuesto correspondiente al Instituto Nacional de Derechos Humanos, sancionado por resolución de la Dirección de Presupuestos, será modificado identificando el presupuesto necesario para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.”.

Indicaciones parlamentarias

De los señores Melero y De Mussy, al inciso primero del artículo 5, para eliminar la frase “un mínimo de”.

De los señores Melero y De Mussy, al inciso cuarto del artículo 5 para sustituir la oración “La aprobación de la propuesta será por mayoría simple de los consejeros presentes y su rechazo será con un quórum de dos tercios de los presentes.” Por “La propuesta se entenderá aprobada, salvo que sea rechazada por dos tercios de sus miembros.”.

La Comisión acuerda votar en un solo acto ambas indicaciones, con las normas de competencia de la Comisión, siendo aprobadas por la unanimidad de los diputados presentes señores José Miguel Ortiz (Presidente de la Comisión); Sergio Aguiló; Felipe De Mussy; Daniel Farcas; Patricio Melero; Manuel Monsalve; Alejandro Santana, y Marcelo Schilling.

Se designó diputado informante al señor **Javier Macaya**.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 20 de septiembre de 2017 y 3 de enero de 2018, con la asistencia de los Diputados señores José Miguel Ortiz (Presidente de la Comisión); Sergio Aguiló; Felipe De Mussy; Daniel Farcas; Roberto León; Pablo Lorenzini; Patricio Melero; Manuel Monsalve; Marco Antonio Núñez; Alejandro Santana; Marcelo Schilling, y Ernesto Silva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 3 de enero de 2018.

PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE
Abogado Secretario de la Comisión