

N° 58.070 Fecha:21-IX-2012

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), solicita un pronunciamiento que determine si, para el cumplimiento de sus funciones y en virtud de lo previsto en el artículo 4°, inciso segundo, de la ley N° 20.405, conforme al cual esa corporación podrá comisionar a los personeros que indica, para ingresar a recintos públicos, en los cuales se encuentren o puedan encontrarse personas privadas de libertad, resultaría procedente acceder a los vehículos policiales.

Lo anterior, a juicio del peticionario, se ajustaría a derecho y al efecto aduce, en síntesis, los antecedentes de la historia fidedigna del establecimiento del citado texto legal, el concepto amplio con que el Diccionario de la Real Academia Española define el término recinto que utiliza el precepto antes mencionado, el artículo 435 del Código de Justicia Militar que entiende por recinto militar o policial, entre otros, todo vehículo en el cual ejerce sus funciones específicas una autoridad de esos ámbitos, y que, de acuerdo con la Constitución Política, si en un vehículo policial se encuentran personas retenidas sin existir orden judicial, solo puede tratarse de un delito flagrante, y en tal caso los afectados se encuentran igualmente privados de libertad.

Asimismo, expone que según los tratados, convenciones y principios internacionales que señala, la legislación interna aplicable a los organismos encargados de promover y proteger los derechos humanos debe otorgarles atribuciones que permitan el desempeño eficaz de su misión; que la mayoría de las denuncias que ha recibido acerca de la actuación policial inciden en el uso de furgones o vehículos, y, finalmente, invoca la regla de interpretación pro homine que informa la preceptiva internacional de los derechos humanos, en cuya virtud tales normas deben interpretarse extensivamente, de manera que en toda circunstancia se apliquen las reglas más favorables a las personas privadas de libertad.

Requerido su informe, Carabineros de Chile expresa que el Instituto recurrente es una entidad pública y como tal está sujeta al principio de juridicidad contemplado en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, y, por ende, para la constatación de la situación de las personas privadas de libertad en la especie debe necesariamente ajustarse a ciertas condicionantes legales que son propias del procedimiento policial y su objetivo, para dar cumplimiento a lo ordenado en el Código Procesal Penal, las cuales se relacionan con la seguridad del imputado, el deber

de informar al Ministerio Público y otros que por su naturaleza no admiten la intervención de terceros, y que la expresión “recinto público” que emplea el artículo 4° de la ley N° 20.405 no comprende los vehículos policiales, sino inmuebles cercados o delimitados.

También ha informado a petición de esta Contraloría General, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, exponiendo que los vehículos en cuestión no son lugares o recintos públicos; que la facultad de comisionar que contempla el precitado artículo 4°, se relaciona con la prerrogativa del Instituto de actuar procesalmente en defensa del privado de libertad, y que al ingresar a los recintos de detención ese organismo debe sujetarse a las reglas generales que rigen la materia, añadiendo que en la tesis del recurrente éste tendría mayores atribuciones que las que al respecto tienen los órganos que ejercen jurisdicción y poseen imperio, además de desconocer las obligaciones de custodia y seguridad de las policías.

En relación con el asunto planteado debe anotarse que al tenor de lo previsto en los artículos 1° y 2° de la ley N° 20.405, el INDH es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.

Conforme al artículo 3° del mismo texto legal, le corresponde a ese Instituto, entre otras funciones, elaborar un informe anual sobre sus actividades y la situación nacional en materia de derechos humanos; comunicar al gobierno y a los órganos del Estado su opinión acerca de cuestiones que ocurran en relación con tales derechos; promover que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los tratados internacionales, a fin de que su aplicación sea efectiva; deducir acciones legales ante los tribunales de justicia; colaborar en la elaboración de los informes que el Estado deba presentar ante los organismos internacionales; colaborar con éstos en la promoción y protección de los derechos en referencia; difundir su conocimiento, y prestar asesoría a organismos públicos y privados.

Por su parte, el artículo 4°, inciso primero, de esa ley establece que “Para el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto podrá solicitar la colaboración

de los distintos órganos del Estado. Podrá asimismo, recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.”.

Añade el inciso segundo de ese artículo que “De igual modo, podrá comisionar a uno o más consejeros, al Director o a su personal para ingresar a recintos públicos donde una persona esté o pueda estar privada de libertad.”.

Ahora bien para dilucidar la cuestión consultada corresponde tener en cuenta que, según aparece de su texto, la norma antes transcrita contempla la posibilidad de disponer las comisiones aludidas, como un medio para el ejercicio de las facultades que la ley entrega al INDH y, por tanto, dicha regla está comprendida en la esfera del cumplimiento de los objetivos del Instituto los cuales, según lo previsto en la preceptiva reseñada, conciernen directamente a la protección de los derechos humanos de los habitantes del territorio chileno.

Asimismo, es importante considerar que el cometido de esa entidad se relaciona por su contenido con las regulaciones sobre tales derechos que el Estado chileno ha reconocido y aceptado a través de los acuerdos internacionales, las cuales pueden servir para interpretar el alcance de las disposiciones legales de carácter orgánico que rigen al INDH.

En este orden de ideas cabe recordar que el inciso segundo del artículo 5° de la Carta Fundamental, preceptúa que constituye un deber de los órganos del Estado respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana garantizados por la Constitución Política y por los tratados ratificados por Chile.

Pues bien, entre los instrumentos internacionales que se vinculan a la materia que interesa, cabe consignar la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, promulgada mediante el decreto N° 808, de 1988, del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo artículo 11 establece, en lo pertinente, que todo Estado Parte mantendrá sistemáticamente en examen las disposiciones para la custodia y el tratamiento de las personas sometidas a cualquier forma de arresto, detención o prisión en su territorio, a fin de evitar todo caso de tortura.

Igualmente, en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el 131° período ordinario de sesiones, celebrado en marzo de 2008, se expresa en el N° XXIV, sobre “Inspecciones institucionales”, que de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional se podrán efectuar visitas e inspecciones periódicas en los lugares de privación de libertad por parte de instituciones nacionales, a fin de verificar, en todo momento y circunstancia, las condiciones de privación de libertad y el respeto de los derechos humanos, añadiéndose que al practicarse las inspecciones se permitirá y garantizará el acceso a todas las instalaciones de los lugares de privación de libertad.

Enseguida debe destacarse que en el mensaje de la ley N° 20.405 se deja constancia de que el proyecto se ciñe estrictamente a los denominados principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 48/134, de 1994, conforme a los cuales las instituciones nacionales de derechos humanos tendrán el mandato más amplio posible, enunciado en un texto constitucional o legislativo que establezca su constitución y su ámbito de competencia. (página 4, numeral 2).

En razón de lo expuesto, el concepto de recinto público donde una persona esté o pueda estar privada de libertad, a que alude el artículo 4°, inciso segundo, de la ley N° 20.405, debe interpretarse de un modo que permita el cumplimiento de los objetivos del INDH, y que armonice con lo previsto en los tratados internacionales, siendo útil precisar que en este contexto el sentido de la encomendación que contempla ese precepto legal es que por su intermedio dicho Instituto obtenga antecedentes para ejercer las atribuciones que le entrega el artículo 3° de esa ley, entre las cuales se cuenta la de deducir acciones legales ante los tribunales de justicia.

En este predicamento, cabe consignar que al tenor de la historia fidedigna del establecimiento de la ley, la norma en comento fue incorporada, a través de una moción, durante el primer trámite legislativo, en los mismos términos en que en definitiva se aprobó, y que una indicación presentada por los Senadores señores Chadwick y Kuschel - para sustituir su inciso segundo por un texto que decía “de igual modo, podrá comisionar a uno o más consejeros, al Director o a su personal, para ingresar a recintos públicos donde una persona esté privada de libertad, de conformidad a las normas que regulan el respectivo centro de

detención”-, fue rechazada, con lo cual aparece que la intención legislativa fue no limitar la noción de recinto público a los lugares de detención, previamente destinados a tal objeto, sino que incluir también a cualquier otro espacio donde puedan encontrarse personas en esa circunstancia.

De acuerdo con lo expuesto corresponde entender que es procedente en derecho que el INDH comisione a los personeros que indica el precitado artículo 4º, inciso segundo, para que ingresen a cualquier lugar espacialmente limitado, que se encuentre a cargo de funcionarios públicos, en que pueda configurarse una privación de libertad, con la finalidad de obtener antecedentes necesarios para el cumplimiento de las atribuciones de dicha corporación, hipótesis normativa que concurre tratándose de vehículos policiales.

No obstante es necesario precisar que el desarrollo de esa comisión no puede interferir ni duplicar las actuaciones de otros órganos que en virtud de la ley ejercen funciones en relación con la materia, como los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público o Carabineros de Chile, con quienes deberá coordinarse respetando su ámbito de competencia.

De esta manera, el acceso de los consejeros, del Director o del personal del Instituto Nacional de Derechos Humanos a los vehículos policiales, expresamente comisionados para tal objeto, puede tener lugar mediando la debida comunicación con la respectiva autoridad de Carabineros de Chile, debiendo aquel organismo adoptar las medidas necesarias que provean a una adecuada identificación de tales personeros.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República