

Documento aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013 – Sesión 153

A través del presente informe, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile, cuya misión es la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, hace seguimiento a las recomendaciones que el Consejo de Derechos Humanos realizó al Estado de Chile en el Examen Periódico Universal el año 2009 (A/HRC/12/10) expresadas en el párrafo 96 de dicho documento.

Aspectos positivos a destacar

En relación a la recomendación 1, el Estado ratificó en junio de 2009 el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Asimismo, ratificó en 2008 el Convenio 169 de la OIT, el cual entró en vigencia el año 2009.

En relación a las recomendaciones 7, 10 y 11, el Estado creó mediante la Ley 20.405 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) con la misión de promover y proteger los derechos humanos de todas las personas de su territorio. Durante el año 2012 el INDH fue acreditado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos recibiendo la categoría A. Dicha ley facultó además al Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para presentar querrelas para casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos. También se destaca la creación del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos y además se reabrió la Comisión Asesora Presidencial para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura (“Comisión Valech”), la que durante su funcionamiento recibió 31.831 denuncias de prisión política y tortura, siendo calificadas 9.795 de ellas, mientras que las restantes no cumplieron los requisitos para calificar.

En relación a las recomendaciones 20, 27 y 28, el Estado publicó la Ley 20.609 que establece medidas contra la discriminación, la cual prohíbe expresamente la discriminación por orientación sexual o por identidad de género, entre otras categorías sospechosas.

En cuanto a la recomendación 36, el Estado modificó los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (Ley 20.507) ampliando el delito no solo a la explotación sexual, sino también a trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud y extracción de órganos.

En cuanto a recomendaciones 68, 69 y 70, el Estado aprobó la ley 20.519, en virtud de la cual la ley 18.314 que determina y sanciona conductas terroristas no se aplicará a conductas ejecutadas por personas menores de 18 años.

Recomendaciones planteadas y pendientes en su cumplimiento

Institucionalidad en derechos humanos

Recomendaciones 1, 2 y 3 (ratificación de tratados internacionales): el Estado debe ratificar un conjunto de instrumentos internacionales, entre ellos, el Convenio 189 de la OIT, el Protocolo de San Salvador y el protocolo CEDAW.

Recomendaciones 15 y 16 (plan nacional de derechos humanos): el Estado aún no crea un plan de esta naturaleza. El Poder Ejecutivo presentó en marzo de 2012 un proyecto de ley para crear la Subsecretaría de Derechos Humanos, la cual entre sus funciones está la elaboración de dicho plan.

Recomendaciones 17, 27, 41 y 44 (educación en derechos humanos): persiste un problema social y cultural de una débil adscripción a una cultura de derechos humanos. Cabe destacar que la Academia Judicial implementa el curso de formación sobre derecho internacional de los derechos humanos que dicta el ACNUDH. Sin embargo, a pesar de constituir un objetivo transversal de la educación, el currículo prescrito de la educación básica tiene una visión restrictiva de derechos humanos en las asignaturas. El plan nacional de derechos humanos debe asumir esta tarea con el objeto de promover decididamente una cultura de respeto y promoción de estos derechos.

Pueblos Indígenas

Recomendaciones 16, 18, 19, 40, 54, 60, 61, 69 y 70 (eliminación de todo acto discriminatorio en contra de los pueblos indígenas): se mantiene un cuadro de discriminación hacia los pueblos indígenas, manifestado principalmente en la exclusión social y política de que son objeto, y la persistencia de indicadores sociales que dan cuenta de inequidades de carácter estructural. A ello se suma la aplicación de leyes penales especiales a personas pertenecientes a estos pueblos que constituyen en muchos casos actos discriminatorios.

Recomendaciones 57, 58, 59 y 65 (reconocimiento constitucional): el reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas y sus derechos aún se encuentra pendiente por parte del Estado de Chile. Los poderes colegisladores del Estado deben modificar la Constitución, reconociendo constitucionalmente a los pueblos indígenas como “pueblo”, sus derechos y la naturaleza multicultural del Estado y la sociedad chilena. El último proyecto de ley presentado no registra mayor avance en el debate legislativo (Boletín 5522-07 presentado 2007 y Boletín 8438-07 presentado en 2012).

Recomendaciones 57, 59, 62, 63, 64, 66 y 67 (aplicación del Convenio 169 de la OIT): El Estado debe regular el deber de consulta previa de conformidad a los principios establecidos por el derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno, mediante un mecanismo institucionalizado, a fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica. Sin embargo, la ausencia de dicha regulación no exonera al Estado del deber de realizar la consulta previa.

Recomendaciones 64, 65, 66, 67 y 68 (derecho a la propiedad y posesión a las tierras, territorios y recursos naturales): los órganos colegisladores deben establecer mecanismos adecuados para la determinación, protección y restitución, incluyendo el mecanismo de expropiación y sus correspondientes indemnizaciones en los casos que corresponda. En la perspectiva de garantizar estos derechos, persiste la necesidad de adecuar la legislación sectorial (código de aguas, de minería, energía, y forestal) y la legislación medioambiental, a los estándares internacionales de derechos humanos, en la perspectiva de dar efectividad a los derechos colectivos sobre las tierras y recursos naturales y el deber de consultar adecuadamente frente a proyectos de inversión o desarrollo en dichos hábitats.

Tortura

Recomendaciones 42 y 43 (investigación y sanción de abuso policial): se han presentado denuncias de abuso sexual policial contra adolescentes mujeres durante manifestaciones, como también contra niños, niñas y mujeres indígenas durante allanamientos policiales en zonas rurales y territorios indígenas, donde la fuerza ha sido utilizada sin criterios de necesidad, gradualidad y proporcionalidad. Las detenciones en las manifestaciones y allanamientos han provocado un escenario de escaso control hacia el actuar policial donde mujeres, adolescentes y niños/as han denunciado tocamientos y maltrato físico por parte de funcionarios no debidamente identificados. Durante el 2012, en manifestaciones en el sur del país, Teófilo Haro perdió un ojo derecho a causa de un perdigón disparado, según la víctima, a menos de un metro de distancia por Carabineros. El Ministerio Público se declaró incompetente de investigar y el caso hoy está en la Justicia militar. El

2012 los tribunales de justicia condenaron a Carabineros de Chile remarcándoles que deben actuar dentro de sus competencias, mientras que otros casos fueron conocidos por la Justicia Militar, con las precariedades que dicho sistema presenta. El INDH, en diversas misiones de observación en el país, ha constado situaciones de abuso policial producto de un actuar policial alejado de los estándares internacionales de derechos humanos y ha presentado 14 querellas (ya sea directamente o se ha hecho parte en denuncias ante Justicia Militar), por tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes¹. Toda instancia judicial debe investigar y sancionar las denuncias sobre abuso policial, garantizando que estos hechos no se repitan.

Recomendaciones 32, 33 y 34 (prevenir y sancionar la tortura): existen denuncias contra Gendarmería de Chile en la aplicación de las celdas de aislamiento en los establecimientos penitenciarios, la que, según estudios del INDH, alcanza el 78.9% de las sanciones. Gendarmería debe restringir la aplicación de las celdas de aislamiento acorde a los estándares internacionales de derechos humanos, asegurando la integridad física y psíquica de toda persona privada de libertad.

Recomendación 14 (Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura –MNPT-): es indispensable que el Estado de Chile materialice esta obligación creando dicha institucionalidad y otorgándole las facultades pertinentes, autonomía institucional, presupuesto adecuado y personal capacitado, tal como lo establecen los Principios de París. El Estado ha propuesto que el mecanismo se sitúe en el INDH, encontrándose vencido el plazo para su implementación.

Recomendación 35 (renovación del sistema penitenciario): a partir de información otorgada por Gendarmería de Chile, el hacinamiento carcelario en Chile actualmente es de un 25% (51.651 personas privadas de libertad para 41.034 plazas), lo que representa una baja respecto del 54% existente al 2010 y de un 42% al 2011. Con todo, el hacinamiento no se soluciona únicamente con aumentar las plazas en un mismo espacio físico, sino que el Poder Ejecutivo debe concentrar sus políticas criminales y penitenciarias en orden a racionalizar la pena privativa de libertad, mejorar las condiciones carcelarias e implementar una política eficaz en materia de reinserción social, dotada de los recursos necesarios.

Derecho a la educación

Recomendaciones 55 y 56 (derecho a la educación): este derecho se ve debilitado por dos mecanismos de discriminación: el cobro y la selección escolar. La Constitución debe incorporar el derecho a la educación dentro de la tutela judicial que otorga el Recurso de Protección, como también entregar facultades suficientes a la Superintendencia de Educación para prevenir y erradicar la discriminación en este ámbito.

Trata de personas

Recomendación 36 (trata de personas): pese a los avances ya destacados y a recientes sentencias judiciales condenatorias contra organizaciones de trata en juicios donde ha participado el INDH²,

¹ Estos son: Luis Berrios Burra contra Carabineros de Chile, Recaredo Gálvez contra Carabineros de Chile, Manuel Gutiérrez contra Carabineros de Chile, Mauricio Rioseco Orellana contra Policía de Investigaciones de Chile, Red de Corrupción contra Policía de Investigaciones de Chile, Milton Hernández contra Fiscal y Carabineros de Chile, Benjamín Coopman Pérez contra Carabineros de Chile, Niña F.I.J.C. contra Carabineros de Chile, Rosa Rivera contra Policía de Investigaciones de Chile, Anselmo Velásquez contra Gendarmería, Niños/a del Liceo María Luisa Bombal de Rancagua contra Carabineros de Chile, Niño R.M./ Carabineros de San Bernardo, Internos módulo 31 del Centro de Cumplimiento Penitenciario de Valdivia contra Gendarmería de Chile y Marcos Antilef/ Carabineros de Linares.

² Ese es el caso en que el Cuarto Tribunal Oral de Santiago condenó a 4 personas a penas que sumaban 31 años de cárcel por trata de personas de nacionalidad dominicana.

el Estado a través de su Poder Ejecutivo debe elaborar e implementar con recursos suficientes una política pública de trata de personas que contemple, entre otras cuestiones, el acceso a la salud, permiso de residencia y educación para las víctimas. Además, supervisar y evaluar continua y sistemáticamente la aplicación de la nueva legislación mediante recopilación y análisis de datos e investigación sobre la trata interna y transfronteriza.

En materia de **migrantes**, el actual marco normativo otorga un margen discrecional a la autoridad administrativa para decretar la expulsión de los inmigrantes, contiene normas discriminatorias y no establece garantías judiciales suficientes para una defensa adecuada. El INDH además ha constatado que en ocasiones casos de refugio han ingresado como migrantes, lo que implica un marco de protección distinto para la persona refugiada. Los poderes colegisladores del Estado deben aprobar un nuevo marco normativo acorde a la actual realidad migratoria chilena que otorgue garantías de un trato no discriminatorio en el goce de los derechos y de un debido proceso. En ese sentido, preocupan los casos de una mujer colombiana detenida ilegalmente casi dos meses en la Policía de Investigaciones en Arica a la espera de su resolución de expulsión, y de un grupo en situación similar en Santiago. La mujer fue puesta en libertad por orden de la Corte Suprema tras acoger un amparo presentado por el INDH.

Seguridad Democrática

Recomendaciones 30, 46, 47, 48 y 49 (justicia militar): La justicia militar no se ha ajustado a los estándares requeridos por la sentencia de la Corte IDH en el caso Palamara Iribarne vs. Chile. Su actual regulación viola garantías del debido proceso al no asegurar a las partes una tramitación transparente, un tribunal imparcial e independiente y la posibilidad de participar activamente en el juicio. La jurisdicción militar mantiene la competencia de investigar delitos cuando el/la ofensor/a es militar o carabinero, a pesar de que la víctima sea civil. La justicia militar debe considerar un procedimiento acorde a las garantías del debido proceso, como también reformar su competencia, con el fin que las personas civiles no estén sujetas a la jurisdicción militar.

Recomendaciones 68, 69 y 70 (Ley 18.314 que determina y sanciona conductas terroristas): la actual normativa no cumple con los principios de legalidad y tipicidad ni garantiza un justo y debido proceso. Mientras dichas reformas no se materialicen, los órganos del Estado deben abstenerse de invocar y/o aplicar una norma que representa una afectación a los derechos humanos.

Violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas (1973-1990)

Recomendaciones 9, 13, 31 y 45 (investigar y sancionar las violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas durante la dictadura militar): se constata la tendencia de los tribunales superiores de justicia de dar aplicación a instituciones que atenúan la responsabilidad penal, como la media prescripción, lo que está reñido con la naturaleza imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad. El Poder Judicial debe adoptar las medidas para sancionar adecuadamente a quienes resulten responsables de estos crímenes, como también para que sus familias accedan a la verdad sobre lo sucedido. Asimismo, el Estado debe reparar íntegramente a las víctimas y sus familiares, tanto en sede penal como civil, tal como lo establece el derecho internacional de los derechos humanos.

Recomendaciones 38 y 39 (derogación del DL 2.191 o “Ley de Amnistía”): no obstante que esta figura no se aplica por los tribunales chilenos, el Estado debe cumplir la sentencia de la Corte IDH (Caso Almonacid Arellano), en cuanto a privar de todo efecto jurídico a dicha normativa.

Mujeres

Recomendaciones 7, 19, 20, 21, 23 y 25 (igualdad entre hombres y mujeres): pese a existir una igualdad normativa, en Chile las brechas entre hombres y mujeres, muestran una afectación de la igualdad sustantiva manifestada por ejemplo en la brecha salarial. Según el último ranking en la materia –Foro Económico Mundial- Chile ocupa el puesto 127 entre 135 países. El Estado debe fiscalizar y sancionar, a través de todas las instancias administrativas y judiciales pertinentes, para disminuir progresivamente esta brecha.

Un segundo ejemplo es la dispar **representación política** entre hombres y mujeres. Las mujeres, que constituyen el 52% del padrón electoral, presentan una representación del 13.7%. Se requiere una legislación específica que adopte medidas afirmativas, como cuotas de representación, que aseguren una representación política a nivel comunal y legislativo.

Recomendaciones 26 y 51 (sociedad conyugal): Chile aun mantiene dicho régimen como sistema patrimonial supletorio del matrimonio, en el cual el hombre es el jefe de la administración y la mujer solo puede acceder a ella de manera extraordinaria y excepcional. El Estado debe reformar dicho régimen estableciendo criterios igualitarios y no discriminatorios entre hombres y mujeres para su administración y suprimiendo su carácter supletorio.

Recomendaciones 22 y 23 (derechos sexuales y reproductivos): el Estado, a través de todas sus instancias administrativas y judiciales correspondientes, debe hacer cumplir la Ley 20.418 que obliga a las municipalidades a entregar la PAE (píldora del día después) a toda mujer que la solicite en sus consultorios médicos. Estudios muestran que un 10.9% de las municipalidades no cumplen con este deber. En cuanto al aborto, su regulación penal es la misma que el 2009, sin contemplar causales de exención de responsabilidad penal para las mujeres que se lo practiquen. En 2011, el congreso rechazó la idea de legislar sobre la materia y, pasado un año, un grupo de legisladores/as ha presentado un nuevo proyecto de ley sobre aborto terapéutico (Boletín 8862-11).

En cuanto a **violencia doméstica**, pese a la aprobación de la Ley 20.480 que castiga el delito de femicidio, dicha normativa está reducida a la violencia en relaciones familiares, dejando por fuera las agresiones y asesinatos por razones de género que se comenten en otras relaciones afectivas. Un obstáculo que afecta el acceso de las mujeres a la justicia es el delito de “maltrato habitual” que requiere ser evaluado previamente por tribunales de familia (no penales) como condición del juicio penal. El Estado debe profundizar los esfuerzos destinados a reducir la violencia familiar de la cual son víctimas las mujeres, principalmente el Poder judicial mediante el cumplimiento de sus medidas de protección, los poderes colegisladores modificando la figura del maltrato habitual y el Poder Ejecutivo fortalecimiento de la red de prevención y atención institucional a las mujeres.

Niños, niñas y adolescentes

Recomendaciones 19 y 53 (trabajo infantil): el Estado debe elaborar información rigurosa y fidedigna con el objeto de crear un diagnóstico actual sobre la situación del trabajo infantil en Chile y a partir del cual evaluar posibles cambios legales y de política pública en la materia.

Recomendación 50 (responsabilidad penal adolescente): se ha constatado transversalmente que la actual legislación (Ley 20.084) no logra su objetivo de rehabilitar e integrar al adolescente, evitando que el Poder Judicial tienda a establecer medidas privativas de libertad en centros de reclusión que no cumplen con las condiciones básicas de higiene y salud. Según el Poder Judicial entre 2007 y 2012, 288.449 adolescentes han sido imputados/as por la Ley 20.084 y el 10.8% ha sido condenado. De ese porcentaje la mitad es población reincidente, lo que da cuenta del déficit que existe en esta materia y la necesidad de abordar de manera integral la situación de los/las adolescentes.