

CONSEJO DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

SESIÓN ORDINARIA N° 402

Fecha: 11 de Diciembre de 2017

Asistentes

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg
Don José Aylwin Oyarzún
Doña Carolina Carrera Ferrer
Doña Consuelo Contreras Largo
Don Sebastián Donoso Rodríguez
Don Carlos Frontaura Rivera
Doña Debbie Guerra Maldonado
Don Branislav Marelic Rokov
Don Sergio Micco Aguayo
Doña Margarita Romero Méndez
Don Eduardo Saffirio Suárez

Sesión Ordinaria N° 402

**1. Función Policial y DDHH. 2. Discusión Anexo Ley Antiterrorista. 3. Varios.
3.1. Acción Judicial Pendiente**

1. Función Policial y DDHH

El jefe de la unidad, Rodrigo Bustos, presenta el Informe de Programa de DDHH, Función Policial y Orden Público.

El consejero Donoso plantea una duda procedimental, pues las recomendaciones están enunciadas al final de cada capítulo y es mejor dejar al final un consolidado de todas las recomendaciones. Respecto a la recomendación del Capítulo I, que plantea lo siguiente:

“El INDH recomienda derogar el Decreto Supremo 1086 y suprimir el requisito de autorización para la celebración de reuniones y manifestaciones –incompatible con el derecho internacional y las mejores prácticas– ya que permite impedir o disolver automáticamente aquellas manifestaciones públicas que no han sido previamente autorizadas, mediante el empleo de la fuerza”

El consejero Donoso sugiere que la recomendación se plantee de un modo distinto. Explica que existe consenso en que el derecho de reunión debe ser regulado por una ley, y por lo mismo comparte la necesidad de reemplazar el D.S.1086 por una ley. Sin embargo, en cuanto a suprimir el requisito de autorización previa, cree importante resaltar que lo que dispone el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es que cualquier restricción al derecho de reunión necesariamente debe estar establecida en la ley, lo que permite precisamente conciliarlo con otros derechos como la libertad de circulación.

El consejero Amunategui señala que la fuerza pública tiene que tener la capacidad de avisar donde se realizarán las manifestaciones, tomar resguardos y dar garantías. No hay ningún derecho que sea absoluto, este derecho tiene una garantía constitucional de no dañar y eventualmente la protección de los mismos manifestantes. Lo que hace la autoridad es armonizar estas normas. No es posible negar la necesidad de conocer la naturaleza y lugar de la reunión para prever conflictos y armonizar los derechos.

Por su parte, Eduardo Saffirio y José Aylwin plantean la necesidad de no restringir las manifestaciones a este requisito de autorización previa, ya que este derecho se contempla en los estándares internacionales y en la Constitución

La consejera Carrera señala que es necesario distinguir entre las manifestaciones espontáneas o las que se realizan sin cortar la circulación. Recuerda que la discusión que se dio antes, fue no sujetar el derecho a manifestarse a la autorización de la Intendencia.

El consejero Saffirio plantea que es necesario regularlo, hay muchas situaciones que uno puede avisar en las que se pone en riesgo a las personas, por lo tanto es obvia la necesidad de regular y lo ideal es que estuviera en la Ley. La idea es que esto esté regulado y que no sea discrecional, señala varios ejemplos respecto de la necesidad de regular la manifestación, en tanto pone en riesgo a los manifestantes o a ciudadanos. Nadie puede decir que un derecho está cercenado por esto o limitado por acordar el lugar en que se realiza. Propone revisar acuerdos anteriores del Consejo y que desde ahí se retome el debate.

El consejero Aylwin plantea que este es un tema claro respecto del ejercicio de derechos, lo que se acordó fue respecto de la información y no de la necesidad de autorización. En el documento está citado el informe del relator especial de la ONU Maina Kiai, información sí, pero no la posibilidad de coartar un derecho a la manifestación o libertad de expresión.

El consejero Amunategui señala que no existen los derechos absolutos y este derecho tiene al frente una garantía constitucional, que no se puede ejercer los derechos causando daño a otros o a sus bienes. La autoridad armoniza entre los distintos derechos. El derecho a manifestarse debe ejercerse de manera pacífica y sin dañar el derecho de tercero. Esto debe regularse, puede ser el Intendente o quien sea, pero no es posible no regularlo, especialmente en resguardo de los derechos de los ciudadanos.

El consejero Donoso insiste en que debe tenerse presente el artículo 21 del Pacto, relevando que permite que puedan establecerse restricciones en la ley y que eso es lo que corresponde en el marco de una sociedad democrática. Agrega que la propia convención considera la necesidad de armonizar derechos, y que ello podría traducirse tanto en un requisito de información previa como de autorización bajo determinadas circunstancias.

El director plantea que hay varios problemas con el Decreto Supremo N° 1086, el primero es que es un decreto y vulnera la reserva legal. La Convención Americana y el Pacto Internacional señalan el derecho a reunión pacífica y sin armas. Al hacer el análisis, el derecho de reunión puede tener restricciones y limitaciones legítimas, pero que no pueden convertirse en un sistema de autorización previa. Y cuando existe este sistema de autorización previa, las manifestaciones que no cumplan con este requisito, son ilegales, lo cual es contrario a los instrumentos. El debate está puesto en la intensidad de la regulación, y no moverse en un sistema de autorización previa, sino de información previa, con finalidades de resguardo de derechos de los manifestantes. Incluso la Constitución va más allá de los tratados, ya que habla del derecho a la reunión sin autorización previa, y esto permite las manifestaciones sin aviso. El tema es de intensidad de la regulación, y en eso hay que enfocarnos.

El jefe de unidad, Rodrigo Bustos, señala que en este punto no se está innovando respecto de lo ya señalado por el Consejo: ya se ha señalado que se debiera regular por Ley y no por decreto, siempre se ha señalado que debe considerarse con notificación o aviso, pero no con autorización. Lo tercero que se señala, es el conjunto de derechos que entran en juego.

El jefe de unidad señala que el INDH ya en 2011 había señalado —en la Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 27 de agosto de 2012 – Sesión 111¹ que: “La regulación del derecho de reunión en Chile

¹ <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/242/manifestaciones-protesta-social>

no cumple con el requisito establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos respecto a que las eventuales restricciones estén establecidas por ley. En efecto, la normativa que regula el ejercicio del derecho de reunión en lugares de uso público es el Decreto 1086, de 16 de septiembre de 1983, y el objeto de ese decreto es cumplir con el mandato constitucional consignado en el artículo 19 N°13 inciso 2 de la Constitución, el cual establece que "Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía". Además, la regulación del derecho de reunión se contradice también con el principio de reserva legal de los artículos 19 N° 26 y 63 N° 20 de la Constitución Política, en virtud de los cuales la regulación y limitación de los derechos fundamentales debe establecerse por ley.

La consejera Contreras señala que existe acuerdo en que se debe regular por ley y que se está conversando por manifestaciones pacíficas. Esto debería quedar muy claro en la redacción de la recomendación.

Este no es un tema sólo de autorización previa, señala el consejero Amunategui, es también la necesidad de regulación, porque afecta otros derechos,

El consejero Aylwin expresa su acuerdo con la necesidad de información previa y con la necesidad de armonizar derechos. Lo relevante es que el derecho a reunión y de libertad de expresión no sea cercenado. Por ejemplo, lo que no puede suceder es que la manifestación sea derivada al Parque O'higgins o un lugar donde no se visibiliza. Esto también es una forma de limitar el ejercicio del derecho a manifestarse.

El consejero Frontaura plantea dos puntos. El primero es que no es posible tener regulado el derecho a la reunión por normas reglamentarias. Incluso la idea de las normas de policías, como dice la Constitución, es lo que en el antiguo régimen se entendía como normas de reserva legal. Esto hay que relevarlo de mejor forma, pero lo que no es posible dejar de señalar, es que debe ser normado por Ley y no por Decreto. Más allá de cómo esto se argumente, es necesario ser claros en la recomendación. Si se logra derogar el Decreto será necesario un proyecto de Ley, pero además esto queda normado por la Constitución. El tema se instala en el debate público.

Respecto de la recomendación, el consejero Donoso plantea que es necesario distinguir entre la parte de la recomendación orientada a la derogación del Decreto Supremo 1086 y a la necesidad de regular por ley las manifestaciones, y la parte que se refiere a las restricciones que podría establecer dicha regulación.

El consejero Aylwin expresa su acuerdo con el consejero Donoso, sumando el citar la Constitución y señalar que cualquier persona que se sienta afectado por decisión arbitraria de la autoridad, pueda canalizar su queja.

El director, propone hacer una propuesta de redacción y donde el foco además este en que la regulación futura no podrá afectar el derecho en su esencia.

La consejera Carrera consulta respecto de las denuncias que ha recibido de abogadas de Humanas, respecto de que al Instituto no se le deja ingresar a comisarias y carros policiales. Se le informa, por parte del jefe de la unidad, que en general ha habido muy buena disposición de la policía y que sólo hubo un caso en que se prohibió el ingreso a un carro policial.

La consejera Romero consulta respecto de los protocolos de las policías para reaccionar y si ellos se extralimitan en su actuar. Solicita que se detallen los casos en qué no se cumplen. Esto considerando que las querellas que se han levantado desde el INDH por violencia policial en las calles y en las comunidades es justamente por violación a protocolos que la misma Policía diseño.

El director señala que son públicos y que se pueden encontrar los protocolos de Carabineros para el mantenimiento del orden público en su página web².

Suma a esto, que el Instituto no es un organismo contralor del cumplimiento de los protocolos, sino que la base para calificar una conducta de correcta o incorrecta es la constitución, la ley, y los tratados internacionales. El rol del INDH es velar por el cumplimiento de los estándares y evitar la vulneración de derechos, el cumplimiento o no de los protocolos no es nuestro enfoque. Por otra parte, pueden existir casos en que el cumplimiento de protocolos se puedan vulnerar derechos humanos, lo que implicaría para el INDH actuar. Agrega que, de todos modos, en un Informe Anual de Función Policial se revisaron y se constituyó una mesa de trabajo donde se discutió si eran públicos o no. También señala que cuando Carabineros realiza actos ilícitos, esto se ha informado.

El consejero Donoso consulta respecto de si en este informe se revisa la situación, que en otras ocasiones se ha discutido en el Consejo, respecto del levantamiento de faldas como una forma de amedrentamiento a las niñas y mujeres durante de movilizaciones. También menciona que una de las debilidades que se han planteado es que las capacitaciones en derechos humanos a Carabineros las hace el mismo personal de la Institución. Por lo mismo, propone incorporar como

² http://deptoddh.carabineros.cl/assets/protocolos_mantenimiento_del_orden_publico.pdf

una recomendación el que la formación en derechos humanos a Carabineros la entreguen profesionales externos. Suma a esto, la necesidad de desarrollar la última recomendación, explicitando cuáles son las inconsistencias detectadas.

El consejero Aylwin felicita el informe y plantea la necesidad de actualizar la presentación de los informes. Como un punto a revisar, plantea la necesidad de observar manifestaciones en regiones, especialmente en Araucanía, Bio Bio y Los Ríos. Respecto de los informes que carabineros remite, página 38, se refieren cifras muy precisas respecto de maltrato a carabineros, pero no se entregan datos respecto de maltrato a los ciudadanos. Propone consolidar las recomendaciones al final del Informe y realizar una primera respecto de la responsabilidad primera que le compete al Ministerio del Interior, se compromete a enviar una propuesta de redacción. Una segunda recomendación, referida al rol y deber de carabineros de investigación interna y de sanciones administrativas. Tercera, al Ministerio Público que no ha desarrollado una persecución penal de casos de violencia policial en contra de población civil. Recuerda que sólo el INDH ha emprendido más de 20 denuncias en este tipo de casos. En el caso de la Araucanía se mencionan las resoluciones judiciales, pero es necesario desarrollar un párrafo respecto de las diligencias, manifestaciones públicas o allanamientos a comunidades indígenas. Especialmente porque estas no se han podido observar. Propone también, sumar una recomendación, respecto de la necesidad de incorporar en la formación de las policías, contenidos respecto de grupos de especial protección y de relaciones interculturales.

La consejera Contreras consulta respecto de la capacitación de Carabineros, y si está es parte de la malla o son sólo cursos, talleres o charlas.

El jefe de unidad señala, en relación a la consulta de levantamiento de faldas que se han recibido denuncias desde el 2011, donde se incorporaron denuncias de sentadillas y tocaciones, especialmente desde el 2012, y esto se trabajó con carabineros respecto del procedimiento de registro a los detenidos. Todavía existen denuncias en este ámbito y es algo que se necesita reforzar. Respecto de la formación, esto se trabajó en la revisión de mallas y en la incorporación que se propuso de contenidos de DDHH a las policías. Otra cosa es lo que ocurre en la práctica, pues en lo formal esto se considera, pero ahora del despliegue esto depende del oficial al mando.

El director señala que desde el 2011, él tomó conocimiento que muchos funcionarios que hacían el curso de doctrina y ética eran ex funcionarios de la institución, con poca formación en general de Derechos Humanos, reflejaba a su juicio una orientación incorrecta respecto de este tema. Actualmente, la formación

en derechos humanos se está abordando desde el entrenamiento y no sólo como parte de la formación, existiendo grandes avances.

El consejero Frontaura plantea respecto de el capítulo de desalojos, Carlos Frontaura sugiere eliminar y *no simplemente para "dispersar" a las personas* en la recomendación: *Se recuerda que el uso de gases lacrimógenos debe ceñirse a situaciones excepcionales que justifiquen evitar alteraciones graves al orden público, y no simplemente para "dispersar" a las personas. La utilización de gases lacrimógenos debe estar precedida de avisos formales, que posibiliten la evacuación de la zona sin provocar situaciones de pánico o estampidas, así como la prohibición internacional de utilizar gases lacrimógenos..."*

Además, el consejero Frontaura, recomienda rehacer la recomendación siguiente a fin de que no se supedite el desalojo a la realización de un diagnóstico social, propone : *En la línea con lo señalado por la relatora especial, en su visita a Chile, sobre la vivienda adecuada como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho de no discriminación, el INDH insta al Estado a generar una política global de reubicación en casos de desalojos, que integre mejores emplazamientos, accesos y calidad de viviendas, dentro de los centros urbanos. El INDH insta a las autoridades competentes a subordinar los desalojos forzosos a la realización de un diagnóstico social real para el establecimiento de soluciones adecuadas y dignas de las personas afectadas.*

El consejero Donoso propone instar a las autoridades competentes a articular las redes de apoyo para las personas afectadas.

Hay acuerdo de esto en el Consejo, luego de constatar que la frase está mencionada en el texto.

El consejero Amunategui señala, respecto del tema de la gradualidad en el actuar, que es importante señalar los argumento, pero considerando el conjunto de la situación. Es importante cumplir la labor educativa, debemos ser rigurosos y estrictos, pero cuando hay que reconocer que la situación de violencia fue repentina o extrema, hay que hacerlo. Hay que decir las cosas, pero decirlas bien. Esto no implica debilitar posiciones, sino mejorar la llegada con carabineros.

Respecto de los desalojos, en materia de recomendaciones en materia de vivienda y se plantea que los desalojos forzosos deben estar subordinados a diagnósticos. Cuando estas se realizan por orden judicial y esto no se puede subordinar a un procedimiento administrativo.

El director propone utilizar la buena práctica de hacer llegar el informe con anticipación a las autoridades, antes de la publicación, y darles espacio para los descargos. Con esto se asegura la lectura y se allanan las instancias de dialogo.

2. Discusión Anexo Ley Antiterrorista

Se acuerda el envío de comentarios respecto de la propuesta

3. Varios

3.1. Acción Judicial Pendiente.

Caso del niño de la zona norte, se recabarán más antecedentes.

3.2. Encuentro de DDHH y Empresa

El director informa sobre la Consulta Regional de Derechos Humanos y Empresa, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, la cuál el Instituto apoyó.

3.1. Actividad en Maquehue, en el marco de la visita del Papa

Consejero Aylwin informa que los organismos de DDHH de la Araucanía le han hecho llegar una carta por la visita del Papa, pues consideran que no corresponde una actividad en Maquehue, un sitio de la FACH que fue utilizado como centro de detención, tortura y desaparición. De acuerdo a la información recabada, la FACH no quería realizarlo allí, pero no habría otro lugar con las condiciones que esta presenta.

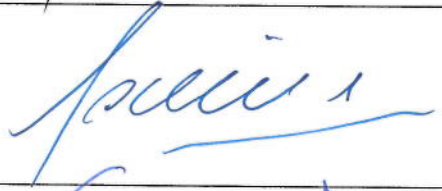
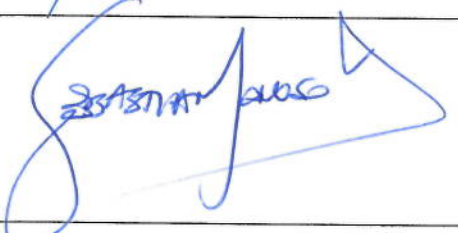
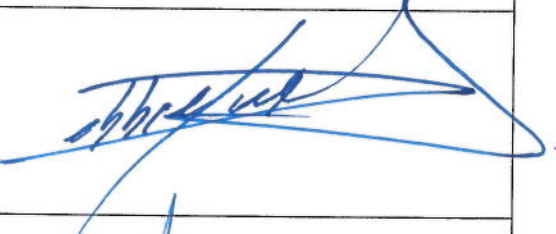
El consejero reflexiona respecto de lo que puede implicar que la actividad se realice ahí, pues también puede servir para recuperar la memoria y hablar de lo sucedido.

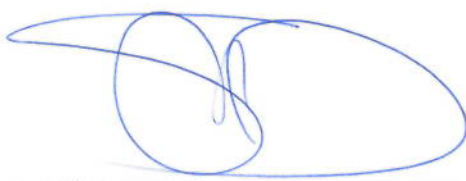
La consejera Romero entrega más antecedentes respecto del lugar y menciona a personas detenidas desaparecidas, dos médicos: González Galeno y Hernán Henríquez, que desaparecieron en el lugar y muchas otras personas de la región. Señala que el lugar es muy conocido, como lugar de tortura y exterminio.

Resumen de acuerdos adoptados

- Se aprueba el Informe de Función Policial, considerando la incorporación de las modificaciones acordadas.

- Se acuerda el envío de comentarios al borrador de Ley Antiterrorista.

Don Miguel Luis Amunátegui Monckeberg	
Don José Aylwin Oyarzún	
Doña Carolina Carrera Ferrer	
Doña Consuelo Contreras Largo	
Don Sebastian Donoso Rodríguez	
Don Carlos Frontaura Rivera	
Doña Debbie Guerra Maldonado	
Don Branislav Marelic Rokov	

Don Sergio Micco Aguayo	
Doña Margarita Romero Méndez	
Eduardo Saffirio Suárez	

Redacta la presente acta **María José Pérez Bravo**

