



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
PROGRAMA DE MAGÍSTER EN DERECHO  
CON Y SIN MENCIÓN

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS (AFE) PARA OPTAR AL  
GRADO DE MAGÍSTER EN  
DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO PÚBLICO.

**DESAFÍOS DEL MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN CONTRA LA  
TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O  
DEGRADANTES CHILENO**

EDUARDO ANDRÉS SANTIBAÑEZ AGUILAR

PROFESOR GUÍA:  
CLAUDIO NASH ROJAS

SANTIAGO DE CHILE  
2023

## TABLA DE CONTENIDO.

<b>RESUMEN.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. ACERCA DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PREVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.....</b>	<b>12</b>
I. Marco normativo de los Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.....	12
<b>A. Subcomité para la Prevención de la Tortura.....</b>	<b>14</b>
<b>B. Mecanismos Nacionales para la Prevención de la Tortura.....</b>	<b>15</b>
II. Lineamientos y estándares internacionales aplicables a los Mecanismos Nacionales para la Prevención de la Tortura. ....	19
<b>A. Principios de París.....</b>	<b>19</b>
<b>B. Directrices del SPT.....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO 2. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. CONCEPTOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA, SEGÚN EL DERECHO NACIONAL.....</b>	<b>44</b>
I. Administración del Estado.....	45
II. Órganos de la Administración. ....	47
III. Concepto de autonomía. ....	49
IV. Concepto de independencia. ....	53
V. Autonomía e independencia en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. ....	57
<b>CAPÍTULO 3. MECANISMO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA CHILENO: ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS E INSTALACIÓN.....</b>	<b>60</b>

I. Antecedentes MNP chileno.....	60
II. Características MNP chileno.....	65
<b>A. Estructura del Comité de Prevención contra la Tortura.....</b>	<b>68</b>
<b>B. Atribuciones del Comité de Prevención contra la Tortura.....</b>	<b>70</b>
<b>C. Presupuesto del Comité de Prevención contra la Tortura.....</b>	<b>73</b>
III. Instalación del MNP chileno.....	74
<b>CAPÍTULO 4. NUDOS CRÍTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MNP CHILENO.....</b>	<b>81</b>
I. Acerca del Marco Normativo Internacional.....	81
II. Acerca del MNP chileno.....	85
<b>A. El MNP es un órgano nacional con rango legal.....</b>	<b>89</b>
<b>B. El CPT deberá regirse por los Principios internacionales aplicables a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.....</b>	<b>90</b>
<b>C. La organización interna del CPT es propuesta por éste, pero debe ser aprobada por el Consejo del INDH.....</b>	<b>93</b>
<b>D. El Comité de Prevención contra la Tortura carece de Personalidad Jurídica.....</b>	<b>94</b>
<b>E. El CPT debe actuar a través del INDH para realizar su mandato.....</b>	<b>95</b>
<b>F. La redacción de la Ley N° 21.154 no enuncia claramente las facultades del CPT.....</b>	<b>105</b>
<b>G. La selección de las/os expertas/os del CPT la realiza el INDH, previo concurso por Alta Dirección Pública, y su designación inicial será escalonada.....</b>	<b>108</b>
<b>H. Incertidumbre respecto a la posición jerárquica de las/os expertas/os del CPT respecto de la/el directora/director del INDH....</b>	<b>116</b>
<b>I. Acerca de las inhabilidades para ser expertas/os.....</b>	<b>117</b>

<b>J. No existe referencia a la forma de nombramiento de las/os expertas/os.</b> .....	119
<b>K. No se garantiza que las/os integrantes del CPT gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones.</b> .....	120
<b>L. No se garantizan los recursos necesarios, para un funcionamiento eficaz del CPT.</b> .....	123
<b>CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN</b> .....	127
I. Dotar a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de reconocimiento constitucional y garantías de funcionamiento. ....	129
II. Diferenciar al Mecanismo de Prevención contra la Tortura del Instituto Nacional de Derechos Humanos.....	131
<b>A. Evitar posibles conflictos de interés.</b> .....	132
<b>B. Garantizar la independencia y autonomía.</b> .....	132
<b>C. Fortalecer la credibilidad y confianza.</b> .....	133
<b>D. Focalización en la Prevención de la Tortura.</b> .....	134
<b>E. Mayor eficiencia en la gestión.</b> .....	135
<b>F. Cumplir con los Estándares Internacionales en la materia.</b> .....	135
III. Dotar al MNP de personalidad jurídica y patrimonio propio. ....	136
IV. Aumentar el presupuesto del CPT de forma de asegurar el cumplimiento efectivo de su labor y su presencia regional. ....	138
V. Perfeccionar el proceso de selección y nombramiento de las/os expertas/os. ....	139
VI. Establecimiento de inmunidades.....	141
VII. Eliminación de la inhabilidad establecidas respecto de las/os funcionarias/os públicas/os. ....	143
VIII. Dotar al CPT de la potestad de proponer modificaciones legales.....	143

<b>CONCLUSIÓN.</b> .....	145
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	148

## **RESUMEN.**

Este trabajo de formación equivalente, analiza los desafíos que enfrenta el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (a continuación “MNP”, “Mecanismo Nacional de Prevención” o “Mecanismo”) en Chile. El estudio examina los marcos legales que rigen estos mecanismos, especialmente los Principios de París, y los principales problemas críticos que surgen en la implementación del MNP chileno. De esta forma, el propósito de la investigación es determinar si la composición y los poderes de este organismo aseguran los principios y directrices aplicables en la materia, con especial atención en su independencia funcional y autonomía. El estudio también propone soluciones para conformar el Mecanismo Nacional contra la Tortura establecido en Chile, según los estándares internacionales aplicables en la materia.

En síntesis, este trabajo proporciona un análisis crítico del proceso de instalación del MNP chileno y es una herramienta valiosa para comprender los elementos que deben tener los Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura (a continuación “MNPs”, “Mecanismos Nacionales de Prevención” o “Mecanismos”), para poder cumplir su mandato de forma efectiva.

## INTRODUCCIÓN.

A nivel internacional, la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes fue establecida por primera vez en el artículo 5° de la Declaración Universal de Derechos Humanos (a continuación “DUDH”), y su carácter absoluto, o *ius cogens*, se consagró en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (a continuación “PIDCP”), al especificar en su artículo 4° que no forma parte de las disposiciones que pueden ser suspendidas durante situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación.

Posteriormente, en el año 1984, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (a continuación “CAT”), la cual fue ratificada por Chile en el año 1988. Este instrumento, tiene como objetivo proteger los derechos iguales e inalienables de todas las personas que derivan de su inherente dignidad, y hacer más eficaz la lucha contra la tortura y otros tratos inhumanos<sup>1</sup>, comprometiéndose los Estados Partes a tomar las medidas legislativas,

---

<sup>1</sup> Preámbulo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

administrativas y judiciales necesarias para impedir la ocurrencia de dichas vulneraciones.

Sin embargo -y a pesar de los distintos avances y esfuerzos realizados por la comunidad internacional- la tortura y otros tratos inhumanos se encuentran lejos de desaparecer, y la sola prohibición en el derecho internacional de los derechos humanos, junto a su tipificación y sanción penal, han sido insuficientes para evitar su ocurrencia, en particular, en personas privadas de libertad, bajo custodia y/o cuidado estatal. Es por ello que, tras una década de la entrada en vigencia de la CAT, y durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, se recomienda que “los esfuerzos por erradicar la tortura debían concentrarse ante todo en la prevención”<sup>2</sup>. Es así, como en el año 2002 se adopta el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura (a continuación “Protocolo Facultativo”, “Protocolo” u “OPCAT”, por sus siglas en inglés). Dicho tratado introduce un mecanismo complementario e innovador, con un enfoque eminentemente preventivo y orientado a la acción, a través de un sistema de supervisión y visitas periódicas a lugares de privación de libertad, lo que permite robustecer el sistema de protección de los derechos humanos, tanto a nivel internacional -con la creación del Subcomité para la Prevención de la Tortura (a continuación “SPT”)-, como nacional -con la creación de los Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura.

---

<sup>2</sup> Ídem.

Chile ratifica en el año 2008 el OPCAT, y con ello, se obliga a mantener, designar o crear uno o varios Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura independientes, así como también, a garantizar su funcionamiento efectivo.

Tras una larga discusión parlamentaria, el 25 de abril del 2019, se publica finalmente la Ley N°21.154, que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos (a continuación “INDH”) como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, estableciendo que ejercerá sus funciones exclusivamente a través del Comité de Prevención contra la Tortura (a continuación “CPT”)<sup>3</sup>, órgano o ente que inició su funcionamiento el 25 de mayo del 2020, con la designación de sus primeras cuatro expertas.

De esta forma, el Estado chileno, en vez de crear un nuevo órgano dedicado exclusivamente a la prevención de la tortura, toma la decisión de designar como MNP al INDH, replicando el modelo adoptado por otros países, tales como Costa Rica<sup>4</sup>, México, Uruguay, Alemania, Dinamarca y Suecia. Si bien, esta configuración no contradice en sí misma las directrices, lineamientos y

---

<sup>3</sup> Ley N° 21.154. Artículo 1°

<sup>4</sup> Llamada Defensoría de los Habitantes.

compromisos adquiridos en el OPCAT, sí conlleva a una serie de dificultades y desafíos que deben ser examinados.

Lo anterior, es aún más relevante si consideramos el escenario político-social en el que se encuentra nuestro país. A partir de las masivas protestas ocurridas en Chile desde octubre de 2019 hasta marzo de 2020 -conocidas como “Estallido Social”-, se logró un consenso político sobre la necesidad de escribir una nueva Constitución. Actualmente, nos encontramos inmersos en el tercer proceso constituyente, en el cual la forma en que las Instituciones de Derechos Humanos se configurarán, ha cobrado especial relevancia. Al respecto, es importante advertir que ese debate no es pacífico en el contexto nacional, donde, a modo de ejemplo, el candidato presidencial que obtuvo la segunda mayoría en las últimas elecciones, referencia de la mayoría de los miembros del Consejo Constitucional del año 2023, incluso propuso cerrar el principal órgano nacional en la materia<sup>5</sup> en el año 2021, insistencia que continúa vigente al año 2023<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En el contexto de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el año 2021, durante el debate televisivo del 7 de diciembre de 2021, José Antonio Kast señaló en relación al INDH que “lo que hemos planteado es que tiene que haber una reformulación y para hacer una reformulación creemos que hay que cerrar el actual, porque claramente no está cumpliendo con sus fines”.

<sup>6</sup> El 5 de abril de 2023, los diputados Roberto Arroyo, Víctor Pino y Yovana Ahumada ingresaron a la Cámara de Diputadas y Diputados un proyecto de resolución para que el INDH deje de existir, por considerarlo un “organismo político partidista que socava la seguridad jurídica del Estado, y porque otros órganos ya cumplen y deben seguir cumpliendo con esa labor tutelar y normativa”.

De esta forma, el propósito del presente trabajo es analizar el proceso de instalación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos Inhumanos, Crueles o Degradantes generado por Chile, en el marco de la Ley N° 21.154, con el objetivo de determinar si la conformación y atribuciones de este órgano, aseguran los principios y directrices aplicables en la materia, con especial atención en su independencia funcional y autonomía.

Asimismo, se abordará la configuración de este tipo de órganos dentro del marco jurídico nacional y el contexto que llevó a la creación del MNP en Chile, para posteriormente realizar propuestas de solución que permitan conformar el MNP nacional bajo los estándares internacionales aplicables en la materia.

En definitiva, se busca realizar un análisis crítico de la decisión que tomó el Estado de Chile de instalar su MNP al interior de otro órgano como el INDH, con el fin de contribuir al debate público y académico sobre la efectividad y adecuación de dicha medida, para prevenir la tortura y otros tratos inhumanos crueles y degradantes, y promover la protección de los derechos humanos, dando cuenta que, el marco normativo elegido, resulta insuficiente para responder a los principios internacionales aplicables a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

En relación con la estructura de este trabajo, en el primer capítulo, se expondrá la base normativa internacional que se aplica a los MNPs, así como sus lineamientos y estándares. En el segundo capítulo, nos referiremos a los conceptos de autonomía e independencia según el derecho interno. Por su parte, en el tercer capítulo abordaremos los antecedentes, las características y el proceso de instalación del MNP chileno, para, en el capítulo cuarto, analizar los nudos críticos de su implementación. Finalmente, en el capítulo quinto se realizan una serie de propuestas de solución para los nudos críticos identificados.

## **CAPÍTULO 1. ACERCA DE LOS MECANISMOS NACIONALES DE PREVENCIÓN CONTRA LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES.**

### **I. Marco normativo de los Mecanismos Nacionales de Prevención contra la Tortura: Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**

Tal como se señaló anteriormente, el 18 de diciembre del año 2002, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes<sup>7</sup>, el que entró en vigor el 22 de junio de 2006 y fue ratificado por Chile en el año 2008.

En su preámbulo, el OPCAT nos recuerda la prohibición absoluta de estas graves vulneraciones y señala la importancia de fortalecer la protección de los derechos de las personas privadas de libertad mediante vías no judiciales de carácter preventivo. Es por ello que, en su artículo 1º, define que el objetivo del

---

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Resolución aprobada por la Asamblea General. 2003.

mismo es “establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>8</sup>”. Por su parte, interpreta la privación de libertad en un sentido amplio, como “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente”<sup>9,10</sup>.

Para cumplir con su misión, prevé la creación de dos órganos encargados de monitorear el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de hacer recomendaciones al respecto a las autoridades pertinentes: el Subcomité para la Prevención de la Tortura a nivel internacional, y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura a nivel nacional, los cuales se describen a continuación.

---

<sup>8</sup> Ídem. Artículo 1.

<sup>9</sup> Ídem. Artículo 4, párrafo 2.

<sup>10</sup> De esta definición se desprende que las labores de monitoreo incluyen, sin ser taxativos, a los centros penitenciarios, comisarías de policía, instituciones psiquiátricas, centros de salud mental, instituciones de cuidados sociales, centros de reclusión de migrantes y de adolescentes, vehículos de traslados, entre otros.

## **A. Subcomité para la Prevención de la Tortura.**

El Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes es un órgano creado en el marco del Protocolo Facultativo, como parte del sistema internacional de prevención de la tortura y protección de los derechos humanos, bajo el artículo 2° del OPCAT. Inicialmente estuvo conformado por 10 miembros, hasta la quincuagésima ratificación del Protocolo, donde aumentan a 25. Su mandato principal es la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en los lugares de detención de los Estados Partes (OPCAT, art. 1°). Para cumplir dicho mandato, el SPT actúa como un mecanismo preventivo internacional, con una misión mundial<sup>11</sup>, realizando visitas periódicas a los lugares de privación de libertad, elaborando recomendaciones a los Estados Partes, estableciendo y manteniendo un diálogo con las autoridades nacionales, y ofreciendo asesoramiento y cooperación técnica para la instalación y/o fortalecimiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención, entre otras funciones (OPCAT, art. 11°). De esta forma, el SPT también tiene la función de apoyar a los MNPs establecidos por los Estados Partes, conforme al artículo 17° del OPCAT.

---

<sup>11</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Primer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 14 de mayo 2008.CAT/C40/2. p. 5.

## **B. Mecanismos Nacionales para la Prevención de la Tortura.**

El artículo 3° del Protocolo Facultativo establece la obligación de que cada Estado Parte de la Convención establezca, designe o mantenga a nivel nacional “uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.” En su artículo 17° se refiere a que dentro de un año de la entrada en vigor del protocolo o de su ratificación o adhesión al mismo, los Estados deberán dar cumplimiento con el establecimiento nacional de los Mecanismos, reiterando que sean independientes. Además, agrega en el mismo, que aquellos “Mecanismos establecidos por entidades descentralizadas podrán ser designados Mecanismos Nacionales de Prevención a los efectos del presente Protocolo si se ajustan a sus disposiciones.”

Asimismo, dentro de las características que deben tener los MNPs, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 18° del Protocolo Facultativo, se establece el compromiso de los Estados Partes de:

- “a) Garantizar la independencia funcional de los Mecanismos Nacionales de Prevención, así como la independencia de su personal;
  
- b) La adopción de las medidas necesarias a fin de garantizar que los expertos del Mecanismo Nacional de Prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos, considerando el equilibrio de

género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país en ellos;

c) A proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención; y,

d) En su establecimiento, tener en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”.

Ahora bien, en relación con este último punto, las directrices respecto de la conformación de los órganos nacionales de derechos humanos se pueden encontrar en los denominados “Principios de París”, los que serán abordados en el siguiente apartado.

Por otra parte, en cuanto a las facultades que deberán tener como mínimo los MNPs, el artículo 19° del Protocolo Facultativo establece las siguientes:

“a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de su libertad

y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas; y,

c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación vigente o de los proyectos de ley en la materia.”

En relación con los compromisos que deben adoptar los Estados Partes para asegurar el correcto desempeño del mandato de los MNPs, el OPCAT establece el deber de darles:

“a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;

b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;

c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;

d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el Mecanismo

Nacional de Prevención considere que pueda facilitar información pertinente;

e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar; y,

f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él”<sup>12</sup>.

Dicho tratado, también establece en su artículo 21° que:

“a) Ninguna autoridad o funcionario ordenará, aplicará, permitirá o tolerará sanción alguna contra una persona u organización por haber comunicado al Mecanismo Nacional de Prevención cualquier información, ya sea verdadera o falsa, y ninguna de estas personas u organizaciones sufrirá perjuicios de ningún tipo por este motivo; y,

b) La información confidencial recogida por el Mecanismo Nacional de Prevención tendrá carácter reservado. No podrán publicarse datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada.”

Por último, en su artículo 22° dispone que las autoridades competentes deberán examinar las recomendaciones elaboradas por el MNP y entablar un

---

<sup>12</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OPCAT. Op. Cit. Artículo 20.

diálogo con él, sobre las medidas posibles de aplicación, así como también, en su artículo 23°, expresa el compromiso de los Estados Partes de publicar y difundir sus informes anuales.

## **II. Lineamientos y estándares internacionales aplicables a los Mecanismos Nacionales para la Prevención de la Tortura.**

### **A. Principios de París.**

Tal como se describe anteriormente, el artículo 18 del OPCAT establece el compromiso de los Estados Partes de tener en cuenta, en la conformación de sus MNPs, los Principios relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, denominados los “Principios de París”. Estos, fueron acordados en la 85ª asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993<sup>13</sup> y representan la principal fuente de estándares internacionales para la creación y funcionamiento de las Instituciones

---

<sup>13</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Principios de París. Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados. 2007. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Principios de París. Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados. 2007. [en línea] < <https://undocs.org/sp/A/RES/48/134> >

Nacionales de Derechos Humanos (a continuación INDHs)<sup>14</sup>, donde se señalan sus competencias y atribuciones, y se establecen los requisitos de composición y las garantías de independencia y pluralismo que deben poseer. Si bien no son obligatorios<sup>15</sup>, sirven a la fecha como un parámetro fundamental, respecto del cual son evaluados este tipo de órganos, y su respectivo funcionamiento, a través del mecanismo que administra el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos<sup>16</sup>.

Dicho estatuto marca a la autonomía como una característica esencial en la consecución del respeto, promoción, divulgación y observancia de los derechos humanos<sup>17</sup>, señalando al respecto, la necesidad de la independencia de las INDHs respecto de las instancias de gobierno (Observación N°2) y de establecer las condiciones materiales, normativas y presupuestales para que,

---

<sup>14</sup> Anna-Elina POHJOLAINEN, *“The evolution of National Human Rights Institutions: The role of the United Nations”*, Copenhagen: Danish Institute for Human Rights, 2006. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=312f768101d3ec185866f6b3c258afeb20efd4bc> p 6.

<sup>15</sup> Según se establece en la Resolución General de las Naciones Unidas, A/RES/48/134, a través de estos principios se “alienta a los Estados Miembros a establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, o a fortalecerlas cuando ya existan, y a incorporar esos elementos en sus planes nacionales de desarrollo”.

<sup>16</sup> Según este organismo el Instituto Nacional de Derechos Humanos tiene categoría A, que significa que cumple absolutamente con los Principios de París.

<sup>17</sup> NARRO LOBO, Joaquín. 2019. Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos para el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. En NARRO J. (Cord). Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, pp. 14-15.

efectivamente, gocen de la autonomía necesaria para el desarrollo de sus funciones.

Ahora bien, de acuerdo a los Principios de París, las INDHs están obligadas a la protección de los DDHH, debiendo investigar y resolver denuncias, mediar conflictos y promover su solución. Igualmente, establece seis criterios principales, para su adecuado desarrollo: a) Mandato y competencia amplios, basados en las normas internacionales de derechos humanos; b) Autonomía del Gobierno; c) Independencia garantizada por una ley fundacional o por la Constitución; d) Pluralismo, alcanzado mediante la composición de la institución o mediante una cooperación efectiva; e) Recursos suficientes; y, f) Facultades de investigación apropiadas<sup>18</sup>. Estos elementos, se abordan a través de sus 4 apartados, los que serán descritos a continuación:

#### i. Competencias y atribuciones de las INDHs.

---

<sup>18</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Serie de capacitación profesional N° 4. Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. 2010.p.37.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf).

Los Principios de París señalan que la “institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>19</sup> y “tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”<sup>20</sup>.

De este último principio, podemos recoger dos ideas: La primera, guarda relación con comprender que el mandato de las INDHs proviene de los distintos tratados internacionales ratificados por los Estado Partes, y por tanto, la forma en que estas instituciones se adoptan en el plano nacional, no puede ver afectado el deber establecidos en ellos, ni la indivisibilidad, interdependencia y universalidad de los derechos humanos<sup>21</sup>. La segunda idea, radica en que los países -para el establecimiento de las INDHs- deben asegurar una base normativa sólida, al menos mediante ley, y/o en sus Constituciones. Aquello, sin duda propende a otorgarle a estas instituciones mayor estabilidad, impidiendo que sean modificadas por órdenes de las autoridades o gobiernos de turno, como podría ser el caso de aquellas establecidas mediante Decretos u otra potestad reglamentaria de éste.

---

<sup>19</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Competencia y atribuciones N°1.

<sup>20</sup> Ídem. Competencia y atribuciones N°2.

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, Serie de capacitación profesional N° 4. Op. Cit. p.37.

Por otra parte, en cuanto a las competencias y atribuciones que tienen las INDHs, los Principios de París señalan las siguientes<sup>22</sup>: a) Presentar a cualquier órgano o poder estatal, propuestas, recomendaciones o informes, relativos a la protección y promoción de los derechos humanos<sup>23</sup>; b) Procurar que la normativa y las prácticas internas, se ajusten a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por los Estados<sup>24</sup>; c) Promover la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>25</sup>; d) Participar en la elaboración de los informes que deben ser presentados por los

---

<sup>22</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit.

<sup>23</sup> a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosuminión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas: i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación; ii) Toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse; iii) La elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas; iv) Señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno.

<sup>24</sup> b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva.

<sup>25</sup> c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación.

Estados, a organizaciones internacionales de derechos humanos, y/o emitir dictámenes, en respeto de su independencia<sup>26</sup>; e) Cooperar con las organizaciones internacionales de derechos humanos<sup>27</sup>; f) Colaborar en espacios educativos e investigativos relacionados con los derechos humanos<sup>28</sup>; g) Ejecutar acciones de propaganda y sensibilización sobre los derechos humanos<sup>29</sup>.

ii. Composición de las INDHs. Garantías de independencia y pluralismo.

---

<sup>26</sup> d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia.

<sup>27</sup> e) Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos.

<sup>28</sup> f) Colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional.

<sup>29</sup> g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Según se establece en los Principios de París<sup>30</sup>, la composición y nombramiento de las/os integrantes de las INDHs debe realizarse mediante un procedimiento que garantice una representación pluralista de las fuerzas sociales relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos, tales como: a) ONG, sindicatos, organizaciones socio-profesionales; b) Corrientes filosóficas y religiosas; c) Profesionales y especialistas en la materia; d) Parlamento; e) Administraciones, a título consultivo solamente<sup>31</sup>.

Acorde al principio referido, resulta evidente que, para lograr una adecuada conformación de las INDHs, es menester asegurar la representación de grupos relevantes de la sociedad en dicho proceso, diferenciándolas claramente de la representación política, en tanto acepta igualmente la participación del Poder Central, pero solo a modo consultivo. Es decir, con voz, pero sin capacidad decisoria dentro del organismo, aspecto que sin duda es relevante para

---

<sup>30</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Composición y garantías de independencia y pluralismo.

<sup>31</sup> La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de: a) Las ONG competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas; b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; c) Los universitarios y especialistas calificados; d) El parlamento; e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).

resguardar su independencia, y en el ordenamiento nacional, tal como se desarrollará en el capítulo 4.

Asimismo, requerir una adecuada representación de actores relevantes -para cumplir con el pluralismo referido-, trae como consecuencia que las INDHs tiendan a constituirse como órganos colegiados, o que cuenten con un gran número de miembros. Sin embargo, es importante recordar que “aunque el pluralismo queda mejor demostrado cuando la composición de una institución refleja visiblemente las fuerzas sociales que actúan en el Estado, eso no significa que todos los grupos deban estar representados en un instante determinado, sino que, a lo largo del tiempo, los grupos se sientan integrados”<sup>32</sup>.

En cuanto a los conceptos de autonomía e independencia, estos son recogidos en distintos acápite de los Principios de París. Tal como fue señalado anteriormente, la descripción de las competencias, atribuciones, y composición de las INDHs, precisamente lo que buscan, es protegerlos. Además, se señala expresamente en dicho texto que: “La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea

---

<sup>32</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, Serie de capacitación profesional N° 4. Op. Cit. p.46.

autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia”<sup>33</sup>. Por otra parte, se describe que: “En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición<sup>34</sup>”.

En ese sentido, surgen nuevos elementos que también intervienen en el proceso de dotar de autonomía e independencia a las INDHs, entre ellas, el nombramiento oficial de sus integrantes, la duración de los cargos y contar con una infraestructura adecuada, lo que incluye fondos y personal suficientes.

En sintonía con lo anterior, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que la independencia de una institución de derechos humanos se valorará a partir de los distintos factores estructurales y de procedimiento con que los doten cada país<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Composición y garantías de independencia y pluralismo N°2.

<sup>34</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op cit. Composición y garantías de independencia y pluralismo N°3.

<sup>35</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, Serie de capacitación profesional N° 4. Op. Cit. p.47.

En primer lugar, es necesario que cumpla con **autonomía jurídica**, de forma de dotar a la institución de personalidad jurídica propia, para formular decisiones y actuar de manera independiente<sup>36</sup>.

Asimismo, se sostiene que las instituciones deben tener **autonomía funcional u operacional**, que se refiere a contar con las condiciones para desarrollar sus actividades cotidianas y elaborar sus propios reglamentos, sin influencia exterior<sup>37</sup>. En este sentido, en los Principios de París se dispone la libertad de las INDHs para examinar todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia<sup>38</sup>, además de recibir todos los testimonios, informaciones y documentos que requiera para ello, entre otras atribuciones<sup>39</sup>, tal como fue analizado anteriormente, en el apartado sobre Mandato de las INDHs, su fuente normativa y atribuciones.

En tercer lugar, podemos referirnos a la **autonomía financiera**, en el sentido que las instituciones de derechos humanos tengan pleno poder de decisión sobre el uso de sus recursos, sin influencias externas. Esto en sí plantea ciertos desafíos, toda vez que son los propios Estados los que disponen de los fondos

---

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Ídem. p.48.

<sup>38</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Modalidades de Funcionamiento N°1

<sup>39</sup> Ídem. Modalidades de Funcionamiento N°2.

públicos para sus financiamientos y son en gran medida los sujetos de control. Es ahí donde se hace indispensable entender el concepto de autonomía dentro de un marco jurídico robusto, en el cual, tal como se señaló, no dependa de las políticas contingentes la efectiva disposición de recursos.

En ello, de acuerdo a las pautas del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los DDHH, se señala que los recursos que deben proporcionar los Estados a las INDHs deben incluir como mínimo: a) La asignación de fondos para un alojamiento adecuado, al menos de su sede; b) La concesión de unos salarios y beneficios para su personal que sean comparables a los salarios y condiciones de la administración pública; c) La remuneración de los Comisionados (si procede); d) El establecimiento de sistemas de comunicaciones que incluyan teléfono e Internet<sup>40</sup>.

Igualmente, dicho Subcomité dispone que los recursos entregados deben garantizar, de modo razonable, que la organización logre mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva,

---

<sup>40</sup> SUBCOMITÉ DE ACREDITACIÓN DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Informe del Subcomité de Acreditación del CIC – marzo de 2009. p. 34. disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA\\_REPORT\\_March\\_2009\\_Session\\_Spanish\\_.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SCA_REPORT_March_2009_Session_Spanish_.pdf).

y que, además, las instituciones deben gozar de plena autonomía financiera respecto de sus sistemas de financiación.

En relación con la composición de las instituciones, destaca la instrucción respecto de la estabilidad de sus miembros, debiendo tanto ser nombrados, como eventualmente destituidos, en virtud del procedimiento prescrito en la ley respectiva. Asimismo, se señala la relevancia de definir la duración de los mandatos, los que podrán ser prorrogados, siempre que se continúe garantizando el debido pluralismo de su conformación<sup>41</sup>.

Finalmente, se sostiene que las/os integrantes de estas instituciones, deben contar con inmunidad respecto de sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones<sup>42</sup>, entregando a estas/os, una garantía jurídica para su correcto actuar y evitar represalias ante eventuales instituciones afectadas.

### iii. Modalidades de funcionamiento.

---

<sup>41</sup> Ídem. P.30.

<sup>42</sup> Ídem.

En cuanto a las modalidades de funcionamiento y actividades que desarrollan las INDHs, los Principios de París señalan que, deberán: “a) Examinar libremente todas las cuestiones relacionadas con su mandato; b) Recibir los testimonios, informaciones y documentos relevantes para ello; c) Dirigirse a la opinión pública para compartir sus opiniones y recomendaciones; d) Reunirse de forma periódica con sus integrantes; e) Establecer grupos de trabajo conformados por sus integrantes, así como secciones regionales o locales; f) Mantener coordinación con los otros órganos encargados de la promoción y protección de los derechos humanos; g) Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONGs) relacionadas a la promoción y protección de los derechos humanos, desarrollo social y económico, entre otros<sup>43</sup>”.

iv. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

En este último apartado, los Principios de París establecen que, específicamente los órganos con competencia cuasi jurisdiccional, tendrán la posibilidad de recibir y examinar denuncias y demandas individuales,

---

<sup>43</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Modalidades de Funcionamiento.

considerando los siguientes principios: a) tratar de lograr una solución amistosa mediante conciliación, decisiones obligatorias o, cuando se requiera, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial; b) informar a la persona demandante sobre sus derechos y recursos, y facilitar su acceso a ellos; c) conocer las denuncias o demandas, o transmitir las a las autoridades competentes; d) elaborar recomendaciones a las autoridades pertinentes, tales como modificaciones legales, reglamentarias y/o administrativas<sup>44</sup>.

Ahora bien, dado que los MNPs tienen un rol preventivo y una mirada sistémica -más que enfocada en la persecución y en los casos individuales de vulneración de derecho-, es evidente que este apartado -así como otros<sup>45</sup>- no se ajusta plenamente a sus funciones, dado que, como su nombre lo indica, son principios complementarios que debieran poseer los órganos con competencia cuasi jurisdiccional. Además, es necesario considerar que este instrumento fue elaborado en el año 1991, es decir, once años antes de que se acordara el

---

<sup>44</sup> Ídem. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.

<sup>45</sup> Por ejemplo, en el apartado N°3, sobre Competencias y Atribuciones, se señala que: “La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones: a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de autosumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

ii) toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse;”

OPCAT, y se crearan los MNPs, con el objetivo de orientar a las INDHs, cuyos mandatos son más amplios y generales. Por ello, “algunos aspectos de los Principios de París no se aplican al marco de prevención del Protocolo Facultativo, mientras que otros, son sustituidos por disposiciones más detalladas del Protocolo Facultativo”<sup>46</sup>.

En tal sentido, resulta necesario interpretar los Principios de París a la luz del mandato propio de los MNPs, sin que ello signifique limitar sus atribuciones, sino que adaptarlos a su enfoque preventivo, dialogante, más que en la denuncia y, la relación triangular que se genera, entre los Estados Partes, los organismos preventivos internacionales y nacionales.

En síntesis, al definir las distintas competencias, atribuciones, modalidades de funcionamiento y la composición que deben poseer las INDHs, los Principios de París buscan resguardar su apropiada autonomía funcional y operacional, estableciendo las funciones y actividades mínimas que pueden realizar, sin ser taxativos, y los procedimientos disponibles para ejecutarlas.

Por su parte, el OPCAT, en su artículo 18.4<sup>47</sup>, establece una conexión crucial entre los MNPs y los Principios de París, consagrando expresamente el deber de

---

<sup>46</sup> ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. 2007. [https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/NPM.Guide\\_.Esp\\_.pdf](https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/NPM.Guide_.Esp_.pdf). P. 38.

<sup>47</sup> <sup>47</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OPCAT. Op. Cit. Artículo 18.4 “Al establecer los mecanismos nacionales de prevención, los Estados Partes tendrán debidamente

los Estados Partes de considerarlos al momento de implementar sus MNPs. Si bien no se señala el alcance de dicha obligación y existen elementos que se alejan de la naturaleza preventiva de los MNPs en ellos, es relevante que se resguarde su aplicación, dado que propenden a fortalecer su autonomía y eficacia.

## **B. Directrices del SPT.**

En su rol de ayudar y asesorar a los MNPs, establecido en el OPCAT<sup>48</sup>, ya en su primer Informe Anual, el SPT establece directrices preliminares para el establecimiento en curso de los MNPs, disponiendo que: a) Se deben describir claramente sus facultades y atribuciones -incluyendo la definición amplia de lugares de privación de libertad contenida en el OPCAT- en la legislación nacional o Constitución<sup>49</sup>; b) El MNP debe crearse a través de un procedimiento participativo -que incorpore a la sociedad civil y otras fuerzas sociales-, público,

---

en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.”

<sup>48</sup> Ídem. Artículo 11.

<sup>49</sup> a) El mandato y las atribuciones del mecanismo nacional de prevención deberán enunciarse de manera clara y concreta en la legislación nacional en forma de texto constitucional o legislativo. En ese texto deberá recogerse la definición amplia de lugares de privación de libertad de conformidad con el Protocolo Facultativo.

inclusivo y transparente. Si se designa a uno ya existente como MNP, debe someterse a un debate abierto en el que intervenga la sociedad civil<sup>50</sup>; c) Se debe promover la independencia del MNP, a través de un proceso de selección y nombramiento transparente<sup>51</sup>; d) La selección de sus integrantes debe estar basada en la experiencia y conocimientos técnicos<sup>52</sup>; e) En su composición, se debe tener en consideración el equilibrio de género y la representación de grupos étnicos, indígenas y minoritarios<sup>53</sup>; f) El Estado velará porque sus integrantes cuenten con las aptitudes y conocimientos necesarios, así como, por ofrecer instancias de formación para los MNPs<sup>54</sup>; g) Se debe dotar a los MNPs de recursos suficientes<sup>55</sup>; h) El trabajo de los MNPs debe abarcar todos los lugares

---

<sup>50</sup> b) El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, inclusivo y transparente, que incluya a la sociedad civil y a otros interesados en la prevención de la tortura; cuando se considere la posibilidad de designar como mecanismo nacional de prevención a un órgano ya existente, la cuestión deberá someterse a un debate abierto en el que intervenga la sociedad civil.

<sup>51</sup> c) Deberá fomentarse la independencia del mecanismo nacional de prevención, tanto real como subjetiva, mediante un procedimiento transparente de selección y nombramiento de miembros que sean independientes y no ocupen cargos que puedan suscitar conflictos de intereses.

<sup>52</sup> d) La selección de los miembros debe basarse en criterios declarados relativos a la experiencia y los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo la labor del mecanismo nacional de prevención de manera eficaz e imparcial.

<sup>53</sup> e) En la composición del mecanismo nacional deberá tenerse en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios e indígenas.

<sup>54</sup> f) El Estado adoptará las medidas necesarias para velar por que los expertos que formen parte del mecanismo nacional de prevención tengan las aptitudes y los conocimientos profesionales requeridos. Deberá ofrecerse formación para los mecanismos nacionales de prevención.

<sup>55</sup> g) Deberá dotarse a los mecanismos nacionales de prevención de recursos suficientes para desempeñar su labor concreta, con arreglo al párrafo 3 del artículo 18 del Protocolo Facultativo;

de privación de libertad<sup>56</sup>; i) La programación de las visitas debe asegurar un monitoreo eficaz<sup>57</sup>; j) Los métodos de trabajo deben ser establecidos y examinados, para ser efectivos en pesquisar sus buenas prácticas y desafíos<sup>58</sup>; k) Los Estados deben incentivar a los MNPs a informar sus hallazgos y elaborar recomendaciones<sup>59</sup>; l) Se deberá establecer un diálogo permanente entre los MNPs y las autoridades, para dar respuesta a las recomendaciones propuestas<sup>60</sup>; m) Se publicarán sus informes anuales<sup>61</sup>; y, n) La conformación de los MNPs es

---

estos recursos, tanto en lo que respecta al presupuesto como a los recursos humanos, deberán quedar reservados.

<sup>56</sup> h) El programa de trabajo de los mecanismos nacionales de prevención abarcará todos los lugares de privación de libertad, posibles y reales.

<sup>57</sup> i) La programación de las visitas de los mecanismos nacionales de prevención deberá garantizar una vigilancia eficaz de esos lugares en relación con las salvaguardias contra los malos tratos.

<sup>58</sup> j) Los métodos de trabajo de los mecanismos nacionales de prevención deberán elaborarse y examinarse con miras a una determinación efectiva de las buenas prácticas y las deficiencias de protección.

<sup>59</sup> k) Los Estados deberán alentar a los mecanismos nacionales de prevención a que informen de sus visitas a las instituciones en cuestión, aportándoles datos concretos sobre las buenas prácticas y las lagunas en materia de protección, y a que formulen recomendaciones a los responsables sobre las mejoras en la práctica, las normativas y la legislación.

<sup>60</sup> l) Los mecanismos nacionales de prevención y las autoridades deberán entablar un diálogo constante sobre la base de los cambios recomendados a raíz de las visitas y de las medidas adoptadas en respuesta a esas recomendaciones, de conformidad con el artículo 22 del Protocolo Facultativo.

<sup>61</sup> m) El informe anual de los mecanismos nacionales de prevención se publicará de conformidad con el artículo 23 del Protocolo Facultativo.

una obligación permanente, así como también, su desarrollo gradual y perfeccionamiento<sup>62</sup>.

Luego, en sus siguientes informes anuales, el SPT establece nuevas orientaciones para los Estados Partes, respecto del correcto establecimiento y funcionamiento de los MNPs. A modo de ejemplo, en su Tercer Informe Anual, señala que:

“En el caso de que se designen como mecanismos nacionales de prevención a instituciones ya existentes, como el Defensor del Pueblo o la institución nacional de derechos humanos, se deberá realizar una distinción clara entre estas instituciones, que generalmente reaccionan ante un hecho determinado, y los mecanismos nacionales de prevención, que tienen tareas preventivas. En estos casos, el mecanismo deberá constituirse como una unidad o departamento separado, con su propio personal y presupuesto”<sup>63</sup>.

Por otra parte, en su Cuarto Informe Anual, señala que no existe un modelo preferido, sino que la forma y estructura de cada Mecanismo será un reflejo de

---

<sup>62</sup> n) El establecimiento de mecanismos nacionales de prevención se considerará una obligación permanente, y los aspectos formales y los métodos de trabajo se perfeccionarán y desarrollarán gradualmente.

<sup>63</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Tercer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 25 de marzo de 2010. CAT/C/44/2. p 15.

diversos factores, propios de cada país<sup>64</sup>, sin perjuicio que ha repetido permanentemente que deben ser independientes<sup>65</sup>. En el mismo sentido, “el Subcomité considera estos mecanismos desde una perspectiva funcional y reconoce que el hecho de que un modelo funcione bien en un país no significa que vaya a funcionar bien en otro. Lo importante es que el modelo adoptado sea el adecuado para el país de que se trate. Por eso el Subcomité no "evalúa" ni "acredita" oficialmente la conformidad de los mecanismos nacionales de prevención con los criterios establecidos en el Protocolo. Más bien, el Subcomité colabora con los mecanismos nacionales de prevención designados para permitirles funcionar mejor de acuerdo con la letra y el espíritu del Protocolo Facultativo<sup>66</sup>”.

Además, en el mismo texto señala que, dado la experiencia que ha ido recogiendo el SPT en torno a la conformación y labor de los MNPs y a las dudas que han ido surgiendo en la práctica, considera relevante publicar directrices que ayuden a aportar una mayor claridad a los Estados Partes, las que se dividen en tres partes<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Cuarto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 3 de febrero de 2011. CAT/C/46/2.p. 18.

<sup>65</sup> Ídem.

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> Ídem.

i. Principios Básicos de los MNPs.

Dentro de las directrices establecidas por el SPT, se encuentran los denominados principios básicos. Entre ellos, se incluyen que los MNPs deben ser complementarios a los sistemas actuales de supervisión; su mandato y facultades deben ajustarse al Protocolo Facultativo y establecerse claramente en textos legislativos y/o constitucionales, abarcando a todos los lugares de privación de libertad. Por otra parte, se debe garantizar su autonomía funcional y financiera, así como también, su eficacia. Para ello, se debe especificar claramente la duración del mandato de sus integrantes -pudiendo ser prorrogable- y los motivos de destitución. Además, se le debe dotar de recursos suficientes para desempeñar su labor con eficacia. Por su parte, tanto las autoridades de los Estados, como los MNPs, deben realizar seguimiento de las recomendaciones formuladas. Asimismo, las personas que colaboran con los MNPs no pueden ser objeto de sanción o represalia, existiendo en este sentido, un especial deber de cuidado por parte del Estado. Por último, se debe fortalecer

y evaluar la labor y eficacia de los MNPs de forma periódica, considerando en ello la opinión del SPT<sup>68</sup>.

ii. Cuestiones básicas en relación con el establecimiento de un MNP.

Asimismo, existen instrucciones respecto de los aspectos básicos que debe considerarse al establecerse un Mecanismo, de acuerdo a las que se detallan a continuación.

En primer lugar, debemos señalar que los MNPs deben crearse mediante procedimientos públicos, transparentes e inclusivos, con participación de la sociedad civil, al igual que la selección de sus integrantes. Sus miembros no pueden ocupar cargos que susciten conflictos de interés, y de forma colectiva, deben poseer la experiencia y conocimiento requeridos para garantizar su adecuado funcionamiento. Su personal debe ser ampliamente representativo.

Por otra parte, en lo relativo a la designación y notificación de los Mecanismos, estos deben crearse en el plazo de un año desde la entrada en vigencia del

---

<sup>68</sup> Ídem. p.19-20.

Protocolo Facultativo por los Estados, su nombre debe promulgarse públicamente a nivel nacional, y ser notificado inmediatamente al SPT<sup>69</sup>.

iii. Aspectos básicos del funcionamiento de un MNP.

Este acápite, se divide en dos aspectos, el primero es respecto de los asuntos de la incumbencia de los Estados y de incumbencia de los MNPs.

En relación con los deberes de los Estados Partes, para asegurar un correcto funcionamiento de los MNPs, el SPT señala que estos deberán permitir las visitas de los MNPs -en las forma y frecuencia que estimen pertinentes- a todos los lugares donde se encuentren -o pudieran encontrarse- personas privadas de libertad, sin previo aviso, incluyendo la posibilidad de entrevistarse con ellas. Deberán también garantizar que sus miembros cuenten con las inmunidades necesarias para desempeñar sus funciones con independencia, e informar a los MNPs de cualquier proyecto de ley que sea pertinente a su mandato, permitiéndoles hacer propuestas u observaciones, y debiendo considerarlas. Asimismo, deberán asegurar su presentación en asambleas legislativas o parlamentos. Por último, no podrán tolerar, permitir, aplicar u ordenar sanciones

---

<sup>69</sup> Ídem. p.20-21.

o represalias hacia ninguna organización o persona que haya colaborado con los MNPs, y deberán publicar y difundir sus informes anuales, así como al SPT.

En cuanto a las responsabilidades de los MNPs, es importante señalar que deben desarrollar eficazmente todas las funciones que se les otorguen por mandato -a modo de no provocar conflictos de interés-, y revisar periódicamente su trabajo, para ir mejorando su desempeño. En caso de que los Estados designen como MNPs a un organismo ya existente, las funciones preventivas deberán ejercerlas en un departamento o dependencia diferente, con su propio presupuesto y personal. En cuanto a la planificación de su trabajo, deben incorporar el monitoreo de todos los posibles lugares de privación de libertad, de la forma y frecuencia más adecuada, para lograr una real contribución en su labor. Asimismo, deben elaborar informes de visitas, anuales u otros, que estimen pertinentes. En ellos, se formularán observaciones y propuestas a las autoridades competentes, que tengan en consideración las normas de Naciones Unidas y recomendaciones del SPT en la materia. Para poder avanzar hacia dichos estándares, velarán siempre por mantener un diálogo permanente con los Estados, y realizarán seguimiento a las observaciones realizadas por el SPT, coordinándose con él. Por su parte, también sostendrán contactos con otros MNPs<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Ídem. p.21-22.

En síntesis, en este primer capítulo hemos abordado el marco normativo internacional que se aplica a los MNPs, destacando el sistema novedoso -y complementario a los órganos tradicionales de promoción y protección a los derechos humanos- establecido en el OPCAT, basado en la prevención y el diálogo, como herramienta fundamental para erradicar la tortura y otros malos tratos, por medio de visitas periódicas preventivas a lugares de privación de libertad, tanto a nivel internacional -con la creación del SPT-, como a nivel nacional -con el establecimiento de MNPs-. En ello, el Subcomité para la Prevención de la Tortura desempeña un papel esencial, no solo por la realización de visitas, sino también, por la elaboración de recomendaciones a los Estados Partes, y directrices específicas para el adecuado establecimiento y funcionamiento de los MNPs. Por su parte, los Principios de París, si bien fueron desarrollados de forma previa al OPCAT, también son un marco de referencia para la creación y el buen funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -incluyendo los MNPs, tal como señala explícitamente el OPCAT-, relevando la necesidad de que dichos órganos sean independientes, representativos en su conformación, y cuenten con los recursos adecuados para ejercer su mandato.

## **CAPÍTULO 2. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO. CONCEPTOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA, SEGÚN EL DERECHO NACIONAL.**

Los diseños institucionales que nos provee el Derecho Administrativo, en cuanto este último regula la relación de las personas con el Estado, y establece las reglas y los límites de la potestad estatal, son de extrema relevancia para el efectivo desarrollo y resguardo de los derechos de los individuos.

Según Luis Cordero y José García, existen distintas interrogantes y formas en que los Estados pueden definir la intervención de la Administración, para la resolución de problemas o satisfacción de necesidades de interés general, debiendo, por un lado, considerar la forma en que el órgano va a ser estructurado -unipersonal, dirección colegiada, mecanismo de nombramiento y remoción, mecanismo de control-, y, por otro lado, definir la posición en el sistema administrativo nacional -Ministerio, Servicio Público, Autonomías Constitucionales, Agencias Independientes y, personas jurídicas de derecho privado-<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> CORDERO, LUIS Y GARCÍA, JOSÉ (2012) "Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias". En Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales, vol. 2. Santiago, Chile, pp. 415-435.

Por ello, resulta necesario contextualizar algunos conceptos a la luz del ordenamiento jurídico nacional, con el objeto de posicionar al MNP chileno dentro del marco legal, y así abordar, posteriormente, la pregunta de este trabajo, esta es, si cumple el MNP chileno con la autonomía e independencia necesaria para el adecuado desarrollo de su mandato y misión.

## **I. Administración del Estado.**

Pese a que los términos Administración Pública y Administración del Estado, se pueden entender como sinónimos, tal como señala Pantoja<sup>72</sup>, no existe una fuente normativa como tal que nos entregue una definición unívoca. En este sentido, ya en el año 1968, la Corte Suprema de Justicia se refirió a ello, indicando que:

“Si bien el concepto de Administración del Estado no ha sido definido por la ley, la doctrina administrativa chilena acepta, sin excepciones, que dentro de él quedan comprendidos todos los servicios, organismos e instituciones por

---

<sup>72</sup> PANTOJA BAUZÁ, Rodolfo. La administración del Estado. Editorial Jurídica de Chile. 2012. p. 9.

intermedio de los cuales se desarrolla, en general, la función de realizar los cometidos que integrando el sector público tienen por fin satisfacer los intereses y necesidades de la colectividad. Dentro de este amplio concepto tienen cabida todos los servicios que integran la Administración Pública, las empresas fiscales y las instituciones semifiscales, entidades estas que, en esta forma, son mencionadas en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado (del año 1925).<sup>73</sup>

Según se desprende del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, para efectos de este estudio, podríamos considerar que la Administración del Estado es el conjunto de órganos y personas jurídicas que están bajo la dependencia o supervigilancia de la/el Presidenta/e de la República. Aquel concepto puede ser complementado, tal como indica Eduardo Cordero Quinzacara, con que la Administración comprende a todos aquellos órganos que no forman parte del Poder Legislativo o del Poder Judicial<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Ídem. p. 110.

<sup>74</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía. En La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012) Chile. Contraloría General de la República. 2012. P. 17.

## **II. Órganos de la Administración.**

Para aproximarnos a un concepto de autonomía de los órganos que componen la administración del Estado, tendremos que, en primer lugar, determinar las distintas acepciones del concepto “órgano” dentro del Derecho Público chileno, y así, establecer si la figura adoptada en nuestro país para el MNP satisface los Principios de París y los estándares en la materia, definidos en el Protocolo Facultativo.

El artículo 3º inciso segundo de nuestra Constitución, se refiere a que los órganos del Estado deberán promover el fortalecimiento de la regionalización y el desarrollo equitativo y solidario en el territorio nacional; su artículo 5º inciso segundo, establece el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos garantizados en ella y en los tratados internacionales ratificados por Chile; el artículo 6º dispone el deber de los órganos del Estado de someter sus acciones a la Constitución; y el artículo 7º establece el principio de legalidad y el deber de investidura previa.

En este primer análisis, se puede constatar que nuestra carta magna no nos ofrece una definición propia de órgano estatal, lo que algunos autores han señalado que llama a confusión<sup>75</sup>.

No obstante, la Ley Orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley N° 18.575), es el cuerpo normativo que, en definitiva, nos permite establecer los tipos y características de gran parte de los órganos de la Administración. Si bien, el inciso 1° del artículo 1° de esa ley utiliza la palabra órgano para aludir a toda entidad establecida por la Constitución o las leyes, para colaborar con el Presidente de la República; en el artículo 2° sujeta la acción de los órganos de la Administración a la Constitución y las leyes, materializando el principio de juridicidad; en su artículo 5° establece el principio de coordinación entre los distintos órganos; en el artículo 25°, refiere a los servicios públicos, como órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua, y en su inciso tercero, prescribe la posibilidad de que, en circunstancias excepcionales, la ley podrá establecer Consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos, los que tendrán las facultades que la ley señale; en su artículo 30° establece la posibilidad de desconcentrar territorial y funcionalmente algunos órganos; y, en su artículo 44°, la responsabilidad del daño que causen por falta de servicio.

---

<sup>75</sup> PANTOJA BAUZA, RODOLFO. Op.cit. p. 324.

### III. Concepto de autonomía.

El concepto de autonomía para el Derecho público puede tener distintas acepciones, es más, dentro de nuestro Derecho adolece “de una enorme imprecisión en cuanto a su alcance y sentido”<sup>76</sup>. En primer lugar, en nuestra Constitución se reconoce en el inciso tercero del artículo 1º la autonomía de los grupos intermedios. Igualmente, establece órganos autónomos, como el Ministerio Público (art. 83º), la Contraloría General de la República (art. 98º), el Banco Central (art. 108º) y las municipalidades (art. 118º, inciso tercero). Estos órganos pueden ser llamados Órganos Autónomos Constitucionales.

No obstante, según señala el profesor Eduardo Cordero Quinzacara, en este reconocimiento constitucional -a la autonomía de ciertos órganos-, es posible distinguir entre autonomía política y autonomía administrativa, dependiendo de los diversos niveles o etapas en la organización del Estado<sup>77</sup>.

Respecto de la autonomía política “se predica de aquellos Estados compuestos, en donde el poder político no solo es distribuido a nivel horizontal

---

<sup>76</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Libromar, Primera Edición, agosto 2023, p. 476.

<sup>77</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía. En La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional. Op.cit. p. 15.

(poder legislativo, judicial y ejecutivo), sino también de forma vertical: Estado federal y Estados federados, Estado central y regiones.”<sup>78</sup> Este caso, no ocurre en nuestro país, atendida las características y forma de Estado establecidos en el artículo 2º de la Carta Magna, que dispone que Chile es un estado Unitario y en el artículo 24º, que le confiere al Presidente de la República el gobierno y la administración, como Jefe del Estado.

Por otra parte, habla de la autonomía administrativa. Ella “supone la existencia de órganos que forman parte de la Administración del Estado, pero cuya relación con el poder central o las máximas autoridades gubernativas es tenue o casi inexistente, lo cual les permite actuar con independencia al momento de adoptar sus propias decisiones”<sup>79</sup>. El mismo autor señala, que esta autonomía “dice relación con las facultades y atribuciones que tiene el Presidente de la República respecto a determinados órganos que integran la Administración del Estado, sobre los cuales no existe un vínculo de jerarquía y los mecanismos de tutela o supervigilancia son bastante atenuados, cuando no inexistentes”<sup>80</sup>. Estos órganos en algunas ocasiones gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, pero no es una condición esencial.

---

<sup>78</sup> Ídem p. 16.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Cordero Quinzacara, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Op. Cit. P. 477.

De esta manera, se reconoce la posibilidad de que Órganos de la Administración del Estado tengan un mandato autónomo, pero las formas en que esta autonomía puede adoptarse, depende en gran medida de la norma que se le confiera, a saber:

- **Órganos con autonomía reconocida en la Constitución:** Son aquellos órganos cuyo reconocimiento y autonomía se establece en la Carta Magna, lo que constituye una garantía institucional que debe ser respetada por el legislador<sup>81</sup>, sin privarlo de la posibilidad de regularla. Respecto de este tipo de órganos, puede ser ilustrador lo señalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia rol 80 de 1989, en cuanto indica que son “entes personificados que ha creado el Estado en el propio texto constitucional y cuyas atribuciones no las reciben del Poder Central, sino que de la Ley Orgánica Constitucional”<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Ídem. P. 479.

<sup>82</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE, Rol 80-1989, Sobre Requerimiento de la Junta de Gobierno para que el Tribunal Resuelva cuestiones de Constitucionalidad suscitadas durante la tramitación del proyecto de ley que establece normas para resolver las cuestiones de competencia entre autoridades administrativas. 22 de septiembre de 1989.

Esta autonomía constitucional tiene tres dimensiones: normativa, institucional y organizativa, independiente de la personificación o no de tales organismos.<sup>83</sup>

De esta forma, la autonomía constitucional se perfila como un mecanismo normativo institucional, que permite que ciertos órganos definidos en la Constitución realicen determinadas funciones con el mayor grado de independencia e imparcialidad que el ordenamiento jurídico permite, con el objeto de moderar la inestabilidad de los ciclos políticos, limitando de la competencia del legislador la facultad de eliminar dicha institución, sin que ello signifique limitarlo en sus facultades para ajustar su funcionamiento.

- **Órganos con autonomía legal:** Son órganos cuya creación debe ser realizada por iniciativa presidencial, según se establece en el artículo 65 N°2 de la Constitución. Su grado de autonomía es variable. Entre ellos, destacan las Universidades Estatales, el Consejo para la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. Autonomías constitucionales e instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "democracia constitucional"). *Ius et Praxis* [online]. 2007, vol.13, n.2, pp.223-244. [en línea] <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122007000200010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000200010&lng=es&nrm=iso)>

<sup>84</sup> Sin ser una enumeración taxativa, a partir de 1990, podemos encontrar además los Centros de Formación Técnica del Estado, Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de

Estos “entes” estatales han adoptado formas jurídicas de Servicios Públicos Autónomos, Corporaciones autónomas y Empresas autónomas.

Si bien, funcionalmente no se perciben grandes diferencias entre los órganos autónomos constitucionales y legales, sin duda, respecto de los primeros, al haber sido creados por el cuerpo normativo de rango superior del ordenamiento jurídico, gozan de la garantía de que su nivel de autonomía no podrá modificarse o extinguirse sino es a partir del ejercicio del Poder Constituyente o del legislador orgánico constitucional, en su caso. Así también, los primeros escapan de los vínculos jurídico-administrativos establecidos por la doctrina clásica, no mantienen la línea jerárquica, y no admiten sobre ellos facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles”<sup>85</sup>.

#### **IV. Concepto de independencia.**

---

Educación, la Superintendencia de Casinos de Juego, la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional, la Defensoría de los Derechos de la Niñez, el Consejo Fiscal Autónomo, entre otros.

<sup>85</sup> PANTOJA BAUZA, ROLANDO. Op.cit. p. 312.

La independencia en la administración del Estado se refiere a la capacidad de los órganos y entidades públicas de tomar decisiones y ejercer sus funciones sin presiones o influencias indebidas, ya sean políticas, económicas o de otro tipo. Este principio garantiza que las decisiones y acciones de la administración sean tomadas en base a criterios objetivos, legales y técnicos, y no como resultado de intereses particulares o de facciones políticas.

En el Derecho Público Chileno, la independencia en la administración del Estado se manifiesta en la separación de poderes y en la autonomía de ciertas instituciones y órganos. La Constitución de Chile establece una división de funciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, garantizando la independencia de cada uno de ellos en el ejercicio de sus respectivas competencias.

En el contexto de la administración pública, la independencia se refiere a la capacidad de los órganos públicos de tomar decisiones, sin estar sujetos a presiones políticas o económicas que puedan afectar su actuación. La independencia es fundamental para garantizar que los órganos públicos puedan actuar en el adecuado ejercicio de sus mandatos, y evitar que se produzcan injerencias en su actuación por parte de otros poderes del Estado o de intereses particulares.

Según refiere Cordero, la característica de las “agencias independientes” es el considerable grado de autonomía que la ley les atribuye para el desempeño de sus funciones. Son organismos a los que se ha dotado de una autonomía cuantitativa y cualitativa muy superior a los denominados organismos administrativos históricamente “autónomos”, que en estricto rigor son los “descentralizados”. Los identifica como organizaciones de carácter institucional, no representativas, que desarrollan funciones propias de la Administración activa y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental, con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder Ejecutivo<sup>86</sup>.

Ahora bien, igualmente podremos distinguir entre órganos con independencia establecida por la Constitución y otros con rango legal, a saber:

- **Órganos con independencia constitucional:** Son aquellos que están protegidos directamente por la Constitución, es decir, que su existencia y atribuciones están establecidas en la propia Carta Fundamental. Algunos

---

<sup>86</sup> Cordero, Luis y García, José (2012) “Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias”. Op. Cit., pp. 415-435.

ejemplos de órganos con independencia constitucional en Chile son el Banco Central, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

- **Órganos con independencia legal:** Son aquellos que, si bien no están establecidos en la Constitución, cuentan con una ley especial que les otorga autonomía e independencia. Son órganos creados por ley, pero con el propósito de otorgarles un estatus autónomo y de independencia de los poderes políticos del Estado. Algunos ejemplos de órganos con independencia legal en Chile son la Superintendencia de Pensiones y el Servicio Electoral.

Es importante destacar que la distinción entre órganos con independencia constitucional y legal no es absoluta, y que existen ciertos órganos que pueden contar con ambas formas de protección. Además, la forma de protección puede ser relevante para determinar el nivel de control que ejerce el poder político sobre estos órganos, dado que los órganos con independencia constitucional, se

encuentran en un nivel superior de protección frente a las presiones políticas y tienen mayor libertad para ejercer sus funciones<sup>87</sup>.

## **V. Autonomía e independencia en las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.**

En términos generales, y tal como se señaló anteriormente, la autonomía y la independencia son dos conceptos relacionados pero diferentes, que se aplican a los órganos de la Administración del Estado en diversos ámbitos.

Por una parte, la autonomía se refiere a la capacidad de un órgano de tomar decisiones dentro de un marco legal y regulatorio, sin interferencias externas y en base a criterios técnicos y objetivos, que establece el propio ordenamiento. Ello implica que el órgano tiene la facultad de administrar sus recursos y tomar

---

<sup>87</sup> Al respecto, sostienen Coudou y Aylwin que, “Incorporar ciertas instituciones, cláusulas o disposiciones en un texto constitucional puede obedecer a diversas motivaciones, que tienen como trasfondo diferentes formas de comprender la función de una constitución. Dependiendo de cómo definamos el objeto y función de una constitución, estas motivaciones pueden obedecer, entre otras, a la finalidad de limitar el poder político, de garantizar que aquellos actores u órganos que tienen poder de desestabilizar el orden constitucional puedan hacerlo o de lograr que los fines constitucionales se desarrollen eficazmente, vease: AYLWIN FERNANDEZ, VICENTE y CODDOU MC MANUS, ALBERTO. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS. *Rev. derecho (Concept.)* [online]. 2021, vol.89, n.250 [citado 2023-04-07], pp.15-58. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-591X2021000200015&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-591X2021000200015&lng=es&nrm=iso)>. Epub 31-Dic-2021. ISSN 0303-9986. <http://dx.doi.org/10.29393/rd250-1dcva20001>.

decisiones sobre su funcionamiento, sin que otras autoridades o poderes puedan interferir en su actuación.

Por otro lado, la independencia se refiere a la capacidad de un órgano de tomar decisiones, sin estar subordinado a otros poderes o autoridades, y sin que existan presiones políticas o económicas que puedan afectar su actuación, condicionar su actuar o impedir su trabajo<sup>88</sup>. La independencia implica que el órgano tiene la facultad de actuar con objetividad e imparcialidad, y de tomar decisiones basadas en criterios técnicos y jurídicos, sin estar sujetos a influencias externas. Esta, ha de valorarse a la luz de diversos factores estructurales y de procedimiento que han de actuar, para garantizar que una institución goce de un alto grado de independencia operacional<sup>89</sup>.

De esta manera, la autonomía e independencia son dos conceptos claves en el diseño y funcionamiento de las instituciones de derechos humanos, ya que el solo hecho de que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos sean órganos estatales, financiadas por este, plantea dificultades. No obstante, lo mismo ocurre con otras instituciones -tal como observamos dentro del Ordenamiento Jurídico-, ya sea que cuenten con autonomía e independencia

---

<sup>88</sup> Minuta sobre 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 Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Boletín N° 11245-17. INDH.

<sup>89</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. 2010. Pp. 54.

constitucional, como el Poder Judicial, o legal, como ocurre en distintas agencias estatales ya señaladas.

### **CAPÍTULO 3. MECANISMO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA CHILENO: ANTECEDENTES, CARACTERÍSTICAS E INSTALACIÓN.**

#### **I. Antecedentes MNP chileno.**

Tal como se señaló anteriormente, Chile ratifica en el año 2008 el Protocolo Facultativo, a través del Decreto Supremo N° 340, lo que resultó “coherente con la postura asumida por Chile durante los largos años de su negociación, período en el cual nuestro país asumió una posición activa que concluyó con su voto favorable en la aprobación del Protocolo en Naciones Unidas, y su posterior suscripción en junio de 2005”<sup>90</sup>.

Luego, en el año 2009, Chile se compromete a designar al INDH como MNP<sup>91</sup>, aduciendo que esta institución cumplía con los principios que debían tener este tipo de organismos, esto es:

---

<sup>90</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. MENSAJE N° 169-354/ a la Cámara de Diputados

<sup>91</sup> Historia de la Ley N° 21.154, Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados Mensaje pagina 6, disponible en

- (i) Ser una Institución Nacional de Promoción y Protección de Derechos Humanos reconocida en el país; y
- (ii) Contar con independencia funcional, financiera y personal<sup>92</sup>.

Cabe hacer presente que, entre los motivos que llevaron a incluir al MNP dentro del INDH, se encuentran las necesidades presupuestarias de ahorrar recursos fiscales, otras cuestiones prácticas -tales como aprovechar la presencia regional que mantiene el INDH-, y el deseo de resaltar el rol preventivo que debe cumplir el MNP, en atención a las capacidades propias del Instituto y la posibilidad de generar diálogo<sup>93</sup>, según se planteó en la discusión legislativa.

Igualmente, el Estado de Chile refiere haber recogido las recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura, en orden que si el órgano designado como Mecanismo cumple otras funciones -además de las previstas en

---

[https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7658/HLD\\_7658\\_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7658/HLD_7658_749a0d2dec7072ac83d52ebf0f2ff393.pdf)

<sup>92</sup> Ídem.

<sup>93</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019. [https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/05/Informe\\_DDHH\\_completo\\_2019.pdf](https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/05/Informe_DDHH_completo_2019.pdf). P 543.

el Protocolo Facultativo-, las tareas que desempeñe en cuanto MNP deben tener lugar en un departamento distinto y contar con su propio personal<sup>94</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, la discusión de la ley que crearía al MNP chileno se prolongó y, finalmente, tardó más de 10 años en promulgarse -pese al artículo 17° del Protocolo Facultativo, que señala el plazo de un año desde su entrada en vigor-, lo que fue advertido por la comunidad internacional<sup>95</sup>.

Dicha discusión, contó con el impulso internacional, estatal y parlamentario, así como también, con la participación de la sociedad civil. Diversas organizaciones de derechos humanos y expertas/os en la materia colaboraron en la discusión y elaboración del proyecto de ley<sup>96</sup>, al menos formalmente, donde por cierto fueron advertidos ciertos nudos críticos, respecto al debido resguardo de su autonomía e independencia<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Ídem.

<sup>95</sup> Incluso, en el 13er informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 16 de enero de 2020, se indicó que el “Subcomité desea señalar también que, si bien todos los Estados que figuran en la lista relativa al artículo 17 llevan un notable retraso en el establecimiento de un Mecanismo Nacional de Prevención, en algunos casos ese retraso es enorme. Por ejemplo, Benin, Bosnia y Herzegovina, Chile, Liberia y Nigeria llevan un retraso de más de diez años. Estos Estados parecen no tener la voluntad de cumplir con esta obligación, con lo que vulnera no solo la letra del Protocolo Facultativo, sino también su espíritu.”

<sup>96</sup> Destacan LEASUR, Asociación de Prevención contra la Tortura (APT), la Comisión Ética contra la Tortura de la Región de Valparaíso, el Observatorio Social Penitenciario, el INDH, entre otros.

<sup>97</sup> Respecto de la Autonomía e independencia, Leasur señaló: a) El Mecanismo está radicado en el INDH, lo cual es contrario a las recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura. b) Designación de integrantes: no se resguarda la independencia, además que el proceso es sin la participación de la sociedad civil. c) El artículo 5 considera la intervención del INDH en

Por otra parte, es importante señalar que el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, desde el año 2008 a la fecha, ha mantenido un diálogo permanente con las autoridades chilenas y realizado diversas acciones para apoyar su labor en la prevención de la tortura y la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Chile, tales como la realización de visitas, la promoción de la creación del Mecanismo Nacional de Prevención, y un posterior asesoramiento y acompañamiento en su instalación. Es más, en el año 2016 -en pleno proceso de discusión de la ley- visitó el país, y examinó las condiciones de detención y el trato de las personas bajo custodia y/o cuidado estatal en 22 lugares de privación de libertad, incluyendo centros penitenciarios, estaciones de policía, centros de detención para migrantes y centros de internación para adolescentes. También, sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales de los tres poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, entre otras. Al finalizar la visita, el SPT entregó un informe confidencial a las autoridades chilenas con sus observaciones y recomendaciones. En él, si bien valoraban diversos avances institucionales en materia de prevención de la tortura, tales como el proyecto de ley que buscaba tipificarla y la creación de una Subsecretaría de Derechos

---

el diseño de las normas de funcionamiento del Mecanismo y en la contratación del personal de apoyo, norma que en opinión de LEASUR afecta la independencia y autonomía.

Humanos, releva su preocupación por la tardanza en la creación del MNP, así como también, por garantizar su autonomía funcional:

“15. Si bien el Subcomité fue informado que el INDH, establecido en 2009, fue designado por el Gobierno como el Mecanismo Nacional de Prevención, aún quedan por establecerse la base legal, la estructura y el presupuesto del Mecanismo.

16. El Protocolo Facultativo es inequívoco en la necesidad de que el Estado Parte asigne recursos propios para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención (art. 18, párr. 1), con el fin de garantizar su independencia funcional. Esto implica que el Mecanismo Nacional de Prevención debe actuar de forma independiente, no sólo del Estado, sino también del INDH. A tal fin, el Estado Parte debe garantizar una asignación específica de fondos para el Mecanismo Nacional de Prevención.

17. Con el fin de garantizar la autonomía funcional del Mecanismo Nacional de Prevención, el Subcomité recomienda que el Mecanismo Nacional de Prevención no esté sujeto a ninguna forma de subordinación con el INDH. El organigrama del INDH debería reflejar los requisitos del Protocolo Facultativo, que especifican que el Mecanismo Nacional de Prevención debe tener autonomía operativa con respecto a sus recursos,

su plan de trabajo, conclusiones, recomendaciones y contacto directo y confidencial con el Subcomité.”<sup>98</sup>

Finalmente, luego de una amplia discusión y debate, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura en Chile fue creado en virtud de la Ley N° 21.154, publicada el 25 de abril del 2019.

## **II. Características MNP chileno.**

La Ley N° 21.154 que crea el MNP chileno, establece que este queda alojado en el Instituto Nacional de Derechos Humanos. No obstante ello, en el artículo 1° de la misma ley señala que el INDH, para el ejercicio del mandato del MNP, actuará exclusivamente a través del “Comité de Prevención contra la Tortura, quien 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

---

<sup>98</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2017). Visita a Chile del 4 al 13 de abril de 2016: Observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, 16 de mayo de 2017, UNDoc. CAT/OP/CHL/1. parte, 2.11, párrafo 15, 16 y 17, Subcomité para la Prevención de la Tortura.

demás normativa vigente”, constituyéndose en una especie de órgano técnico encargado de realizar las visitas preventivas a los lugares de privación de libertad, formular las recomendaciones correspondientes, entre las otras funciones que describe la ley.

Según el Informe en Derecho que elaboró el académico Javier Couso el año 2020, sobre la naturaleza jurídica del CPT, Chile decide establecer una forma *sui generis* de MNP:

“En efecto, en lugar de haberse limitado a designar al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención -como lo han hecho decenas de otros países-, estableciendo (en cumplimiento de las Directrices que el Sub-Comité de la ONU ha dictado al respecto), por ejemplo, que para cumplir su rol como MNP habría un departamento separado al interior del INDH, el legislador chileno optó por designar al INDH como el Mecanismo, pero disponiendo inmediatamente después que éste deberá cumplir tal mandato “exclusivamente a través” de un ente que crea a continuación, y que denomina “Comité de Prevención contra la Tortura”<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> COUSO SALAS. JAVIER. Informe en Derecho, 2020. Disponible en <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/07/Informe-en-Derecho-Estatus-Juridico-del-Comite-de-Prevencion-Contra-la-Tortura.pdf>. P. 17.

Esto último, hace necesario determinar los alcances y límites con que cuenta el Mecanismo Nacional de Prevención chileno, a fin de establecer si cumple con los estándares internacionales en la materia y, si, en definitiva, el modelo escogido respeta el compromiso adoptado a través de la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Por su parte, es menester señalar que el INDH es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio<sup>100</sup> -creada a partir de la Ley N° 20.405, publicada el año 2009-, un tipo de organización infrecuente en la organización administrativa nacional<sup>101</sup>. En tal sentido, no es propiamente un órgano de la Administración del Estado, al menos no orgánicamente, a pesar que en su mandato confluyen fuertemente mandatos constitucionales y principios de Derecho Público<sup>102</sup>. Según la propia ley señala, el objeto del INDH es la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile. Para ello, dentro de sus funciones, se encuentra la de elaborar un Informe Anual sobre la situación en materia de

---

<sup>100</sup> Ley N° 20.405, artículo 1°.

<sup>101</sup> LETELIER WARTENBERG, RAÚL. El Instituto Nacional de Derecho Humanos y la gestión de su auctoritas. Anuario de Derecho Público N°1, Universidad Diego Portales. 2011. P. 157.

<sup>102</sup> Incluso ya en el momento de la instalación del INDH, se advirtieron falencias de esta Institución, en relación con los Principios de Paris, vease Zalaquett, J. (2010). La institucionalidad estatal de derechos humanos y la creación del Instituto de Derechos Humanos en Chile. *Anuario De Derechos Humanos*, (6), pág. 159–164. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i6.11490>

derechos humanos y hacer las recomendaciones que estime convenientes para su debido resguardo y respeto, proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer la protección y la promoción de los derechos humanos, deducir acciones legales -querellas, recursos de protección y amparo- ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia, entre otras.

#### **A. Estructura del Comité de Prevención contra la Tortura.**

Según dispone el artículo 7° de la Ley N° 21.154, el Comité de Prevención contra la Tortura estará integrado por siete miembros, quienes tendrán la calidad de expertas/os, con dedicación exclusiva y serán elegidas/os por el Consejo del INDH, por mayoría simple, de acuerdo a una terna elaborada, previo concurso público, por el Servicio Civil, a través del proceso de Alta Dirección Pública. Durarán cuatro años en sus cargos, pudiendo ser nombrados por un nuevo periodo. Respecto de la cesación de sus funciones, la ley reconduce a las causales establecidas para las/os Consejeras/os del INDH, en los artículos 6° y 7° de la Ley N° 20.405.

Asimismo, el CPT podrá contar con personal de apoyo, el que será contratado por el INDH, sin que puedan desarrollar labores propias en este último, sino exclusivamente en el MNP.

La organización interna del CPT se rige por la Ley N° 21.154 y por las normativas que dicte para el efecto, ya sea para su funcionamiento, como para la delegación de funciones respecto de sus miembros. Estas normas internas deberán ser aprobadas por el Consejo del INDH, las que podrán ser rechazadas por dos tercios de sus miembros<sup>103</sup>.

Junto con lo anterior, se establece que, tanto en su organización, funcionamiento y ejercicios de sus funciones, el Comité deberá regirse por los principios internacionales aplicables a las INDHs, entre las que destacan, la independencia de su personal, la autonomía funcional, la confidencialidad de sus actuaciones y la reserva de la información obtenida<sup>104</sup>.

Finalmente, según lo establecido en el artículo segundo transitorio de la Ley N° 21.154, en el plazo de nueve meses de su entrada en vigencia, el INDH deberá modificar sus estatutos, a fin de incorporar las disposiciones necesarias para el funcionamiento, división de tareas, procedimientos y procesos de toma de decisión del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura. Estas

---

<sup>103</sup> Ley N°21.154, artículo 4° inciso 4°.

<sup>104</sup> Ídem. Artículo 4° inciso 5°.

disposiciones serán propuestas por el CPT al Consejo del INDH, quienes podrán rechazarlas sólo por dos tercios de sus miembros<sup>105</sup>.

## **B. Atribuciones del Comité de Prevención contra la Tortura.**

En cumplimiento al sistema de prevención de la tortura, establecido a través del Protocolo Facultativo de las Naciones Unidas, el CPT tendrá las facultades establecidas en el artículo 3° de la Ley N° 21.154: a) Examinar periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben; b) Realizar visitas periódicas preventivas no programadas; c) Realizar visitas ad hoc sin previo aviso; d) Reunirse con la población privada de libertad, el personal que desempeña funciones en esos recintos y con todas aquellas personas que considere pertinente para obtener información que coadyuve al cumplimiento de su mandato, en condiciones que garanticen la confidencialidad; e) Requerir durante las visitas información relativa a las personas y condiciones de la privación de libertad; f) Solicitar a las autoridades correspondientes toda la información necesaria para el cumplimiento de su mandato; g) Realizar las recomendaciones pertinentes a las autoridades competentes; h) Mantener

---

<sup>105</sup> Ídem. Artículo 2° transitorio.

contacto y colaborar con el SPT y con los MNPs; i) Proponer al Consejo del INDH modificaciones legales o reglamentarias, para que sean sometidas a la consideración del Presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; j) Informar en el ámbito de sus competencias técnicas cuando sea requerido por cualquier órgano del Estado; k) Confeccionar un informe anual de carácter público, que contenga el trabajo realizado por el CPT y las recomendaciones específicas; l) Realizar a través del INDH acciones de capacitación, información y sensibilización en materia; m) Proponer al INDH la celebración de convenios de colaboración y cooperación con organismos públicos y privados nacionales o internacionales; y, n) Entregar semestralmente al Consejo del Instituto un reporte sistematizado de su gestión y funcionamiento<sup>106</sup>.

Cabe hacer presente que, por lugares de privación de libertad, la Ley N° 21.154 los define de la siguiente manera:

“Todo lugar, inmueble o mueble, incluidos los medios de transporte, administrados o dirigidos por el Estado o por particulares que cumplan una función pública, en que se encuentren o pudieren encontrarse personas privadas de libertad, sea por orden de autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito, como resultado de una orden de arresto,

---

<sup>106</sup> Ídem. Artículo 3°.

detención, en tránsito, prisión preventiva, cumplimiento de penas privativas de libertad, internación voluntaria o forzosa, sea administrativa o judicial, como medida de protección, custodia o cualquier otra medida que impida su libre desplazamiento físico o que no se le permita abandonar libremente<sup>107</sup>.

Dado lo anterior, en sus labores de monitoreo, incluye tanto a centros de carácter estatal, como a centros privados que ejerzan una función pública.

Por otra parte, destaca además en la Ley la excepción de denuncia establecida en su artículo 10, donde exceptúa a los miembros del CPT y su equipo de apoyo de denunciar crímenes y simples delitos de los que tomen conocimiento en el desarrollo de sus funciones. No obstante lo anterior, en caso de tener conocimiento de actos definidos como tortura o hechos que revistan riesgo vital para personas privadas de libertad, deberán denunciar ante el Ministerio Público dicha situación, pudiendo remitir también los antecedentes al INDH<sup>108</sup>.

Por último, es importante destacar también la reserva de la información a la que están sujetos, específicamente, respecto de los antecedentes que recojan las/os expertas/os y el equipo de apoyo, con ocasión de sus visitas o

---

<sup>107</sup> Ídem. Artículo 2° letra d.

<sup>108</sup> Ídem. Artículo 10°.

entrevistas<sup>109</sup>, sin especificarse en la Ley si se refiere a información confidencial y/o datos personales, como establece el OPCAT<sup>110</sup>.

### **C. Presupuesto del Comité de Prevención contra la Tortura.**

Según establece el artículo 4º transitorio de la Ley N° 21.154, el gasto fiscal que involucre la aplicación de la ley para el establecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, durante el primer año se encontraba asignado a una asignación específica del presupuesto, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público. En los años siguientes, el financiamiento será el que determine la Ley de Presupuestos respectiva<sup>111</sup>. En ese sentido, el presupuesto asignado al Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura para el ejercicio 2020 ascendió a un total de \$ 1.020.958.000 (mil veinte millones novecientos cincuenta y ocho mil pesos)<sup>112</sup>, para el año 2021 ascendió a un total de \$923.842.000 (novecientos veintitrés millones, ochocientos cuarenta y dos mil

---

<sup>109</sup> Ídem. Artículo 11.

<sup>110</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OPCAT. Op. Cit. Artículo 21 Número 2.

<sup>111</sup> Ley N°21.154. Artículo 4 transitorio.

<sup>112</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión segundo semestre año 2022. 2023. <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-Semestral-de-Gestion-CPT-Julio-Diciembre-2022.pdf> .

pesos)<sup>113</sup>, y para el año 2022 a \$1.187.008.000 (mil ciento ochenta y siete millones, ocho mil pesos), ejecutando para este último periodo el 99% de su presupuesto<sup>114</sup>. Para el año 2023, tiene un presupuesto de \$1.341.149.000, habiendo ejecutado el 51.5% al 30 de junio de 2023, lo que demuestra un incremento de 31,3% desde su conformación.

### III. Instalación del MNP chileno.

Preliminarmente, se ha sostenido que la instalación del MNP chileno, en su primer año, fue lenta y carente de relevancia en el espacio público<sup>115</sup>. Aquello, por cierto, pareciera ser reflejo de unos primeros meses convulsos. Por un lado,

---

<sup>113</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión primer semestre año 2021. <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Semestral-de-Gestio%CC%81n-1ER-SEMESTRE-2021.pdf>.

<sup>114</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión segundo semestre año 2022. Op. Cit.

<sup>115</sup> Informe de Derechos Humanos del año 2020, señaló respecto del MNP que “su lenta instalación y falta de empoderamiento en su rol se evidencia al no constatarse ninguna actuación ni declaración pública del Mecanismo por parte de las cuatro expertas que ya se encuentran designadas. Si bien es entendible que la instalación sea lenta, su función radica precisamente en la acción urgente ante la grave situación que vivió el país durante meses. Si ante una crisis de tal envergadura de graves violaciones no se vislumbra acción, el Mecanismo claramente está al debe, y esto podría ser una advertencia preocupante sobre su efectividad futura. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2020. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformeCompleto.pdf>.

existían factores externos complejos, tales como que las primeras cuatro expertas del CPT fueron designadas el 25 de mayo del 2020, en plena pandemia mundial por el virus SARS-CoV-2, con prolongadas e importantes restricciones en nuestro país. Además, al poco tiempo -septiembre de 2020 y abril de 2021-, dos de ellas renuncian, lo que sin duda afecta su instalación, al perder el 50% de sus integrantes. Sin embargo -y según se describe en sus propios informes semestrales de gestión-, existieron otras dificultades, propias del diseño institucional: En primer lugar, debieron enfrentar el desafío de interpretar un cuerpo normativo complejo y novedoso, que obedece a un cambio de enfoque en la sistema de protección de DDHH, según consigna el propio Informe en Derecho que se debió realizar para tal efecto<sup>116</sup>, y posteriormente, acordar junto al INDH las modificaciones necesarias, para alojar al interior de un órgano ya existente, con más de 10 años de historia, uno nuevo, con resguardo de su autonomía funcional, pese a que desde el Consejo del INDH “no existía un entendimiento claro respecto de cómo se articulaban ambos organismos, e incluso algunos consejeros mostraron una confusión respecto de las labores del MNTP”<sup>117</sup>. Por otra parte, el CPT, al carecer de personalidad jurídica y recursos de apoyo administrativo propios, requiere del INDH para realizar una diversidad

---

<sup>116</sup> COUSO SALAS, JAVIER. Op. Cit. P. 16.

<sup>117</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2020. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformeCompleto.pdf>. p. 410.

de procesos, sobre todo en la fase de implementación, donde sus requerimientos administrativos eran múltiples -contrataciones, solicitudes de información, adquisición y habilitación de equipos, etc-. En ese sentido, desde un inicio se presentaron dificultades y retrasos, dado que no se le asignaron recursos -presupuestarios ni humanos- al Instituto para responder a los requerimientos de este nuevo usuario de sus servicios, así como también, la pandemia sanitaria provocó una merma de su capacidad operativa<sup>118</sup>. Junto con lo anterior, se experimentaron retrasos en otras tareas vinculadas al INDH -específicamente, a su Consejo-, que impactaron fuertemente el funcionamiento del CPT: Pese a que la Ley N°21.154, en su artículo 3° transitorio letra a, es clara en definir que “dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley<sup>119</sup>, el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos designará a los cuatro primeros expertos que integrarán el Comité de Prevención contra la Tortura”, dicho acto se materializó un mes después. Luego, la misma Ley, en su artículo 3° transitorio letra b, señala que “a partir del decimoctavo mes de la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos designará a tres expertos más que integrarán el Comité de Prevención contra la Tortura”, lo cual también se materializó en forma tardía, completándose la dotación del CPT en marzo de 2022, es decir, con once meses de atraso. Asimismo, la Ley en su

---

<sup>118</sup> Comité para la Prevención de la Tortura. Informe Semestral de Gestión segundo semestre año 2020. Op. Cit.

<sup>119</sup> Entrada en vigencia de la Ley N°21.154: 25 de octubre de 2019.

artículo 2° transitorio establece que “dentro del plazo de nueve meses, contado desde la entrada en vigencia de esta ley, el Instituto deberá modificar sus estatutos a fin de incorporar las disposiciones para el funcionamiento, división de tareas, procedimientos y procesos de toma de decisión del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”. El CPT presenta su propuesta al Consejo del INDH en octubre de 2020, y a la fecha de publicación de su Segundo Informe Anual -diciembre 2022- dicha modificación seguía pendiente, debido a que se encontraban a la espera de las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo, y a su posterior aprobación y firma por parte del Consejo del INDH<sup>120</sup>. Por lo mismo, aún no se logra avanzar en la tramitación de su Reglamento Interno -propuesta que fue enviada al INDH en enero del 2021-, dado que el CPT decide que este debe ser definido una vez que estuviese aprobada la Reforma de Estatutos<sup>121</sup>, pese a que desde entonces, han ajustado y regulado sus actuaciones conforme a lo establecido en dicho Reglamento<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2021/2022: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile. p.242. [en línea] <[https://mnpt.cl/Segundo\\_Informe\\_Anual\\_CPT.pdf](https://mnpt.cl/Segundo_Informe_Anual_CPT.pdf)>

<sup>121</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2020: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile.p.149. [en línea] <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/09/74830-INFORME-ANUAL-CPT-INTE-web-INDH.pdf>.

<sup>122</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2022. p. 411.

Con todo, pareciera ser que la decisión que adoptó el Estado Chileno de alojar el MNP al interior del INDH, no estuvo exenta de dificultades, lo que afectó -en la práctica- no solo su instalación, sino también, su labor operativa inicial, dado que es lógico intuir que los retrasos en tareas administrativas, como las contrataciones o designación de expertas/os, y la aprobación de sus cuerpos normativos y reglamentarios, impactan también en el funcionamiento y operación de las instituciones.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que el CPT logra, finalmente, una instalación exitosa en nuestro país<sup>123</sup>, abocándose inicialmente al trabajo de desarrollar la estructura que se requería para resguardar sus labores operativas y fines preventivos: “No hay que olvidar que en Chile, hasta entonces, no existía otro órgano de derechos humanos, como el MNP, abocado exclusivamente a labores preventivas. Por lo mismo, sentimos la gran responsabilidad de proteger dicha especialidad, y por eso, antes de salir a la luz pública e iniciar nuestras labores operativas, decidimos dotarlo, no solo de una identidad, misión, y una estructura organizacional, sino también, de una metodología rigurosa que nos permitiera avanzar de forma efectiva en la prevención de la tortura de las personas bajo cuidado y/o custodia estatal, a

---

<sup>123</sup> Ídem. P. 412.

través de un sistema complejo de visitas, acompañamiento y diálogo con los intervinientes, algo totalmente novedoso para nuestro país”<sup>124</sup>. Por ello, comienzan estudiando y analizando el marco normativo que lo rige, se reúnen con el SPT, APT y otros MNPs del mundo para recoger experiencias y buenas prácticas, elaboran una propuesta de Reforma de Estatutos del INDH y de Reglamento Interno del Comité al Consejo del INDH, definen su diseño organizacional y marca corporativa, realizan una planificación estratégica y un plan de trabajo anual, se reúnen con autoridades, organismos e instituciones - tanto nacionales como internacionales-, para posicionar al CPT, así como también, desarrollan catastros de establecimientos y personas bajo cuidado y/o custodia estatal, diagnósticos de las condiciones y vulneraciones a las que se ven enfrentadas, protocolos y pautas de entrevistas y monitoreos para cada una de sus áreas de trabajo -a saber, Infancia y Adolescencia, Personas Mayores, Salud Mental, Penitenciaria y Policial-, entre otras acciones. Es así como, a inicios del año 2021, se desarrollan las primeras visitas preventivas del CPT<sup>125</sup>, monitoreo que continúa hasta la fecha, donde ya ha realizado más de 155 visitas a lo largo del territorio nacional<sup>126</sup>, además de las otras labores que le mandata

---

<sup>124</sup> Entrevista personal a experta CPT Javiera Canessa, julio 2023.

<sup>125</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2020-2021. Op. Cit. p.149-154.

<sup>126</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión primer semestre año 2023. 2023.Op. Cit.

la Ley, tales como realizar acciones de capacitación, formación y sensibilización, participar en mesas de trabajo e instancias de seguimiento de las recomendaciones elaboradas por el CPT con las distintas instituciones y autoridades que tienen un rol en su cumplimiento, firmado convenios de colaboración, entre otras. Lo anterior, le ha permitido al CPT posicionarse como un actor técnico relevante en la materia, tal como señala el experto Sebastián Cabezas: “Nos hemos puesto en el mapa de los órganos de derechos humanos, específicamente en nuestra especialidad como órgano de monitoreo”<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2022. Op. Cit. p. 413.

## **CAPÍTULO 4. NUDOS CRÍTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE MNP CHILENO.**

A continuación, se pretenden identificar las brechas existentes en el diseño de MNP aplicado por Chile, advertidas tanto en el contenido de las normas que lo constituyen, como en la práctica institucional. Este capítulo, se adentra entonces en la evaluación crítica del MNP chileno, abordando los nudos que limitan su autonomía y eficacia para prevenir la tortura y otros malos tratos. En ello, se propone un análisis detallado de diversos aspectos claves.

### **I. Acerca del Marco Normativo Internacional.**

Tal como se mencionó en el *Capítulo 1*, el Protocolo Facultativo entrega una serie de indicaciones generales sobre cómo deben establecerse los MNPs, en particular, relacionado con su mandato y facultades<sup>128</sup>. En ello, el artículo 18° del

---

<sup>128</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Cuarto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Op. Cit.

Protocolo Facultativo señala que los Estados Partes “garantizarán la independencia funcional de los Mecanismos Nacionales de Prevención, así como la independencia de su personal”<sup>129</sup>. Sin embargo, más allá de la exigencia referida, dicho instrumento no entrega una definición clara de lo que esta independencia significa, ni el rango legal o la forma que debe revestir a los Mecanismos Nacionales de Prevención<sup>130</sup>.

Por otra parte, el Protocolo señala en el mismo artículo inciso tercero, que los Estados Partes “se comprometen a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los Mecanismos Nacionales de Prevención”<sup>131</sup> y en el inciso cuarto, que “al establecer los Mecanismos Nacionales de Prevención, los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios Relativos al Estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los DDHH”<sup>132</sup>.

Relacionado con este último punto, si bien podría afirmarse que las INDHs y los MNPs son instituciones que comparten un factor común -en cuanto sus respectivas misiones están relacionadas con la promoción y protección de los

---

<sup>129</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OPCAT. Artículo 18°.

<sup>130</sup> Ídem. Artículo N° 17.

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Ídem.

derechos humanos-, identificarlas como símiles y, en consecuencia, aplicar los mismos principios para su conformación y actuación, no parece del todo acertado.

Mientras que las INDHs generalmente cuentan con un amplio mandato para proteger y promover los derechos humanos de las personas<sup>133</sup>, el mandato de los MNPs es mucho más específico y acotado<sup>134</sup>: prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en lugares de privación de libertad, a través de un sistema periódico de visitas, basado en el diálogo, y no en mecanismos judiciales. En ese sentido, sostenemos que sus objetivos, métodos de trabajo y enfoques, son sustancialmente distintos.

Es por ello que, si bien los lineamientos que se establecen en los Principios de París sobre la composición y garantías de independencia y pluralismo de sus integrantes podrían ser aplicables a los MNPs, sus otros apartados - competencias y atribuciones, modalidades de funcionamiento, y principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional- deberían ajustarse a las características y funciones propias de los mandatos de los MNPs.

---

<sup>133</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Competencia y atribuciones N° 1.

<sup>134</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Segundo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 7 de abril de 2009.CAT/C/42/2. §49.

De esta manera, y pese a que el OPCAT y los Principios de París entregan algunas directrices respecto de cómo debe conformarse y ejecutarse este tipo de institución, donde, por cierto, se involucra no solo a los Estados Partes, sino que también al SPT y a los propios MNPs<sup>135</sup>, es posible señalar que no basta solo con dicho marco normativo para garantizar una adecuada comprensión e implementación de los MNPs.

Dado lo anterior, y en su rol de apoyar a los MNPs, establecido en el OPCAT<sup>136</sup>, el SPT ha debido desarrollar una serie de directrices, las que justamente buscan dar una mayor claridad sobre el proceso de conformación, instalación y funcionamiento de los MNPs. Sin embargo, dichas orientaciones no constituyen una exigencia formal para los Estados, sino que obedecen a los estándares internacionales de derechos humanos, concordantes con el fortalecimiento de los MNPs, para garantizar su adecuado funcionamiento, y resguardar, entre otros elementos, su autonomía e independencia.

---

<sup>135</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. OPCAT. Artículos N° 4, 18, 19, 22 y 23.

<sup>136</sup> Ídem. Artículo 11.

## II. Acerca del MNP chileno.

Según las propias instrucciones y/o recomendaciones del OPCAT<sup>137</sup>, SPT<sup>138</sup> y la Asociación para la Prevención de la Tortura (a continuación “APT”)<sup>139</sup>, cuando un país opta, como nuestro caso, por incorporar al MNP dentro de una institución ya existente, puede ser necesario realizar cambios a esta última, con el fin de garantizar la independencia que requiere el Mecanismo y su adecuado funcionamiento<sup>140</sup>.

Sin duda, este principio de independencia, se ve permeado, entre otros factores, con el presupuesto con que cuente el órgano<sup>141</sup>. Se ha señalado que *“todo Mecanismo debe gozar de una total autonomía financiera y funcional en el*

---

<sup>137</sup> Ídem. Artículo 17.

<sup>138</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Segundo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Op. Cit. P. 22.

<sup>139</sup> Organización internacional no gubernamental que busca prevenir la tortura en el mundo, con estatus consultivo en diversas organizaciones internacionales, como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, entre otras.

<sup>140</sup> Las instrucciones de APT, se encuentran disponibles en línea <https://www.apt.ch/es/centro-de-conocimiento/npm-toolkit/npm-models/designacion-de-un-mnp>

<sup>141</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Primer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Directriz g) “Deberá dotarse a los Mecanismos Nacionales de Prevención de recursos suficientes para desempeñar su labor concreta”.

*ejercicio de sus funciones*<sup>142</sup>, reforzando esto, se señala que los MNPs deberán poder actuar, no solo con independencia del Estado, sino también de la propia Institución Nacional de Derechos Humanos, de manera de contar, con una asignación específica de fondos destinada al Mecanismo, ello sin perjuicio de reconocer los beneficios que podría traer, la adecuada coordinación entre estos dos órganos<sup>143</sup>.

Lo anterior, también ha sido relevado por distintos autores, quienes reconocen los desafíos de esta conformación, y la necesidad de realizar modificaciones institucionales y legales, para que las INDHs designadas como Mecanismos, puedan cumplir con los requisitos del OPCAT y los Principios de París. Ello, porque no solo requieren de mayores recursos para realizar visitas periódicas preventivas, sino también, para concretar la transformación estructural y cultural que les permita diferenciar adecuadamente los mandatos preventivos, de los reactivos<sup>144</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, la Ley N° 21.154 designó al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cueles, Inhumanos o Degradantes, señalando que, para realizar esa función, el

---

<sup>142</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Noveno Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 22 de marzo de 2016. CAT/C/57/4. P.21.

<sup>143</sup> Ídem. p.22.

<sup>144</sup> COUSO SALAS, JAVIER. Informe en Derecho, 2020. Op. Cit. P. 16.

Instituto actuará exclusivamente a través del Comité de Prevención contra la Tortura, el que estará integrado por siete miembros, que tendrán la calidad de expertas/os. De esta forma, si bien el MNP chileno es el INDH, este debe actuar exclusivamente a través de un ente especial -el Comité de Prevención contra la Tortura-, para dar aplicación a lo dispuesto en el OPCAT.

Esta complejidad, ya ha quedado reflejada en el Primer Informe Anual del CPT, publicado en el mes de septiembre del año 2021, que, abordando dicha situación en su primer capítulo, señala que:

“La Ley 21.154 es compleja y ambigua en varios aspectos y supone el establecimiento de una institucionalidad que no existía en Chile. Por ello, el Comité ha tenido que delimitar el ámbito de sus funciones en lo relativo a los lugares que puede visitar o las facultades que tiene, como han sido reseñadas brevemente en secciones anteriores. Esta labor interpretativa se ha realizado a partir de múltiples reflexiones y conversaciones, tanto al interior del Comité, como entre éste y el INDH, el SPT, la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), entre otros. Uno de los aspectos examinados es el carácter y la extensión de la autonomía del CPT.”<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2020. Op. Cit. P. 31.

En el mismo documento se señala que la separación entre este y el INDH quedaría clara de la revisión de la Historia de la Ley N° 21.154, toda vez que, por ejemplo, en declaraciones realizadas por el Ministerio de Justicia, representado por su Jefe de la División de Protección de la Subsecretaría de Derechos Humanos, el CPT tendría asignada una línea presupuestaria distinta a la del INDH, además de contar con oficinas distintas y personal propio<sup>146</sup>.

Sin embargo, lo anterior no parece ser efectivo, ya que si bien el CPT tiene una significativa independencia presupuestaria, organizativa y funcional respecto del INDH, las que quedan de manifiesto, entre otros elementos, por el plazo de permanencia y las causales de cesación de sus funciones de las/os expertas/os, o porque la elaboración de sus informes anuales no está sujeta a la aprobación del Consejo del INDH, tal como dispone la Ley, existen una serie de indicaciones en la misma que la limitan.

En tal sentido, a continuación, se describen los aspectos relevantes que establece la norma que crea el MNP en Chile, que se presentan como potencialmente conflictivos, con el mandato del mismo, los requisitos del OPCAT y los principios de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

---

<sup>146</sup> ÍDEM. p.31.

### **A. El MNP es un órgano nacional con rango legal.**

Al igual que el resto de los órganos domésticos de defensa de DDHH -tales como el INDH, Defensoría de los Derechos de la Niñez, o incluso la Defensoría Penal Pública-, el legislador optó por establecer el MNP a través de la Ley, dotándolo por tanto de rango legal y descartando su consagración constitucional, sin siquiera aquello ser parte de la discusión legislativa.

Al ser un organismo de rango legal, se valora que el Mecanismo pueda operar bajo un marco normativo claro y definido, lo que permite establecer sus competencias y atribuciones, facilitar su labor, y otorgarle herramientas para defender su autonomía e independencia: A modo de ejemplo, si surgieran intentos por limitar o afectar su labor por parte de autoridades u otros actores, su rango legal le permite actuar y resistir posibles presiones políticas, ya que cualquier modificación debe ser realizada a través del poder legislativo, sin interferencia del ejecutivo.

Sin perjuicio de lo anterior, y de ser una atribución del legislador, la opción de dotar de rango legal al MNP no es unánime en la doctrina nacional, considerando que los órganos nacionales de Derechos Humanos son instituciones que protegen la democracia constitucional, donde incluso, se ha relevado la

importancia simbólica de incluirlos en la Constitución<sup>147</sup>. Ello, a modo de asegurar su estabilidad y permanencia, y evitar que sean amenazados por contingencias sociales o políticas.

Por otra parte, y como se analizará próximamente, existen algunas funciones y atribuciones en la Ley -especialmente contenidas en el artículo 3 de la Ley- que estarían descritas de forma ambigua, lo que puede repercutir en la eficacia del MNP, así como también, en el resguardo de su autonomía e independencia, principalmente frente al INDH.

#### **B. El CPT deberá regirse por los Principios internacionales aplicables a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.**

En concordancia con el artículo 18° párrafo cuarto del OPCAT, la Ley N° 21.154, en su artículo 5° inciso quinto, recoge la aplicación de los Principios internacionales aplicables a Instituciones de Derechos Humanos, respecto del funcionamiento, organización y al ejercicio de las funciones del CPT, tales como

---

<sup>147</sup> Véase AYLWIN FERNANDEZ, VICENTE y CODDOU MC MANUS, ALBERTO. La dimensión constitucional de las instituciones nacionales de derechos humanos. Ob. cit.

la independencia de su personal, autonomía funcional, confidencialidad en sus actuaciones y reserva de la información obtenida en ejercicio de sus funciones<sup>148</sup>.

Durante la discusión de la Ley, al referirse a dichos principios, se hizo exclusiva referencia a los Principios de París, los que, como se indicó anteriormente, constituyen el estándar mínimo para el establecimiento de las INDHs. Este conjunto de recomendaciones, si bien no poseen la calidad de reglas internacionales vinculantes<sup>149</sup>, en el país ya habían sido incorporados previamente, por ejemplo, dentro de la Ley que creó la Defensoría de los Derechos de la Niñez, aunque con un alcance menor a lo que se prescribió respecto del CPT<sup>150</sup>.

Sin duda, el reconocimiento legal de la aplicación de estos principios internacionales, al ordenamiento local es un avance en la constitución del MNP, al incorporar a este, los pilares de independencia, representatividad y pluralismo, aseguramiento de recursos suficientes, colaboración tanto nacional como internacional, confidencialidad y protección de sus integrantes, entre otros, lo que permite, exigir y asegurar su cumplimiento por parte del Estado.

---

<sup>148</sup> Ley N°21.154. Artículo 5 inciso quinto.

<sup>149</sup> POHJOLAINEN, ANNA. ob. cit. p.9.

<sup>150</sup> El artículo 9° inciso primero de la Ley N° 21.067 señala que en “la confección de los estatutos se tendrán en consideración los principios internacionales que rigen a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.”

Sin perjuicio de ello, el modo en que la Ley N° 21.154 intenta incorporar estos principios, resulta insuficiente, toda vez que el ente creado para cumplir con el Mandato del OPCAT, esto es el CPT, no se ajusta completamente a los requisitos que establecen los Principios de París. A modo de ejemplo, el CPT no contaría, dentro de sus competencias y atribuciones, con la posibilidad de presentar directamente propuestas de modificaciones legales. Asimismo, respecto a su composición y garantías de independencia y de pluralismo, el procedimiento establecido de selección y nombramiento de sus miembros, no asegura la representación pluralista de la sociedad. Por otra parte, los recursos asignados se perciben como insuficientes para cumplir a cabalidad con su misión de realizar visitas “periódicas” a todos los lugares de privación de libertad del territorio nacional, considerando que en nuestro país existen más de 2.500 establecimientos a monitorear según el catastro que ha realizado el propio CPT<sup>151</sup>, y que disponen de una sola sede en la región metropolitana, con un equipo operativo de 26 personas<sup>152</sup>, pese a que se valora que tenga una glosa

---

<sup>151</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE, p. 414.

<sup>152</sup> Comité para la Prevención de la Tortura. Informe Semestral de Gestión primer semestre año 2023. 2023. Op.Cit.

presupuestaria que, si bien se encuentra al interior de la del INDH, sea independiente de éste.

En tal sentido, al reconocer como vinculante los Principios aplicables a Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, se vuelve imperativo que el cuerpo legal respectivo asegure efectivamente su cumplimiento, lo que en la especie no ocurre, tal como se desprenderá de los puntos abordados más adelante.

**C. La organización interna del CPT es propuesta por éste, pero debe ser aprobada por el Consejo del INDH.**

En el mismo sentido señalado precedentemente -y en concordancia con el OPCAT, las normas aplicables a las INDHs y el SPT-, la Ley entrega al propio CPT la potestad de dictar la normativa que determine su organización interna. Sin perjuicio de ello, esta potestad se encuentra seriamente limitada, en virtud que, una vez generada por el propio CPT, debe ser aprobada por el Consejo del INDH, quienes sólo podrán rechazarla por dos tercios de sus miembros<sup>153</sup>. Si bien es comprensible que, en la modificación de los Estatutos del INDH participen

---

<sup>153</sup> Ley N° 21.154, artículo 5°, inciso cuarto.

ambos órganos, no sucede lo mismo con las normas que definen la organización interna del CPT. En ese sentido, y resguardando el marco normativo internacional anteriormente descrito, se esperaría que el CPT fuera el responsable de dictar su propio reglamento, sin participación e incidencia del Consejo del INDH.

Esta situación, junto con la evidente restricción a la autonomía organizacional del CPT, conlleva, por cierto, dificultades prácticas, y podría, incluso, llegar a impactar la autonomía funcional del mismo. No hay que olvidar que, a más de tres años desde la designación de sus primeras 4 expertas, aún no se modifican los Estatutos del INDH, y se encuentra pendiente la aprobación del Reglamento del CPT.

#### **D. El Comité de Prevención contra la Tortura carece de Personalidad Jurídica.**

Dado que la Ley N° 21.154 designó al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, debiendo actuar exclusivamente a través del CPT, este último no cuenta con personalidad jurídica propia. Es decir, si bien el Comité cuenta con una orgánica y estructura, normativas, miembros independientes y recursos propios asignados, este no puede actuar en la vida jurídica de forma autónoma e independiente, sino sólo a través del INDH.

Lo anterior, plantea dificultades prácticas evidentes, especialmente relativas a su funcionamiento interno, tales como, encontrarse imposibilitado de contratar a sus propias/os funcionarias/os, arrendar sus propias instalaciones o realizar convenios con organismos nacionales e internacionales, acciones donde requiere la firma de la/el directora/director del INDH, afectando de esta forma, sus posibilidades de actuación y en definitiva, su autonomía.

#### **E. El CPT debe actuar a través del INDH para realizar su mandato.**

Si bien, la Ley N° 21.154 dispone que el INDH, como MNP, actuará exclusivamente a través del CPT, este último, en gran parte de su mandato, no puede actuar de forma autónoma, sino que requiere del INDH para llevarlo a cabo, produciéndose de esta forma, una aparente antinomia.

En ese sentido, se observa que las actividades que puede realizar de forma independiente, tienen sobre todo relación con asuntos prácticos o ejecutivos, tales como la realización de visitas y entrevistas, el acceso y/o solicitudes de información, la realización de recomendaciones, el contacto directo con el SPT y otros MNPs y la elaboración de sus informes anuales. Sin perjuicio de ello, para el resto de las funciones propias del CPT, las que podríamos afirmar, tienen un

carácter más formal e institucional, y que por cierto implica generar obligaciones y/o compromisos, se observa que el CPT es débil y requiere del INDH: Tanto las propuestas de modificaciones legales o reglamentarias, como la firma de convenios de colaboración y/o cooperación con organismos públicos o privados, deben ser propuestos al Consejo del INDH. Lo anterior, además de limitar su autonomía funcional, significa un obstáculo para para cumplir eficazmente con su mandato y abordar debidamente la prevención de la tortura.

Algo similar ocurre con las acciones de capacitación, información y sensibilización en materia de prevención de la tortura, las que debe realizar “a través” del INDH, según define la Ley, lo que afecta de forma explícita el deber de diferenciación que debe existir entre ellos<sup>154</sup>.

Igualmente, el hecho que el Comité deba someter 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, implica una dependencia funcional del CPT hacia el INDH. Por ejemplo, en el caso que el CPT estime que alguno de sus miembros deba realizar sus funciones en una región distinta, o establecer condiciones de trabajo remoto, deberá obtener el beneplácito del INDH.

---

<sup>154</sup> Es decir, el MNP y la Institución Nacional de Derechos Humanos.

A partir de lo señalado, resulta evidente que, a pesar de que el MNP, esto es el INDH, deberá actuar exclusivamente a través del CPT, este Comité, a su vez, deberá actuar a través del INDH en diversas y relevantes funciones, quedando, en consecuencia, sujeto a la disposición e iniciativa del propio INDH, afectándose así, sin duda, las potestades del CPT y la posibilidad de cumplir, de forma independiente, eficiente y oportuna, su mandato.

Para una mejor comprensión, a continuación, se presenta una tabla con las potestades que el CPT puede realizar de forma autónoma y aquellas que debe realizar con participación del INDH:

*Tabla 1: Funciones y atribuciones del CPT: Autónomas, relacionadas con el INDH y con intervención de otros actores, según la Ley N° 21.154.*

<b>Funciones y Atribuciones del CPT</b>		
<b>Autónomas</b>	<b>Relacionadas con el INDH</b>	<b>Con intervención de otros actores.</b>

<p>Examinar periódicamente las condiciones de las personas privadas de libertad y el trato que reciben (Art. 3 letra a).</p>	<p>Proponer al Consejo del Instituto modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con el fin de adecuar la normativa existente a los estándares internacionales en la materia, para que sean sometidas a la consideración del Presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (Art. 3 letra i).</p>	<p>Selección de las/os expertas/os:</p> <p>La selección de los candidatos a expertos se realizará 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. El Consejo de Alta Dirección Pública elaborará una terna que será propuesta al Consejo del Instituto, el que designará a los expertos por mayoría simple de sus integrantes, teniendo en consideración el equilibrio de género, el enfoque multidisciplinario y la representación de los pueblos indígenas, grupos étnicos y minoritarios del país. En la confección del perfil profesional requerido para los candidatos a</p>
<p>Realizar visitas periódicas preventivas no programadas y de monitoreo a los lugares de privación de libertad que determine libremente. <i>Lo anterior es sin perjuicio de las atribuciones propias del Instituto Nacional de Derechos Humanos</i> (Art. 3 letra b).</p>		

		<p>expertos del Comité de Prevención contra la Tortura podrá participar el Consejo Consultivo Nacional a que se refiere el artículo 11 de la ley N° 20.405 del INDH, proponiendo elementos relativos a las competencias y aptitudes que deben reunir (Art.5 inciso 2).</p>
<p>Realizar visitas ad hoc, sin previo aviso, ante denuncias específicas de hechos que pudieran constituir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o ante denuncia por represalias que pudieren sufrir las personas privadas de libertad como consecuencia de las visitas realizadas (Art. 3 letra c).</p>	<p>Realizar a través del Instituto acciones de capacitación, información y sensibilización en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a las entidades públicas y privadas que cumplan tareas en el tratamiento de personas privadas de libertad, tales como funcionarios de Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, hospitales psiquiátricos, Poder Judicial, Ministerio Público y</p>	<p>Motivos de cesación de cargos expertas/os:</p> <p>Los expertos cesarán en sus cargos en conformidad con las causales y al procedimiento establecido en los artículos 6 y 7 de la ley N° 20.405 (Art.5 inciso 7).</p>

	Defensoría Penal Pública, entre otros (Art. 3 letra l).	
<p>Requerir durante la visita a los lugares de privación de libertad, y en cumplimiento de su mandato, información relativa al número de personas privadas de libertad, a la ficha clínica de las personas privadas de libertad previo consentimiento de éstas o sin él cuando se trate de personas que estén impedidas de otorgarlo, y a todas las condiciones asociadas a la privación de libertad, para lo cual podrá acceder a documentos, fotografías, registros de las cámaras de video, entre otras, que obren en poder del personal de los lugares de privación de libertad (Art. 3 letra e).</p>	<p>Proponer al Instituto la celebración de convenios de colaboración y cooperación con organismos públicos y privados nacionales o internacionales (Art. 3 letra m).</p>	<p>Existencia de inhabilidades para ser expertas/os:</p> <p>No podrán ser consejeros los diputados, los senadores, los alcaldes, los concejales, los consejeros regionales, los jueces, los fiscales del Ministerio Público, los funcionarios de la Administración del Estado, ni los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública (Art.6 inciso 5to de la Ley N° 20.405 del INDH, referida en el Art. 7 de la Ley N° 21.154).</p>

<p>Solicitar a las autoridades correspondientes toda la información necesaria para el cumplimiento de su mandato, tales como antecedentes relativos a lugares de privación de libertad, su localización, cifras de arrestos o detenciones y de personas privadas de libertad, y otras que digan relación con materias de su competencia. Las autoridades requeridas deberán dar respuesta a dichas solicitudes en el plazo de veinte días hábiles (Art. 3 letra f).</p>	<p>Entregar semestralmente al Consejo del Instituto un reporte sistematizado de su gestión y funcionamiento, con el fin de dar cuenta del trabajo realizado en el cumplimiento de su mandato de prevención contra la tortura (Art. 3 letra n).</p>	<p>Reserva de la información:</p> <p>La información que recojan los expertos y el personal de apoyo del CPT, ya sea en las visitas o entrevistas, tendrá carácter reservado, incluso respecto de los demás funcionarios del Instituto que no participan de las funciones de éste (Art. 11), sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, donde se establece el deber de denuncia al Ministerio Público frente a hechos que revistan riesgo vital o tortura, sin perjuicio de remitir los antecedentes al INDH para el ejercicio de la atribución contemplada en el número 5 del artículo 3 de la ley N° 20.405. En la comunicación efectuada con motivo de una denuncia, prevalecerá la reserva de la información y la</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>prohibición de hacer públicos datos personales sin el consentimiento expreso de la persona interesada (Art.10 inciso 2).</p>
<p>Realizar las recomendaciones pertinentes a las autoridades competentes del servicio responsable del lugar de privación de libertad, o al representante legal de las personas jurídicas de derecho privado, según corresponda (Art. 3 letra g).</p>	<p>Organización interna CPT:</p> <p>En su organización interna, el CPT se regirá por las disposiciones de esta ley, como también por las normas que dicte para tal efecto, sea para su funcionamiento como para la delegación de funciones y atribuciones en uno o más de sus miembros. Dichas normas serán sometidas a aprobación del Consejo del</p>	

	Instituto, las que sólo podrán ser rechazadas por dos tercios de sus miembros (Art. 5 inciso 4)	
Mantener contacto y colaborar con el Subcomité para la Prevención de la Tortura, y con los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura que establezcan los Estados Parte del Protocolo Facultativo (Art. 3 letra h).	<p>Contratación personal de apoyo:</p> <p>El Instituto podrá contratar al personal de apoyo del Comité de Prevención contra la Tortura. 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 CPT ni ejercer sus funciones (Art. 5 inciso 6).</p>	
Informar en el ámbito de sus competencias técnicas cuando sea requerido por	<p>Modificación de Estatutos de INDH:</p> <p>A fin de incorporar las disposiciones para el funcionamiento,</p>	

<p>cualquier órgano del Estado (Art. 3 letra j).</p>	<p>división de tareas, procedimientos y procesos de toma de decisión del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas</p>	
<p>Confeccionar un informe anual y de carácter público que contenga el trabajo realizado por el Comité de Prevención contra la Tortura y las recomendaciones específicas destinadas a prevenir y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El referido informe deberá ser aprobado por los dos tercios de los miembros del Comité de Prevención contra la Tortura y podrá ser remitido al Instituto Nacional de Derechos Humanos, a la Organización de las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos (Art.3 letra k).</p>	<p>Cruels, Inhumanos o Degradantes. Estas disposiciones serán propuestas por el Comité de Expertos al Consejo del Instituto, el cual sólo podrá rechazarlas por dos tercios de sus miembros (Art. 2 transitorio).</p>	

	<p style="text-align: center;">De las incompatibilidades:</p> <p style="text-align: center;">El trabajo que desempeñen los expertos será incompatible con el ejercicio de todas las restantes funciones del Instituto (Art. 8 inciso 1).</p>	
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**F. La redacción de la Ley N° 21.154 no enuncia claramente las facultades del CPT.**

Tanto el OPCAT, como los Principios de París y el SPT, han señalado la importancia de que los cuerpos legislativos y/o constitucionales que creen los MNPs describan claramente cuál será su mandato, así como también, sus atribuciones y facultades.

En ese sentido, podemos afirmar que la Ley N° 21.154 no es del todo satisfactoria, al utilizar conceptos ambiguos y complejos, lo que ha significado

que ambos órganos -CPT e INDH- deban reflexionar acerca del alcance de sus mandatos y funciones.

De esta forma, al revisar el cuerpo normativo nacional, son precisamente aquellas funciones donde el CPT no es autónomo, las que presentan mayor complejidad interpretativa: A modo de ejemplo, en el artículo 3 letra i de la Ley N° 21.154 se señala que el CPT deberá “proponer al Consejo del Instituto modificaciones legales o reglamentarias en materia de tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con el fin de adecuar la normativa existente a los estándares internacionales en la materia, para que sean sometidas a la consideración del Presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>155</sup>”. El concepto de “proponer” según la Real Academia Española (RAE), tiene distintas acepciones, tales como “manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducir a adoptarlo” o “hacer una propuesta”. En ello, no queda claro cuál sería el rol del INDH frente a la recepción de las propuestas de modificaciones legales del CPT, esto es, recibirlas para inmediatamente ponerlas a disposición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o realizarles observaciones, modificaciones, o incluso, evaluar si las evacuará. Lo mismo sucede con los convenios de colaboración y/o cooperación,

---

<sup>155</sup> Ley N°21.154. Artículo 3 letra i.

donde se utiliza el mismo concepto: el CPT deberá proponerlos al INDH, surgiendo el mismo cuestionamiento respecto al rol del Instituto.

Otro concepto ambiguo utilizado en la Ley, hace referencia a realizar “a través” del Instituto acciones de capacitación, información y sensibilización en materia de prevención<sup>156</sup>, donde uno se pregunta de qué manera lo interpretarán, para entregarle la autonomía funcional que los MNPs deben poseer, y que el Estado de Chile se ha comprometido a resguardar al ratificar el Protocolo Facultativo.

Finalmente, es importante destacar que también se utilizan términos críticos en otros acápite del marco legal antes citado -distintos a la definición de sus atribuciones-, como por ejemplo, en el inciso sexto del artículo 5, donde se señala que el INDH “podrá” contratar al personal de apoyo para el CPT. Sin embargo, no se especifica la forma de requerir por parte de este último, dichas contrataciones, quedando, al menos de la redacción de la norma, como una potestad privativa del INDH acceder o no, a este tipo de requerimiento del Comité.

Con todo, a más de tres años desde la designación del MNP, surge la necesidad de poder revisar acuciosamente la Ley N° 21.154, bajo los estándares internacionales en la materia y la experiencia institucional, para analizar las dificultades interpretativas que surgieron y sus posibles espacios de mejora.

---

<sup>156</sup> Ídem. Artículo 3 letra I.

**G. La selección de las/os expertas/os del CPT la realiza el INDH, previo concurso por Alta Dirección Pública, y su designación inicial será escalonada.**

La Ley N° 21.154 estableció al CPT como un órgano colegiado, formado por siete miembros, que debe tener en consideración el equilibrio de género, el enfoque multidisciplinario y la representación de pueblos indígenas, grupos étnicos y minoritarios del país<sup>157</sup>. Sus integrantes son elegidas/os por el Consejo del INDH, previa terna conformada por Alta Dirección Pública, quienes durarán cuatro años en sus mandatos y podrán ser reelegidos por un nuevo periodo. Por otro lado, según se desprende de la discusión de la Ley, la intención era que el MNP fuera creciendo luego de su instalación, para que, a partir del tercer año de su creación, contara con la totalidad de su personal, procurando además una paulatina descentralización<sup>158</sup>.

Al respecto, podemos señalar que el proceso de selección consta de 2 momentos bien definidos: el primero, con impulso en el Servicio Civil; y el

---

<sup>157</sup> Ídem. Artículo 5 inciso segundo.

<sup>158</sup> Según lo señalado por Branislav Marelic, director del INDH y Lorena Fries Subsecretaria de DDHH, Historia de la Ley, p. 65.

segundo, por el Consejo del INDH. En lo que se refiere al primero, el Servicio Civil, sigue los procesos de selección de Alta Dirección Pública para el primer nivel jerárquico<sup>159</sup>, es decir, se asimila a aquellos que ocupan posiciones directivas, directamente subordinadas a la autoridad política, generalmente los denominados Jefes de Servicios. Es, a través de este Mecanismo por el que se conforma una Terna, que es propuesta al Consejo del INDH.

En el segundo momento, es el Consejo del INDH, quien deberá seleccionar, a partir de la terna propuesta por el Servicio Civil, a la/el experta/o finalista, previa votación, por mayoría simple de sus integrantes. Cabe mencionar que, para la elaboración de los Perfiles, los cuales también son definidos por el INDH, podrá participar el Consejo Consultivo Nacional del INDH, según lo establece el artículo 11° de la Ley N° 20.405<sup>160</sup>, proponiendo elementos relativos a las competencias y aptitudes que deben reunir las/os expertas/os.

---

<sup>159</sup> Establecido en la Ley N°19.882. En general este proceso consiste en: a) Recepción de los perfiles; b) Convocatoria a través medios de comunicación masivos, prensa escrita y el sitio web; c) Evaluación general; d) Entrevistas personales; y, e) Nombramiento.

<sup>160</sup> Un Consejo Consultivo Nacional, en el que estarán representados los organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, prestará su asesoría al Consejo y a los expertos del Comité de Prevención contra la Tortura en todas aquellas cuestiones de su competencia que requieran, para su adecuada resolución, del pronunciamiento de la sociedad civil.

Un reglamento interno, aprobado por los dos tercios del Consejo, establecerá su integración y determinará los casos y la forma en que se prestará dicha asesoría.

Al respecto, cabe señalar que el sistema de Alta Dirección Pública tiene como objetivo principal, dotar a las instituciones del Estado, a través de concursos públicos y transparentes, de cargos directivos, y se compone por cinco integrantes: la directora o director nacional del Servicio Civil -quien ocupa la presidencia-, y cuatro consejeras/os de reconocido prestigio, por su experiencia y conocimientos en administración de personal y/o políticas públicas, quienes son designadas/os por la/el Presidenta/e de la República, con acuerdo de 4/7 de las/os Senadoras/es en ejercicio<sup>161</sup>.

En este sentido, y sin perjuicio de que este mecanismo podría ser, de los actualmente disponibles en el país, el más indicado para la elección de altos cargos públicos, no podemos desconocer, que en su composición, existe un evidente componente político: La directora o director del Servicio Civil es nombrado por la/el Presidenta/e de la República de turno y, a su vez, las/os consejeras/os, también son elegidos por esta/e, con acuerdo del Senado. Así las cosas, de la simple composición histórica de este Consejo, destacan numerosas/os directoras/es vinculadas/os con fundaciones y/o partidos políticos,

---

<sup>161</sup> Ley N° 19.882, artículo 44°.

renovándose cerca de la mitad de los altos directivos públicos cuando hay cambio de administración<sup>162</sup>.

Ahora bien, en cuanto al Consejo del INDH, es imposible obviar que ha tenido diversos problemas a lo largo de su historia, los que han sido identificados como binominalización, politización y una constante polarización<sup>163</sup>, que entre otras cosas obedece a que la/el Presidenta/e de la República es quien se encuentra facultado para nombrar a dos de sus miembros, generando así, evidentes cuestionamientos a su autonomía.

Además, hay que considerar que las/os propias/os integrantes del Consejo, no tienen dedicación exclusiva en esa función, realizando conjuntamente a sus labores en el Instituto, otras actividades profesionales. En ello, han concurrido, por ejemplo, abogadas/os que se desempeñan en estudios jurídicos<sup>164</sup>, consejeras/os que participan en fundaciones o centros de estudios, e incluso, que han sido parte del Consejo de la Alta Dirección Pública<sup>165</sup>. Esto, sin duda afecta

---

<sup>162</sup> Han integrado el consejo; Bettina Horst (Libertad y Desarrollo); Manuel Inostroza (Demócrata Cristiana, ex subsecretario de Salud); María Luisa Brahm (ex Instituto y Libertad); Cristina Orellana (ex vicepresidenta de la DC), entre otros/as.

<sup>163</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE. Op. Cit. p. 429.

<sup>164</sup> De la conformación del Consejo del INDH a agosto de 2023, existen 3 consejeros abogados, que realizan actividades profesionales en estudios jurídicos, vinculados con los DDHH o causas ambientales, además el Sr. Donoso, es Consejero de la Fundación Libertad y Desarrollo.

<sup>165</sup> La Sra. Corbo, fue Directora del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, entre los años 2015-2018 y Consejera de la Alta Dirección Pública entre los años 2010-2016.

la imparcialidad que pueden tener, al momento de seleccionar a las/os expertas/os del CPT, según los estándares internacionales en la materia que ya hemos descrito anteriormente, y que relevan la importancia de contar con un órgano técnico, con las competencias necesarias e integrales para ejercer efectivamente su mandato.

Asimismo, es importante señalar que la Ley N° 21.154, en el inciso tercero de su artículo 5º, contempla la posibilidad de reelección de las/os expertas/os por un nuevo periodo, debiendo someterse nuevamente al procedimiento de Alta Dirección Pública y, en caso ser propuesta/o en la terna, someterse a una nueva elección por parte del Consejo del INDH. En este sentido, sin duda existen interferencias en el ejercicio de las labores de cada experta/o, en caso que este desee postular a la reelección, toda vez que es el mismo INDH quien efectúa la selección, potenciando la posibilidad de que las/os expertas/os tengan algún tipo de relación o conflicto de interés con dicha Institución. Esto último, puede generar una dependencia o percepción de afinidad por parte de las/os expertas/os con el INDH, lo que podría afectar la independencia en el desempeño de sus funciones.

Igualmente, la elección de las/os expertas/os del CPT por parte del Consejo del INDH, podría dar lugar a cuestionamientos sobre la imparcialidad del Mecanismo. Ello, ya que, si bien el INDH es una entidad con trayectoria e instaló una institucionalidad en la defensa de los derechos humanos, se ha visto sujeta a numerosos cuestionamientos por parte de la opinión pública y la sociedad civil.

De esta forma, algunas personas podrían percibir que las/os expertas/os seleccionadas/os se encuentran sesgadas/os o influenciadas/os por la posición o intereses del INDH, lo que a su vez, puede afectar la confianza en el propio Mecanismo, y sus labores de supervisión y prevención.

Junto con lo anterior, el artículo 5º inciso segundo de la Ley, instruye al Consejo del INDH, que en la elección de las/os expertas/os deberá tener en consideración el equilibrio de género, el enfoque multidisciplinario y la representación de los pueblos indígenas, grupos étnicos y minoritarios del país. Aquella instrucción, según se desprende del texto, la debe aplicar el Consejo del INDH respecto de la terna que proponga Alta Dirección Pública, sin que le sea aplicable a esta última, lo que provoca el evidente riesgo de que no tenga aplicación alguna, en caso que la terna que se presente al Consejo, carezca de dichas consideraciones. En ese sentido, es menester recordar, a modo de ejemplo, que esta obligación de los MNPs, definida en los estándares internacionales previamente abordados, ya se incumplió con la primera designación de las/os expertas/os, donde fueron seleccionadas cuatro mujeres.

Por otro lado, resulta preocupante que en el proceso de designación de las/os expertas/os no considere la participación activa la Sociedad Civil, desatendiendo las directrices entregadas por el SPT en la materia<sup>166</sup>. Sostenemos esto, aún

---

<sup>166</sup> Directriz 2 a): El mecanismo nacional de prevención se creará mediante un procedimiento público, transparente e inclusivo en el que participe un grupo ampliamente representativo de las partes interesadas, en particular la sociedad civil. Este mismo tipo de proceso debe emplearse

cuando la Ley N° 21.154 dispone que, en la elaboración de los perfiles, podrá participar el Consejo Consultivo del INDH, ya que, en primer lugar, no establece un deber; y en segundo lugar, dicho Consejo Consultivo, según dispone su reglamento<sup>167</sup>, está conformado exclusivamente por personas designadas por el Consejo del INDH<sup>168</sup>, sin ser, por sí mismo, representativo de las organizaciones de la Sociedad Civil<sup>169</sup>, en el sentido instruido por el SPT y las Naciones Unidas<sup>170</sup>.

Con todo, la elección de las/os expertas/os del Mecanismo por el INDH puede afectar la legitimidad y credibilidad del propio Mecanismo ante la sociedad y la comunidad internacional, más aún, considerando que las/os expertas/os pueden volver a postular por un periodo sucesivo, luego de los cuatro años que dura su

---

en la selección y el nombramiento de los miembros del mecanismo nacional de prevención, que deben ajustarse a criterios hechos públicos.

<sup>167</sup> Establecido en la Resolución Exenta N°216 del INDH del 28 de junio de 2013.

<sup>168</sup> 5 personas designadas por el Consejo, que pertenezcan a algún organismo social vinculado a la promoción y defensa de derechos humanos y libertades fundamentales, 4 personas designadas por el Consejo, que participen en organismos académicos vinculadas a la promoción y defensa de derechos humanos y libertades fundamentales y aquellos que hayan obtenido el Premio Nacional de los Derechos Humanos, que es elegido también por el Consejo del INDH.

<sup>169</sup> Sin perjuicio de ello, según se consigna en el Mensaje del Ejecutivo al presentar el proyecto de Ley en comento, las garantías que el proceso de designación de los expertos fuera, público, transparente y participativo, se aseguraba precisamente incorporando al Consejo Consultivo, lo que sostenemos que no se produce.

<sup>170</sup> Según se indica Naciones Unidas, se refieren a organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y profesionales, universidades y también otros expertos. El proceso de selección puede ser liderado por entidades especiales de nombramiento, comités parlamentarios, comisiones judiciales independientes o entes similares.

mandato, debiendo ser seleccionadas/os nuevamente por el Consejo del INDH, lo sin duda puede influenciar el ejercicio de su cargo. Es por ello que, asegurar una elección transparente y basada en criterios técnicos puede reforzar la confianza en el Mecanismo y en su capacidad para cumplir con su mandato de manera independiente y efectiva.

Finalmente, la disposición de la Ley N° 21.154, señala en su artículo 3 transitorio, que el CPT fuera integrado de forma progresiva y escalonada, con la llegada de cuatro de sus integrantes expertas/os inicialmente -dentro de los seis meses siguientes de la entrada en vigencia de la Ley-, mientras que las/os otras/os tres, se integraron posteriormente, a partir del decimoctavo mes desde la entrada en vigencia de la Ley. Ello, además de haber podido dificultar el proceso de instalación del MNP chileno, en el sentido de que contaban con menos recursos humanos disponibles en una fase intensa de toma de decisiones institucionales e implementación de un nuevo órgano en el país, implica también mermar la representación de todas las visiones especializadas que requiere un MNP<sup>171</sup>, y de esta forma, afectar los requisitos internacionales, específicamente relacionados con la pluralidad y representatividad de los MNPs, establecidos tanto en el OPCAT, como en los Principios de París.

---

<sup>171</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE. Op. Cit. p. 412.

## **H. Incertidumbre respecto a la posición jerárquica de las/os expertas/os del CPT respecto de la/el directora/director del INDH.**

El SPT recomienda que el MNP tenga una relación “de par” con la Institución Nacional de Derechos Humanos, por lo que propone que el Mecanismo se establezca como una estructura paralela, al mismo nivel de la directora o director de la INDH, y que se eviten situaciones en las que los MNPs dependan de otros o varios departamentos<sup>172</sup>.

Dicha situación no se encuentra contemplada en la Ley N° 21.154, donde no se hace referencia respecto de la orgánica que defina el propio el CPT para el ejercicio de sus funciones, a excepción de lo que dispone el artículo 5 inciso cuarto, en cuanto será el CPT quien dicte las normas para su funcionamiento, delegación de funciones y atribuciones en uno o más de sus miembros, pese a que, a renglón seguido, le otorga al Consejo del INDH la facultad de poder rechazarlas.

---

<sup>172</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Noveno Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Op. Cit.

Al efecto, el CPT ha decidido establecer para su funcionamiento, a modo de ejemplo, la figura de la presidencia, sin perjuicio de que su Reglamento Interno aún esté pendiente de aprobación por parte del INDH<sup>173</sup>. De esta forma, se produce en la práctica que, la presidencia del CPT sea una figura ambigua, al carecer de posibilidades reales de representar al MNP, toda vez que esta labor sería del INDH, órgano cuya representación legal, para todos los efectos, recaerá en su directora o director<sup>174</sup>, elegida/o por su Consejo, desatendiendo de esta forma, las recomendaciones del SPT para la conformación de los MNPs.

#### **I. Acerca de las inhabilidades para ser expertas/os.**

El artículo 7 de la Ley N° 21.154, establece las siguientes inhabilidades para ser expertas/os: 1) Quienes se encuentren sujetas/os a alguna de las inhabilidades para ingresar a la Administración del Estado; 2) Las/os consejeras/os del INDH; y, 3) Las personas señaladas en el artículo 6° inciso

---

<sup>173</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE. Op.Cit. p. 411.

<sup>174</sup> Ley N°20.045. Artículo 9°.

quinto de la Ley N° 20.405<sup>175</sup>, que crea el INDH, así como también quienes hayan tenido esas calidades hasta dos años antes de su nombramiento.

Respecto a este punto, llama la atención que, a diferencia de las inhabilidades para ser consejeras/os del INDH, las aplicables a las/os expertas/os se extiendan por dos años luego de haber cesado, en especial, aquellas referidas a la calidad de funcionarias/os públicas/os, lo que incluso ha sido advertido por el Comité en su primer informe Anual<sup>176</sup>, y por consejeras/os del INDH<sup>177</sup>, como un criterio que ha dificultado la conformación idónea del órgano, en vez de garantizar su probidad e independencia.

Aquello, es preocupante, puesto que su aplicación inmediatamente excluye, por ejemplo, a docentes de las Universidades del Estado y en general a funcionarias/os de Servicios Públicos idóneos para ejercer el cargo, como lo

---

<sup>175</sup> Estos son: diputados, los senadores, los alcaldes, los concejales, los consejeros regionales, los jueces, los fiscales del Ministerio Público, los funcionarios de la Administración del Estado, ni los miembros de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

<sup>176</sup> En su primer informe Anual, el CPT señaló: “esta causal carece de toda justificación, y supone excluir a una serie de personas con amplias competencias y experiencia en materia de derechos humanos y que se han desempeñado en el sector público. De hecho, la ley incluso impide la postulación de quienes ya no tengan el estatus de funcionarias/os públicos, pero lo hayan tenido hasta 2 años antes de su nombramiento. El Comité sugiere la eliminación de esta inhabilidad, de manera que los cargos de Expertas y Expertos puedan ser ocupados por personas idóneas, sin excluir a un grupo amplio de personas que pueden estar plenamente capacitadas para el ejercicio de este rol.

<sup>177</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE. Op. Cit. P. 416.

serían de Servicios de Salud, Defensores Penales Públicos, Ministerio Público, etc., sin que se encuentre en ello, una justificación razonable.

**J. No existe referencia a la forma de nombramiento de las/os expertas/os.**

Más allá del mecanismo de designación de las/os expertas/os, la Ley en estudio no hace referencia alguna a la forma en que estas/os deben asumir sus funciones. En la práctica, se ha llevado a cabo mediante la comunicación directa que realiza la/el directora/director del INDH a las/os expertas/os elegidas/os, y posteriormente, debiendo firmar estas/os un contrato de trabajo con la referida Institución<sup>178</sup>.

Lo anterior, no se ajusta con lo establecido en los Principios de París, que en lo que respecta a la composición y garantías de independencia y pluralismo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, dispone que el

---

<sup>178</sup> Entrevista Javiera Canessa, agosto 2023.

nombramiento de sus integrantes se deberá realizar mediante un acto oficial, en el que se indique claramente un plazo de duración del mandato<sup>179</sup>.

**K. No se garantiza que las/os integrantes del CPT gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones.**

Si bien, en los Principios París no existe una referencia explícita a esta garantía, el SPT, en sus directrices relativas a los MNPs, indica que, dentro de los aspectos básicos para su adecuado funcionamiento, *“el Estado debe garantizar que tanto los miembros del mecanismo nacional de prevención, como su personal gocen de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones”*<sup>180</sup>.

Al respecto, la Ley N° 21.154 establece medidas en resguardo de la confidencialidad de la información recolectada por el CPT en el contexto de las

---

<sup>179</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Op. Cit. Composición y garantías de independencia y pluralismo, N°3.

<sup>180</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Cuarto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Op. Cit. p.21.

visitas y entrevistas que realiza, asignándole el carácter de reservada<sup>181</sup>, incluso respecto a funcionarias/os del INDH. Adicionalmente, regula la excepción de denuncia por parte del personal del Comité, quienes no estarán obligadas/os a denunciar los crímenes o simples delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones<sup>182</sup>. Esto, sin duda permite al Comité recabar información, propender al diálogo y generar relaciones de confianza, en el marco de sus funciones.

Sin embargo, y a pesar que en el proyecto de Ley que designa al INDH como el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, consagraba un artículo que le otorgaba fuero a las/os expertas/os del Comité<sup>183</sup>, de manera que estas/os, en el ejercicio de sus funciones, no pudieran ser acusadas/os o puestas/os en prisión preventiva, salvo en caso de delito flagrante, dicha garantía fue desestimada finalmente. Si bien

---

<sup>181</sup> Ley N° 21.154, artículo 11°.

<sup>182</sup> Ídem. Artículo 10°.

<sup>183</sup> Artículo 10.- Fuero. Durante la vigencia de su mandato y en el ejercicio de sus funciones, ningún experto o experta del Comité podrá ser acusado, sujeto a prisión preventiva o a alguna de las medidas cautelares personales de que trata el artículo 155 del Código Procesal Penal a excepción de la mencionada en el literal d) de dicho precepto, 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. En caso de ser detenido algún integrante del Comité por delito flagrante, éste será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, quedará el experto o experta imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

fue perfeccionada durante el debate legislativo, además de emitirse un informe favorable al respecto de la Corte Suprema, hubo también opiniones contrarias<sup>184</sup>, y de encontrarse en el proyecto enviado al Tribunal Constitucional para su examen, en el marco de su control preventivo, la Magistratura Constitucional lo desestimó, en votación dividida, al estimar que con el fuero propuesto, se afectaría la garantía de igualdad ante la ley, sin encontrarse debidamente justificada, aquella distinción<sup>185</sup>.

Esta situación, dejó en definitiva a las/os expertas/os del CPT, sin fórmula de protección en el ejercicio de su funciones, desatendiendo, por cierto, las instrucciones del SPT en la materia, como también las de Naciones Unidas<sup>186</sup>, que señalan que los MNPs deben tener inmunidad de arresto y detención personal; de confiscación del equipaje personal; frente a la incautación o vigilancia de documentos y papeles; ausencia de interferencias en la comunicación; e incluso, inmunidad después del ejercicio de sus mandatos, así como también, inmunidad frente a medidas judiciales, en relación con las

---

<sup>184</sup> Si bien la Corte Suprema, informó favorablemente el contenido del artículo 10º, aquello no fue unánime, sino que un grupo importante de ministros señaló: “que la norma propuesta abarca todo posible delito en que puedan incurrir los personeros del Comité de Prevención contra la Tortura del Instituto Nacional de Derechos Humanos durante el desempeño de su cargo, se presenta como un rango excesivamente amplio y, probablemente, debería restringirse sólo a ilícitos cometidos con ocasión o con motivo de ese desempeño”.

<sup>185</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N° 5565-2019.

<sup>186</sup> PREVENCIÓN DE LA TORTURA El Papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención, GUÍA PRÁCTICA Serie de capacitación profesional N° 21, Naciones Unidas 2018, disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM\\_Guide\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM_Guide_SP.pdf). p.19

manifestaciones orales o escritas, o los actos realizados en el desempeño de las funciones de los MNPs.

**L. No se garantizan los recursos necesarios, para un funcionamiento eficaz del CPT.**

Tal como se ha señalado en puntos anteriores, la esencia del mandato de los MNPs es la realización de visitas periódicas para la prevención de la tortura, en cualquier lugar bajo la jurisdicción del Estado, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de libertad. Estas visitas deben ser periódicas y el Estado debe garantizar que el MNP pueda llevarlas a cabo en la forma y frecuencia que este determine<sup>187</sup>.

En ese sentido, ya en su Primer Informe Anual el CPT sostenía que el presupuesto “es a todas luces insuficiente para las labores que debe realizar el Comité, y no se condice con el alto compromiso que debe tener el Estado de

---

<sup>187</sup> SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Cuarto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Op. Cit. p. 21.

Chile con la prevención de la tortura”. Según sus propias/os expertas/os<sup>188</sup>, en el país existen más de 2.500 lugares de privación de libertad que visitar, distribuidos en los 4.300 kilómetros de longitud del territorio nacional, lo que implica, en la práctica, con indiferencia de la representación geográfica que pueda disponer el CPT, importantes gastos en movilización y logística, que no alcanzan a ser abordados por las/os 7 expertas/os y sus 26 integrantes del personal de apoyo.

Asimismo, hay que recordar que, a modo de ejemplo, con el presupuesto otorgado para el año 2022 -de \$1.187.008.000-, y ejecutado en un 99%, logró realizar 68 visitas preventivas. De mantenerse lo anterior, requeriría de más de 36 años para visitar cada uno de los lugares de privación de libertad que existen actualmente en el país, incumpliendo, de tal forma, el corazón de su mandato.

Además, se debe considerar que, a partir de cada visita, el CPT debe generar un informe, que sirva de base para comunicar los principales hallazgos del monitoreo, así como también las recomendaciones que formula, y así, iniciar un proceso de diálogo con el establecimiento y/o las autoridades responsables de avanzar hacia sus cumplimientos, en el marco del enfoque preventivo y colaborativo que rige las funciones de los MNPs y del propio OPCAT, lo que también incrementa considerablemente la carga laboral de sus integrantes.

---

<sup>188</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2022. Op. Cit. p. 414.

Por último, en relación con la presencia territorial del CPT, es importante señalar que nuestro país tiene una extensión aproximada de 4.300 kilómetros de norte a sur y que, con el presupuesto actual del Comité, solamente dispone de un equipo a nivel central, el que se encuentra en la ciudad de Santiago, región Metropolitana. Es este equipo el que debe desplegarse permanentemente a través de todo el territorio nacional, y el motivo por el cual al año 2022, aún no lograba visitar todas las regiones del país<sup>189</sup>. Dado lo anterior, ya desde su primer Informe Anual, el CPT aboga por seguir fortaleciendo su labor y aumentando su cobertura: “Por lo mismo, el Comité insta al Ejecutivo y al Congreso a considerar un aumento significativo del presupuesto del CPT, de manera de poder aumentar gradualmente su personal y, en el futuro, contar con presencia regional que le permita cumplir responsablemente con su mandato legal”<sup>190</sup>.

En conclusión, en este capítulo se destaca la importancia y necesidad de armonizar el marco normativo nacional con la normativa internacional, para garantizar la efectividad del MNP chileno. Si bien la Ley N° 21.154 reconoce la

---

<sup>189</sup> CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2022. Op. Cit. p. 414.

<sup>190</sup> COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2020. Op. Cit. P.205.

aplicación de los principios internacionales al respecto, en especial aquellas referidas con la independencia funcional de los MNPs, se han identificado nudos críticos que podrían limitar el cumplimiento del compromiso adquirido por Chile en la materia, así como el funcionamiento y eficacia del MNP chileno. Estos, en su gran mayoría, obedecen a una excesiva intervención por parte del INDH en el funcionamiento del CPT, lo que queda de manifiesto, entre otros elementos, por la forma de elección de sus miembros o la dependencia funcional del CPT en cuestiones prácticas (contratación del personal, presentación de modificaciones legales, realización de actividades de capacitación o firmas de convenios), junto a otras deficiencias relevantes no relacionadas con el INDH, tales como la falta de recursos suficientes o una redacción ambigua de la Ley N° 21.154 respecto de las facultades del CPT.

En tal sentido, existe una importante posibilidad de mejorar el marco normativo nacional, para dar garantías de funcionamiento al MNP, lo que se abordará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO V. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

La prevención y erradicación de la tortura y los tratos inhumanos constituyen pilares fundamentales en la promoción y protección de los derechos humanos en cualquier sociedad. En el contexto chileno, la creación del MNP a través de la Ley N° 21.154 marcó un hito significativo en el compromiso de promover un entorno de detención humano y libre de violencia estatal, donde se respeten los Derechos Humanos y se dé cumplimiento a las responsabilidades internacionales adquiridas por nuestro país. No obstante, a medida que la labor del MNP avanza, se han ido identificando diversos desafíos e insuficiencias que resaltan la necesidad de revisar y fortalecer su marco legal y su capacidad institucional.

De acuerdo a lo reseñado en este trabajo, podemos sostener que, entre los aspectos a destacar del rol que cumplen los MNPs, se encuentra la capacidad de lograr cambios estructurales y culturales, que permitan asegurar el buen trato hacia las personas que se encuentran bajo custodia y/o cuidado estatal, a través del diálogo y trabajo colaborativo con los distintos intervinientes que participan en el proceso de la privación de libertad. Es por ello que, son órganos orientados a la pesquisa de factores de riesgos sistémicos, más que al abordaje de los casos

individuales, así como también, a la prevención y diálogo, más que a la reacción y denuncia<sup>191</sup>.

De esta forma, ha sido el propio Comité quien ha señalado, que:

“Si bien el CPT forma parte del INDH, debe ser entendido como un ente funcionalmente diferenciado del mismo, con carácter legal y con fuente en el derecho internacional de los derechos humanos(...) <sup>192</sup>. Ello resulta necesario para que el CPT pueda adoptar un enfoque y metodología de trabajo adecuado y distintivo para el desarrollo de las labores de prevención”<sup>193</sup>.

En ese sentido, si es la misma institución la que tiene bajo su mandato, el rol preventivo y persecutor, se pueden ver seriamente afectadas las “magistraturas de convencimiento” de los MNPs<sup>194</sup>, las cuales basan su éxito en el diálogo con las instituciones, más que en la interposición de acciones legales<sup>195</sup>.

Sin perjuicio de que algunos centros de estudio han señalado que el MNP chileno se ajustaría a los Principios de París, al poseer actualmente una composición diversa y pluralista, además de mantener su autonomía funcional y

---

<sup>191</sup> Comité Para la Prevención de la Tortura. Informe Anual 2020: Op. Cit. p.31.

<sup>192</sup> Ídem. P. 7.

<sup>193</sup> Ídem.

<sup>194</sup> Historia de la Ley N° 21.154, p. 4.

<sup>195</sup> Comité Para la Prevención de la Tortura. Informe Anual 2020.Op. Cit. p.27.

del personal<sup>196</sup>, a raíz de los capítulos precedentes y el análisis realizado, podríamos señalar que aquello no sería del todo efectivo y que existe un importante margen de mejora, especialmente en la forma de garantizar dicha conformación y autonomía, en su normativa.

Es por ello que, las propuestas aquí presentadas buscan contribuir al desarrollo de un MNP más sólido, independiente y eficaz, capaz de enfrentar con éxito los retos que plantea la prevención de la tortura y los tratos inhumanos en el siglo XXI. La importancia de garantizar la dignidad y los derechos de las personas es un valor básico en el que se funda la existencia de los Derechos Humanos<sup>197</sup>, y el MNP, en su constante evolución, está llamado a desempeñar un papel crucial en este empeño.

## **I. Dotar a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de reconocimiento constitucional y garantías de funcionamiento.**

---

<sup>196</sup> Ello, según el Informe Anual de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales: “En general, se advierte que el MNP se ajusta a los estándares contenidos en los Principios de París. Destacamos que el CPT posee una composición diversa y pluralista y mantiene su autonomía funcional y la de su personal. p 416.,

<sup>197</sup> Se encuentra en el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La alternativa de conferir un estatus constitucional a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -incluidos, por cierto, los MNPs-, se presenta como una medida propicia para proveerles una salvaguarda de carácter a largo plazo, consolidando su posición jurídica en términos más robustos y perdurables. Esta disposición tiene el efecto de reducir el riesgo inherente a su vulnerabilidad frente a cambios políticos o administrativos, una circunstancia que adquiere particular relevancia en el contexto actual, donde se vislumbra un peligro latente para las democracias y en especial, para este tipo de entidades, tal y como se ha aludido en la introducción.

En paralelo, al elevar el estatus de los órganos de derechos humanos a una categoría constitucional, se abre la posibilidad de investirlos con la autoridad para emitir recomendaciones vinculantes dirigidas a las instancias gubernamentales en asuntos concernientes a los Derechos Humanos. Este enfoque refuerza su influencia y capacidad para promover modificaciones concretas en políticas y prácticas.

Adicionalmente, la consagración constitucional frecuentemente conlleva garantías en relación con la asignación de recursos financieros adecuados y sostenibles, un elemento fundamental para llevar a cabo las labores de los MNPs con autonomía y eficacia.

En conjunción con lo anterior, no se puede menospreciar el innegable valor simbólico que implica la inclusión en la Constitución de los órganos de derechos humanos, confiriéndoles una legitimidad ampliada en la consideración de la sociedad en su conjunto. Este factor amplía la confianza en la labor que desempeñan y en la custodia de los derechos humanos en el país. Además, contribuye de manera significativa a la promoción de una cultura arraigada en el respeto y dignidad.

En tal sentido, sostenemos que sería recomendable dotar de reconocimiento constitucional en general, a los órganos nacionales de derechos humanos -INDH, MNP chileno, Defensoría de la Niñez-, de forma de darles estabilidad, garantizar su funcionamiento y por cierto proteger el orden constitucional democrático, sin que ello signifique necesariamente que, de forma particular, cada una de ellas, se encuentren consagradas en la Constitución. Esto, implicaría que el Estado de Chile reconociera y resguarde en la Carta Magna, la existencia y autonomía de este tipo de instituciones de prevención y protección de Derechos Humanos

**II. Diferenciar al Mecanismo de Prevención contra la Tortura del Instituto Nacional de Derechos Humanos.**

Se propone la separación del MNP chileno del INDH, lo que se fundamenta en varias razones, que buscan fortalecer su autonomía y efectividad, en la misión de prevenir la tortura y los tratos inhumanos.

A continuación, se presentan y describen las justificaciones claves para esta separación:

#### **A. Evitar posibles conflictos de interés.**

La separación de estos órganos permitiría brindar una mayor transparencia en los procesos de selección y nombramiento de sus integrantes, así como también, disminuir el riesgo de que ocurriesen posibles conflictos de interés, entre las/os consejeras/os del INDH y las/os expertas/os del CPT, especialmente, frente a la posibilidad actual de las/os expertas/os de ser reelegidos para sus cargos por el propio Consejo del INDH, lo que puede influenciar su labor.

#### **B. Garantizar la independencia y autonomía.**

La independencia es esencial para que el MNP cumpla su mandato de manera imparcial y efectiva. La separación con el INDH, le permitiría al MNP poder actuar de forma verdaderamente autónoma, sin estar sujeto a influencias externas, ya sean políticas, administrativas o de otra índole, que pueden comprometer su capacidad y buen funcionamiento. Asimismo, le permitiría disponer de sus propios Estatutos, Reglamentos y forma de determinar su ordenamiento interno. Podría contratar a su propio personal, y celebrar convenios de colaboración y cooperación, entre otras acciones, sin requerir la aprobación o la mediación de otro órgano.

### **C. Fortalecer la credibilidad y confianza.**

La separación del MNP respecto al INDH puede aumentar la credibilidad y la confianza de la sociedad en su labor. Una entidad autónoma y especializada en la prevención de la tortura, con rango de autonomía e independencia legal, transmitiría un mensaje claro de compromiso y seriedad en la erradicación de esta grave violación de los derechos humanos. Más aún, considerando que en los últimos años el INDH ha sufrido importantes cuestionamientos por parte de la Sociedad Civil, con motivo a la crisis de DDHH que se vivió en octubre de 2020,

así como también, por parte de sus propias/os trabajadoras/es<sup>198</sup> y por otros actores sociales<sup>199</sup>.

#### **D. Focalización en la Prevención de la Tortura.**

El INDH, dada la amplitud de su mandato, podría enfrentar desafíos al equilibrar las agendas de promoción y protección general de los derechos humanos, junto con la misión específica de prevenir la tortura y los tratos inhumanos, lo cual podría afectar la claridad y contundencia de las acciones del MNP. Liberar al INDH de las labores del MNP, tanto administrativas como operativas -incluyendo la realización de acciones de capacitación, formación y sensibilización, la firma de convenios o contratación, la presentación de propuestas de modificaciones legales o reglamentarias, entre otras-, procurando que sea el propio órgano el encargado de realizarlas, le permitiría a ambos concentrarse exclusivamente en sus mandatos específicos, sin deber negociar

---

<sup>198</sup> En julio de 2022, las/os propias/os consejera/os del INDH, denunciaron a su Director, de “administración deficiente y negligente”, dando cuenta de renunciadas masivas, auto despidos, remociones de jefaturas de forma arbitraria y prácticas antisindicales, que en definitiva, determinaron su renuncia.

<sup>199</sup> En marzo de 2022, se depuso una toma de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios, de 8 meses de duración en las 2 sedes metropolitanas del INDH.

con el otro, para tomar decisiones sobre su funcionamiento y organización. Esto, le permitiría al MNP tener recursos, personal y atención suficientes, dedicados a abordar de manera eficiente y efectiva las problemáticas y desafíos relacionados con la prevención de la tortura y otros malos tratos.

#### **E. Mayor eficiencia en la gestión.**

La separación, podría optimizar la gestión de los recursos -tanto humanos como presupuestarios- disponibles para ambas instituciones, administrándolos de manera más eficiente y transparente, ya que no requieren de la coordinación interinstitucional.

#### **F. Cumplir con los Estándares Internacionales en la materia.**

Numerosos estándares internacionales sugieren o requieren que los MNPs sean independientes de las INDHs. De esta forma, la separación del MNP del INDH podría alinearse mejor con dichas normas y contribuir a una implementación más efectiva de las obligaciones internacionales de Chile en la

materia. En tal sentido, las/os expertas/os del CPT, tendrían igual jerarquía que la/el directora/director de INDH, lo que se ajustaría a las recomendaciones impartidas por el SPT en la materia.<sup>200</sup>

En síntesis, la consideración de separar al MNP del INDH emerge como una recomendación esencial para salvaguardar su independencia y autonomía operativa. La idoneidad de esta separación se fundamenta en una serie de argumentos sustantivos, según lo desarrollado en el capítulo anterior y las mejores prácticas en la materia. Aunque la adscripción del MNP al INDH puede ser formalmente adecuada, la recomendación de su separación surge como una medida sustentada para resguardar su capacidad de acción. Ello, fortalecería su labor en la prevención de la tortura y los tratos inhumanos en Chile, alineándose con estándares internacionales, además de liberar al MNP chileno de trabas administrativas inconducentes a la ejecución de su mandato, que, en definitiva, retrasan su actuar y afectan su efectividad.

### **III. Dotar al MNP de personalidad jurídica y patrimonio propio.**

---

<sup>200</sup> De lo que nos referimos en la letra H) del punto II, del capítulo cuarto.

Sin perjuicio de que se propuso dotar a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de rango constitucional, en caso que se mantenga el rango legal del MNP, se debe separar del INDH, tal como fue abordado en el punto anterior, para constituirse como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. De esta forma, el MNP pasaría a formar parte de la Administración del Estado, entendiéndose como un órgano creado por ley, para el cumplimiento de la función administrativa, ajustándose su mandato a lo dispuesto en el artículo primero inciso cuarto de la Constitución Política de la República.

De igual manera, esta modificación posibilitaría que el CPT pueda suscribir acuerdos directamente con otras entidades estatales o de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales y, en general, contraer obligaciones, sin depender de terceros. Además, podría adquirir, por ejemplo, sus propias instalaciones, como inmuebles para llevar a cabo sus actividades, robusteciendo así su estabilidad y proporcionándole presencia en diversas regiones del país, esto en sintonía, con la instrucción que el MNP goce de una total autonomía financiera y funcional en el ejercicio de sus funciones.

**IV. Aumentar el presupuesto del CPT de forma de asegurar el cumplimiento efectivo de su labor y su presencia regional.**

Según nos referimos anteriormente, a partir de las directrices de funcionamiento de los MNPs, los Estados deberán dotar a estos, de recursos suficientes para que desempeñen su labor con eficacia, de acuerdo a las condiciones exigidas por el OPCAT. Al respecto, los recursos dispuestos para el CPT resultan, sin duda, exiguos para cumplir con su mandato, el que incluye, entre otras importantes labores, realizar visitas preventivas periódicas a todos los lugares de privación de libertad del país -los que superan los 2.500 establecimientos en el país-.

Además, como cuenta con una única sede en la Región Metropolitana, tampoco podemos afirmar que se esté procurando una efectiva descentralización. Si bien, el INDH dispone de 16 sedes regionales, hay que recordar que el propio SPT recomienda que, en caso de que el MNP cumpla otras funciones -como las de una INDH-, es preferible que se ubiquen en dependencias separadas, con su propio personal y presupuesto.

Considerando lo anterior, y que nos encontramos ante un órgano nuevo, se propone un paso intermedio -para tender a una efectiva presencia regional futura-

tal como señala el propio CPT en su segundo informe anual<sup>201</sup>, el establecimiento de tres sedes macrozonales, norte, centro y sur, aprovechando que dicha configuración ya se encuentra reconocida en el país<sup>202</sup>. Asimismo, esta fórmula exigiría un aumento de presupuesto para el CPT, que fuera dirigido directamente a este y no, a través del INDH, como se encuentra establecido en la actualidad.

**V. Perfeccionar el proceso de selección y nombramiento de las/os expertas/os.**

Según ha determinado la ONU, existen una serie de criterios claves para que un MNP sea efectivo. En este sentido, respecto de la selección de sus miembros, se ha sostenido, que:

“Debe incluir consultas con una gran variedad de grupos de la sociedad civil, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales y profesionales, universidades y también otros expertos. El proceso de selección

---

<sup>201</sup> CPT, Segundo Informe Anual 2021/2022. Op. Cit. p 250.

<sup>202</sup> El concepto de Macrozona, fue incorporado por la ley N° 21.105, que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

puede ser liderado por entidades especiales de nombramiento, comités parlamentarios, comisiones judiciales independientes o entes similares<sup>203</sup>.

Conforme a lo expuesto, resulta evidente que el mecanismo de designación actual de las/os expertas/os, adolece de falencias, tanto para los parámetros internacionales aplicables a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como para el orden interno, que obligan a revisar la forma en que se estableció este procedimiento en la Ley N° 21.154.

En tal sentido, es fundamental que en el proceso de selección de las/os expertas/os tenga una participación activa la sociedad civil, debiendo ser considerada, tanto para la elaboración de los perfiles, como para incentivar su participación en los concursos respectivos.

Además, es necesario que las directrices en la elección de las/os expertas/os, de propender el equilibrio de género, el enfoque multidisciplinario y la representación de los pueblos indígenas, grupos étnicos y minoritarios, sean aplicables durante todo el proceso, y no solo, al momento de la elección final, como se desprende de la redacción del actual inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 21.154.

---

<sup>203</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Guía Práctica, Serie de capacitación profesional N° 21. p.18

Igualmente, sostenemos que la selección definitiva de las/os expertas/os no puede ser realizada por el Consejo del INDH -especialmente si, según la Ley N° 21.154, es el propio INDH el MNP-, sino que debería ser liderado por una entidad especial de nombramiento, tales como, comités parlamentarios, comisiones judiciales independientes o un ente similar<sup>204</sup>.

Finalmente, el nombramiento de las/os expertas/os, debe realizarse a través de un acto público, por parte de la autoridad competente, incluso en caso de ser procedente, a través de un Decreto de Asunción de Funciones y no, con la suscripción de un contrato de trabajo, contando con difusión en los medios de comunicación, conforme a la importancia del mandato entregado.

## **VI. Establecimiento de inmunidades.**

Tal como se indicó previamente, si bien el proyecto de ley y la discusión parlamentaria contemplaba el establecimiento de fuero a las/os expertas/os en el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Constitucional determinó que dicha

---

<sup>204</sup> Ídem.

incorporación, era contraria a la Carta Magna, por infringir el principio de igualdad consagrado en el artículo 19 número 2 de la Constitución Política de la República.

Esta situación, dejó a las/os integrantes expertas/os del CPT sin una garantía de inmunidad, fundamental para el ejercicio independiente de sus funciones, situación que debe ser revisada y discutida. Al respecto, es ilustrativo lo expresado en el voto minoritario del Tribunal Constitucional, en su control preventivo, que sostuvo:

“La experiencia histórica de Chile en escenarios de control de estas medidas por parte de tribunales o comisiones ad hoc de derechos humanos en el pasado revelan cuán decisiva puede ser la acción preventiva oportuna de estas conductas. No hay medida en este estatuto que permita reaccionar con más oportunidad que un fuero que permita abrir las puertas que corresponden. En este sentido, la norma se ajusta a parámetros de racionalidad debido a la naturaleza de la función que ejercen los miembros de ese Comité de Expertos”<sup>205</sup>.

En tal sentido, urge proponer la instalación del fuero, no sólo durante la vigencia del mandato de las/os expertas/os, sino que respecto de toda la actividad desarrollada en el ejercicio de sus funciones como tal.

---

<sup>205</sup> Historia de la Ley N° 21.154. p. 264.

**VII. Eliminación de la inhabilidad establecidas respecto de las/os funcionarias/os públicas/os.**

Se propone eliminar la inhabilidad de ser funcionaria/o pública/o, o haberlo sido en los últimos dos años, ya que, tal como se señaló, no resulta razonable ni justificada, sino que, por el contrario, limita fuertemente la composición del CPT, así como también, la posibilidad de que particulares postulen a dichos cargos, como parte de su crecimiento profesional.

**VIII. Dotar al CPT de la potestad de proponer modificaciones legales.**

Es imprescindible que el MNP pueda tener una incidencia real en su labor, pudiendo proponer al Presidente de la República, en uso de la potestad reglamentaria y/o colegislador, modificaciones en las materias de prevención de la tortura u otros malos tratos, de forma de adecuar la normativa interna, a los estándares internacionales aplicables.

En tal sentido, no se justifica que el CPT deba realizar esta función a través del INDH, impactando su autonomía funcional, por lo que se propone que se rectifique esta situación, de forma de cumplir con las directrices internacionales aplicables en la materia.

## CONCLUSIÓN.

Sin duda, la instalación de MNPs, ha significado un desafío, tanto para la comunidad internacional, como para los países que han suscrito el OPCAT, ya que estos, no solo involucran el establecimiento de nuevos órganos de DDHH, sino que, en gran medida, un cambio de paradigma en la forma que se resguardan los Derechos Fundamentales, esto, fundamentalmente a través de la prevención, instando la ejecución de medidas *ex ante* que permitan evitar, que la tortura y otros tratos inhumanos se produzcan, involucrando a distintos actores, de forma dialogante, coordinada y en base a la confianza: los Poderes del Estado, órganos de la Administración y la Sociedad Civil, entre otros.

En tal sentido, si bien el OPCAT no señala una forma específica en que los MNPs deben ser conformados, dando flexibilidad a cada país para adecuarlos a su ordenamiento interno, sí nos entrega principios mínimos para su implementación y desarrollo. De igual forma, tanto las Naciones Unidas, especialmente a través de los Principios de París y el SPT, por medio de sus informes anuales y directrices, han dotado de una orientación y marcos claros, sobre cuáles son las características mínimas de deben tener este tipo de órganos. En relación con estas, se ha sostenido que Chile, al ser el último país de la región en instalar su Mecanismo, se vio beneficiado al contar con las experiencias de otros países al momento de su implementación.

Sin perjuicio de ello, a través del presente trabajo se ha analizado el proceso de instalación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes chileno, con el objetivo de determinar si dicha conformación, y las atribuciones que se le entregaron, aseguran los principios y directrices aplicables en la materia, con especial atención en su independencia funcional y autonomía. En este sentido, se ha evidenciado que el MNP chileno enfrenta diversos nudos críticos que limitan su autonomía y eficacia para el cumplimiento de su mandato. En ello, resulta relevante su vinculación con el INDH, la forma de designación de sus miembros, la escasa participación de la sociedad civil, las fuertes limitaciones a su autonomía, su falta de personalidad jurídica y de garantías a los miembros en el ejercicio de sus funciones, como la carencia de recursos y financiamiento adecuados, entre otros.

Para superar estos nudos críticos, se han propuesto diversas medidas de solución, como la revisión de la Ley N° 21.154 bajo los estándares internacionales en la materia y la experiencia institucional, la garantía de recursos y financiamiento adecuados para el MNP, la formación y capacitación de sus miembros, y la revisión de los procedimientos de designación y funcionamiento del MNP para garantizar su independencia y autonomía. Estas medidas son

fundamentales para consolidar el MNP chileno como un órgano eficaz en la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En definitiva, el presente trabajo ha permitido evidenciar la importancia de fortalecer la autonomía e independencia del MNP chileno, así como de superar los nudos críticos en su implementación, para garantizar la protección de los derechos humanos y la dignidad humana en Chile. Se trata de un tema de gran relevancia para la sociedad chilena y para la comunidad internacional, que requiere de la atención y compromiso de todos los actores involucrados. En este sentido, se hace necesario seguir trabajando en la consolidación del MNP chileno, para que pueda convertirse -tal como su visión institucional lo indica<sup>206</sup>- en un órgano transformador de las prácticas culturales, eficaz en su labor de erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en todos los lugares de privación de libertad del país.

---

<sup>206</sup> Comité para la Prevención de la Tortura. Informe Anual 2021-2022. Op. Cit. p.18.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ASOCIACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Establecimiento y Designación de Mecanismos Nacionales de Prevención. 2007.  
[https://www.appt.ch/sites/default/files/publications/NPM.Guide\\_Esp.pdf](https://www.appt.ch/sites/default/files/publications/NPM.Guide_Esp.pdf).
- AYLWIN FERNÁNDEZ VICENTE Y CODDOU MC MANUS ALBERTO. La dimensión Constitucional de las Instituciones de Nacionales de Derechos Humanos. Revista De Derecho Universidad De Concepción, 89(250), 15-58. <https://doi.org/10.29393/RD250-1DCVA2000>.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2019.  
[https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/05/Informe\\_DDHH\\_completo\\_2019.pdf](https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2021/05/Informe_DDHH_completo_2019.pdf).
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2020.  
<https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformeCompleto.pdf>.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS, FACULTAD DE DERECHO, UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2022.  
[https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022\\_MG4.pdf](https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2022/11/DDHH2022_MG4.pdf).
- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2020: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile.
- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Anual 2021/2022: Prevención de la tortura y situación de las personas privadas de libertad en Chile.
- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión segundo semestre año 2020. <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Semestral-de-Gestio%CC%81n-2%C2%B0-semester-2020.pdf>.

- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión primer semestre año 2021. <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Semestral-de-Gestio%CC%81n-1ER-SEMESTRE-2021.pdf>
- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión segundo semestre año 2022. 2023. <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-Semestral-de-Gestion-CPT-Julio-Diciembre-2022.pdf>
- COMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Informe Semestral de Gestión primer semestre año 2023. 2023.
- CORDERO, LUIS Y GARCÍA, JOSÉ (2012) “Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias”. En Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales, vol. 2. Santiago, Chile.
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. Curso de Derecho Administrativo Editorial Libromar. Agosto 2023.
- CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. La administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía. En La Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012) Chile. Contraloría General de la República. 2012
- COUSO. JAVIER. Informe en Derecho, 2020. Disponible en <https://mnpt.cl/wp-content/uploads/2021/07/Informe-en-Derecho-Estatus-Juridico-del-Comite-de-Prevencion-Contra-la-Tortura.pdf>.
- LETELIER WARTENBERG, RAÚL. El Instituto Nacional de Derecho Humanos y la gestión de su auctoritas . Anuario de Derecho Público, 152-166.
- LOPEZ ESCARCENA, SEBASTIÁN. Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina. Rev. Derecho Estado, Bogotá , n. 52, p. 67-95, Aug. 2022. <https://doi.org/10.18601/01229893.n52.03>.
- NARRO LOBO, JOAQUÍN. 2019. Autonomía de los organismos públicos de derechos humanos para el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. En NARRO J. (Cord). Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Principios de París. Principios y directrices sobre los niños asociados a fuerzas armadas o grupos armados. 2007.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General, Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Resolución aprobada por la Asamblea General. 2003
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Preámbulo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Resolución 48/134 de 1993 Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Principios de París.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Serie de capacitación profesional N° 4. Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades. 2010.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades,. Nueva York y Ginebra, 2010.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Guía Práctica, Serie de capacitación profesional N° 21. El Papel de los Mecanismos Nacionales de Prevención. 2018.  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM\\_Guide\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/NPM_Guide_SP.pdf).
- PANTOJA BAUZÁ, Rodolfo. La administración del Estado. Editorial Jurídica de Chile. 2012
- POHJOLAINEN, Anna-Elina. *"The evolution of National Human Rights Institutions: The role of the United Nations*. Danish Institute for Human Rights 2006.  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=312f768101d3ec185866f6b3c258afeb20efd4bc>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. MENSAJE N° 169-354/ a la Cámara de Diputados

- STEINERTE, ELINA. *"The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention," Human Rights Law Review 1*
- SUBCOMITÉ DE ACREDITACIÓN DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Informe del Subcomité de Acreditación del CIC – marzo de 2009. p. 34. disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GAN\\_HRI/SCA\\_REPORT\\_March\\_2009\\_Session\\_Spanish\\_.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GAN_HRI/SCA_REPORT_March_2009_Session_Spanish_.pdf)
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Primer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 14 de mayo 2008.CAT/C40/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Segundo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 7 de abril de 2009.CAT/C/42/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Tercer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 25 de marzo de 2010. CAT/C/44/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Cuarto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 3 de febrero de 2011. CAT/C/46/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Quinto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 19 de marzo 2012. CAT/C/48/3.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Sexto Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 23 de abril de 2013. CAT/C50/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Séptimo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 20 de marzo de 2014. CAT/C/52/2.

- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Octavo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 26 de marzo de 2015. CAT/C/54/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Noveno Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 22 de marzo de 2016. CAT/C/57/4.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Décimo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 3 de abril de 2017. CAT/C/60/3.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Undécimo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 26 de marzo de 2018. CAT/C/63/4.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Duodécimo Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 13 de marzo de 2019. CAT/C/66/2.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA. Décimo Tercer Informe Anual Del Subcomité Para la Prevención De La Tortura Y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 16 de marzo de 2020. CAT/C/69/3.
- SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2017). Visita a Chile del 4 al 13 de abril de 2016: Observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte, 16 de mayo de 2017, UNDoc. CAT/OP/CHL/1.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. Rol 80-1989.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. Rol 5565-2019.
- ZALAUQUETT, JOSÉ. (2010). La institucionalidad estatal de derechos humanos y la creación del Instituto de Derechos Humanos en Chile. Anuario De Derechos Humanos, (6), pág. 159–164. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i6.11490>.
- ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. Autonomías constitucionales e instituciones Contramayoritarias (a propósito de las aporías de la

"democracia constitucional"). *Ius et Praxis* [online]. 2007, vol.13, n.2, pp.223-244. [en línea] <  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122007000200010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000200010&lng=es&nrm=iso).

#### **Fuentes Legales:**

- Decreto N° 340 Promulga el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Ministerio De Relaciones Exteriores
- Historia de la Ley N° 21.154, Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados Mensaje.
- Ley N° 19.882.
- Ley N°20.405 del Instituto Nacional De Derechos Humanos.
- Ley N°21.105.
- Ley N°21.154.