

**INFORME
ANUAL
SOBRE
DERE-
CHOS
HUMA-
NOS
EN CHILE
2020**



CENTRO DE DERECHOS
HUMANOS **udp**
FACULTAD DE DERECHO

RESPUESTA ESTATAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA: LA OBLIGACIÓN DE PREVENIR E INVESTIGAR VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Claudio Fuentes Maureira ¹
Ricardo Lillo Lobos ²

1 Claudio Fuentes Maureira, profesor Facultad de Derecho UDP. Correo electrónico: claudio.fuentes@mail.udp.cl

2 Ricardo Lillo Lobos, profesor Facultad de Derecho UDP. Correo electrónico: ricardo.lillo@mail.udp.cl

Los autores agradecen a la profesora Danitza Pérez de la Universidad Diego Portales, al profesor Javier Velásquez de la Universidad Católica de Temuco, y a los siguientes ayudantes por su colaboración en el desarrollo del presente capítulo: Catalina Valenzuela Mejías, Belén Mendoza Toporowicz, Benjamín Vergara Tromben, María Fernanda Toledo Vásquez, Sofía Castelli Fernandez, María Jesús Maturana Figueras, Tamara Venegas Dragoni, Tomás Novoa López-Hermida, Catalina Zamorano González, Fiana Venegas Araya, Daniela Zamorano González, Bastián Espinoza Acuña, Felipe Espinoza Alarcón, Francisca Riveros Sepúlveda, y Pascale de Saint Pierre Lobos.

SÍNTESIS

El objetivo de este capítulo ha sido identificar, describir y analizar la respuesta dada por el sistema estatal de justicia criminal (Poder Judicial, Ministerio Público, y Defensoría Penal Pública)–a la luz de los estándares internacionales en materia de la obligación de prevenir, investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos–, a las acciones que tuvieron lugar en nuestro país durante el período posterior al 18 de octubre de 2019. Para ello, se han tenido en cuenta, particularmente, los estándares internacionales desarrollados en el seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en materia del deber de prevenir, investigar, y sancionar, a fin de analizar en qué medida las instituciones intervinientes han orientado su trabajo de manera de cumplir con dichos estándares. Además del impacto ocasionado por la pandemia en el sistema de justicia en general y respecto de estas causas en particular, hemos identificado algunos nudos críticos que resultará relevante tomar en consideración cuando llegue el momento de evaluar la responsabilidad internacional del Estado en esta materia.

PALABRAS CLAVES: Deber de prevenir, investigar, y sancionar; justicia penal; violaciones a los derechos humanos por agentes del Estado.

INTRODUCCIÓN

El 20 de octubre, Romario Veloz Cortés, ciudadano ecuatoriano de 26 años, murió en La Serena a raíz de disparos de militares cerca de un centro comercial donde se producían saqueos, luego de que personal del Ejército, en confusas circunstancias, disparara en varias oportunidades a un grupo de manifestantes. Romario Veloz sufrió heridas de bala en el cuello y fue llevado al hospital, donde murió poco después. Otras dos personas también resultaron gravemente heridas como resultado de municiones letales disparadas por personal militar contra los participantes de esa manifestación.³

Al día siguiente, Manuel Rebolledo Navarrete, de 23 años, fue atropellado por un camión de la Armada de Chile. El camión patrullaba cerca de una pesquera en Talcahuano después del toque de queda cuando Manuel Rebolledo recibió heridas de bala en la pierna y luego fue atropellado por el camión. Murió de inmediato debido a heridas en la cabeza.⁴

Alex Andrés Núñez Sandoval, de 39 años, murió el 22 de octubre, en Maipú, como consecuencia de un trauma craneal relacionado con palizas y malos tratos efectuados por carabineros. Alex Núñez habría participado en una manifestación en esa comuna de la región Metropolitana, al anochecer del 21 de octubre. Testigos vieron como tres carabineros lo golpearon en las piernas, en la cabeza y en el tórax, a patadas y golpes de luma. Información médica indica que también tenía lesiones ocasionadas por disparos de perdigones. Alex Núñez sufrió un traumatismo encéfalo craneano (TEC) cerrado y fractura de cráneo.⁵

Estos tres casos son parte de las 26 investigaciones por privación arbitraria de la vida y muertes ilícitas que involucran a agentes estatales, según el informe que realizara la ACNUDH sobre la situación chilena a partir del *estallido social*.⁶

3 ACNUDH, *Informe sobre la Misión a Chile. 30 de octubre-22 de noviembre de 2019*, p. 12.

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.*, p. 11.

Además, de acuerdo con este informe, varios miles de personas resultaron con lesiones de diversa consideración, más de 300 de ellos con lesiones oculares por el uso de perdigones o de irritantes químicos y, en algunos casos, por los impactos de los cartuchos de gas lacrimógeno. Más de 130 actos de tortura y malos tratos fueron también registrados, en su mayoría presuntamente perpetrados por miembros de Carabineros de Chile. Fueron constatados, asimismo, al menos 24 casos de violencia sexual en su mayoría contra mujeres, pero también contra hombres, niñas, niños y adolescentes, incluyendo hechos constitutivos de violación, amenazas de violación, tratamiento degradante (como ser forzado a desnudarse), comentarios homofóbicos o misóginos, golpes o actos que causan dolor en los genitales y manoseos.⁷

Según la ACNUDH, Carabineros y las Fuerzas Armadas no actuaron conforme a las normas y estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la gestión de las asambleas y el uso de la fuerza. De esta manera, se registraron vulneraciones que incluyen el uso excesivo o innecesario de la fuerza, las cuales desembocaron en privación arbitraria de la vida, en lesiones, en tortura y malos tratos, en violencia sexual y detenciones arbitrarias. En síntesis, hubo un importante número de personas fallecidas, heridas y/o, en general, que vieron sus derechos fundamentales vulnerados por agentes del Estado.⁸

Es evidente que las violaciones a los derechos humanos durante en el *estallido social*, se produjeron en el contexto de actuaciones de las fuerzas policiales destinadas a la represión y detención de manifestantes. Se puede sostener, en consecuencia, que la respuesta al *estallido* ha sido la criminalización del fenómeno y que el sistema de justicia criminal se ha convertido en el principal foro en el que, en gran medida, la protesta social y las violaciones a los derechos humanos se ventilan.

No solo los abusos contra los derechos humanos cometidos por agentes estatales son perseguidos por el sistema de justicia, producto de constituir ilícitos criminales. También, actúa sobre personas que se encontraban protestando y que la policía detuvo por considerar que cometieron algún delito, en la medida que la legalidad de su privación de libertad es controlada por dicho sistema.

La responsabilidad internacional del Estado no se vincula solo con las acciones directamente cometidas por agentes policiales, sino también con su obligación de prevenir, investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de violaciones; deber que recae de manera directa en el sistema procesal penal.

En efecto, tal como se explicará detalladamente en la primera sección de este documento, la debida diligencia que exigen los deberes de

7 *Ibid.*, p. 19.

8 *Ibid.*, pp. 9 y 31.

prevención, investigación y sanción establecidos en el Artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recae en gran medida en el Ministerio Público, ya que este tiene la función de investigar y el peso de probar los delitos, así como la de determinar la política criminal. Asimismo, el rol de los jueces es controlar que dicha investigación sea respetuosa de las garantías fundamentales de todos los intervinientes, lo que incluye a la víctima. En el caso de la Defensoría Penal Pública, su función es asegurar la debida defensa del imputado. En otras palabras, tanto las acciones desarrolladas por la judicatura y por la Defensoría deben ser examinadas, al tener estas instituciones un rol fundamental en la prevención y protección contra las violaciones masivas a los derechos humanos.

La pregunta que surge, entonces, es hasta qué punto las instituciones públicas que conforman el sistema de justicia criminal han cumplido o no con el estándar de la debida diligencia.⁹ En otras palabras, cómo estas instituciones han respondido frente al conocimiento de este tipo de denuncias o hechos de carácter delictivo cuando han sido perpetrados por agentes del Estado a partir del *estallido social*.

Dado lo anterior, luego de revisar cuáles son los estándares internacionales desarrollados sobre todo en el marco del sistema interamericano en materia del deber de prevenir, investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos, caracterizaremos, en la segunda parte de este capítulo, la respuesta brindada por las principales instituciones del sistema de justicia –Ministerio Público, Poder Judicial, y Defensoría Penal Pública– ante estos casos. Tomaremos, además, en consideración el contexto de la pandemia por Covid-19. Finalmente, desarrollaremos algunas reflexiones a partir del contraste entre los estándares desarrollados y las prácticas descritas, y propondremos algunas recomendaciones a partir de ciertas falencias detectadas.

1. ESTÁNDARES DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La obligación de prevenir, investigar y sancionar proviene del artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la Convención), que señala que “Los Estados Partes (...) se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

9 Corte IDH, *caso Castillo González y otros versus Venezuela*, 27 de noviembre de 2012, párr. 160; Corte IDH, *caso Luna López versus Honduras*, 10 de octubre de 2013, párr. 157.

En particular, en esta primera sección, hemos de dar cuenta de los estándares internacionales sobre el deber de investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos, y de las obligaciones del Estado que se derivan de ellos. Con este objetivo, hemos recurrido fundamentalmente al desarrollo jurisprudencial que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte) ha realizado a partir de los instrumentos internacionales aplicables, en esta materia, a los diversos agentes del sector justicia.

Ya desde los primeros casos contenciosos, la Corte comenzó a desarrollar el contenido del deber de prevenir, investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos, establecido en los diversos instrumentos del sistema interamericano. Así, en *Velásquez Rodríguez*, la Corte señaló que a partir de esta obligación de “garantizar” los derechos contenidos en la Convención, los Estados partes tienen el deber “...de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.”¹⁰

De esta idea se extrae que el deber de los Estados no se agota en la existencia de un orden normativo que reconozca dichos derechos, sino también abarca la necesidad de acciones positivas que aseguren la existencia, en la realidad, de una garantía para su correcto ejercicio.¹¹ De esta manera, la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de violaciones de derechos humanos, representa, justamente, una de aquellas medidas positivas.¹²

Uno de los fundamentos de este deber del Estado es el combate a la impunidad,¹³ dado que la falta, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención “...propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.¹⁴

10 Corte IDH, caso *Velásquez Rodríguez versus Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 166.

11 *Ibid.* párr. 167.

12 Corte IDH, caso *Comunidad Garifuna de Punta Piedra y sus miembros versus Honduras*, 8 de octubre de 2015, párr. 285.

13 Corte IDH, caso *González y otras (“Campo Algodonero”) versus México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 289.

14 Corte IDH, caso de la “Panel Blanca” (*Paniagua Morales y otros versus Guatemala*), 8 de marzo de 1998, párr. 173.

El principal requisito para cumplir con esta obligación estatal es que el procedimiento investigativo, llevado a cabo para el esclarecimiento de los hechos, debe realizarse seriamente, lo que se ha traducido en un análisis de “debida diligencia”.¹⁵ Ello implica que la investigación y enjuiciamiento debe ser realizado con todos los medios al alcance del órgano persecutor de las violaciones que se hayan cometido, a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.¹⁶ En consecuencia, y aunque la obligación de investigar es una obligación de medio y no de resultado, ello implica que debe realizarse con la debida seriedad y no “...como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios. La investigación debe ser seria, objetiva y efectiva, y estar orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, y eventual enjuiciamiento y castigo de los autores de los hechos.”¹⁷

Sin embargo, la Corte ha señalado que en el cumplimiento del deber de “debida diligencia” no le corresponde a ella precisar, en específico, qué actividades investigativas debieron ser llevadas a cabo. Por el contrario, ellas deben ser valoradas en su conjunto a fin de determinar si en el caso concreto hubo falencias u omisiones que perjudicaron el esclarecimiento de la verdad, bajo criterios objetivos o de razonabilidad, a partir de las circunstancias particulares del caso y los argumentos presentados por los intervinientes.¹⁸ En este sentido, el órgano persecutor -en nuestro caso el Ministerio Público- será considerado un sujeto obligado cuyas faltas de diligencia debida podrían ocasionar la responsabilidad internacional del Estado.¹⁹

Como consecuencia de lo anterior, la identificación del organismo encargado de realizar la persecución es clave para cumplir el estándar de debida diligencia. Así, en casos donde la misma institución a la que pertenecen los responsables es, a su vez, aquella a la que se le confía el esclarecimiento de los hechos, se afecta gravemente la seriedad de la investigación.²⁰ Por ejemplo, en el *caso Durand y Ugarte versus Perú*, la Corte consideró que, por la naturaleza de los hechos, el foro militar al que le fue

15 Corte IDH, *caso Castillo González y otros versus Venezuela*, 27 de noviembre de 2012, párr. 160; Corte IDH, *caso Luna López versus Honduras*, 10 de octubre de 2013, párr. 157.

16 Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez versus Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 174.

17 Corte IDH, *caso Gómez Virula y otros versus Guatemala*, 21 de noviembre de 2019, párr. 64.

18 Corte IDH, *caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) versus Guatemala*, 22 de agosto de 2018, párr. 81.

19 Corte IDH, *caso Luna López versus Honduras*, 10 de octubre de 2013, párr. 157. Véase también: Corte IDH, *caso Velásquez Paiz y otros versus Guatemala*, 19 de noviembre de 2015, párr. 169.

20 Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez versus Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 180.

encargado la investigación y que sobreseyó a los oficiales involucrados, no ofrecía las garantías de independencia e imparcialidad requeridas.²¹

En el propio *caso Velásquez Rodríguez*, la Corte da cuenta de que es imputable al Estado toda violación a los derechos humanos cometida en cumplimiento de un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial.²² A este respecto, se ha establecido que no es relevante determinar la intención o motivación específica del agente implicado en la vulneración, sino "...si una determinada violación ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si este ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente."²³

La responsabilidad de impulsar la investigación le corresponde al órgano persecutor. Así, la Corte en el *caso Valencia Hinojosa y otra versus Ecuador* dispuso que "[E]n la jurisdicción interna corresponde a los órganos competentes dirigir la investigación y encauzarla de acuerdo con las estrategias o líneas de investigación determinadas por ellos para el esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, la investigación debe ser impulsada de oficio, sin que sean las víctimas o sus familiares quienes tengan la carga de asumir tal iniciativa, que corresponde al Estado".²⁴

Sin embargo, el deber de investigar no se centra exclusivamente en el órgano persecutor, sino que implica también un deber de cooperación de toda autoridad estatal, a la cual, en el ámbito de su competencia, le corresponda apoyar el esclarecimiento de los hechos.²⁵ Así, por ejemplo, en el *caso García Ibarra y otros versus Ecuador*, la Corte señaló que este deber alcanza "...a toda institución estatal, tanto judicial como no judicial, por lo que la debida diligencia se extiende también a los órganos no judiciales a los que, en su caso, corresponda la investigación previa al proceso, realizada para determinar las circunstancias de una muerte y la existencia de suficientes indicios para interponer una acción penal."²⁶ Por otro lado, en el *caso Myrna Mack Chang versus Guatemala*, la Corte señala que "[...]os poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos."²⁷

21 Daniel O'Donnell, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: normativa, jurisprudencia, y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, México D.F., Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2012, p. 524.

22 Corte IDH, *caso Velásquez Rodríguez versus Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 172.

23 *Ibid.* párr. 173.

24 Corte IDH, *caso Valencia Hinojosa y otra versus Ecuador*, 29 de noviembre de 2016, párr. 24.

25 Corte IDH, *caso Masacres de Río Negro versus Guatemala*, 4 de septiembre de 2012, párr. 210.

26 Corte IDH, *caso García Ibarra y otros versus Ecuador*, 17 de noviembre de 2015, párr. 135.

27 Corte IDH, *caso Myrna Mack Chang versus Guatemala*, 25 de noviembre de 2003, párr.181.

Resulta relevante, también, en el cumplimiento de estas obligaciones, la manera en que los procesos judiciales son llevados a cabo. Así, por ejemplo, debe proveerse a las víctimas de recursos judiciales efectivos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las garantías de derecho a un debido proceso.²⁸ En consecuencia, en casos que implican la vulneración de garantías y protección judiciales, reconocidas en los artículos 8 y 25 de la Convención, estas serán analizadas como parte de la obligación estatal de investigar posibles violaciones de derechos humanos.²⁹

De esta manera, la obligación de investigar y sancionar se ha relacionado tanto con la existencia de un proceso judicial respetuoso de las garantías del debido proceso, como con la necesidad de que resulte *efectivo* desde el punto de vista de las víctimas y sus familiares. Además, este derecho no se agota con los recursos promovidos "...por la propia víctima o sus derechohabientes, sino que comprende también un derecho a que el Estado investigue violaciones de los derechos humanos y, en la medida de lo posible, sancione penalmente a sus autores".³⁰

A su vez, el deber de investigar violaciones de derechos humanos se relaciona con el "derecho a la verdad" desarrollado en el marco del sistema interamericano y, particularmente, en el *caso Bámaca Velásquez versus Guatemala*, donde se señala que se trata del "...derecho de la sociedad a tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, y un carácter particular, como derecho de los familiares de las víctimas a conocer lo sucedido con su ser querido."³¹ De esta manera, surge un derecho subjetivo de las víctimas y sus familiares "... a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención."³²

Así, la Corte a través del derecho a la verdad, ha vinculado el derecho de acceso a la justicia con el deber de investigar, en el sentido que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, se determinen las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable.³³ Desde otro punto de vista, la Corte en el *caso Quispialaya Vilcapoma versus Perú*, ha señalado que "...el acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de poner en conocimiento de las

28 Corte IDH, *caso Gómez Virula y otros versus Guatemala*, 21 de noviembre de 2019, párr. 65.

29 Corte IDH, *Caso Ríos y otros versus Venezuela*, 28 de enero de 2009, párr. 76.

30 Daniel O'Donnell, op. cit.

31 Corte IDH, *caso Bámaca Velásquez versus Guatemala*, 25 de noviembre de 2000, párr. 197.

32 *Ibíd.*, párr. 201.

33 Corte IDH, *caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña versus Bolivia*, 1 de septiembre de 2010, párr. 152.

autoridades los hechos sucedidos. Resulta igualmente necesario que los sistemas de denuncia sean eficaces y deriven en una investigación real y seria, ya que de lo contrario carecerían de utilidad.”³⁴ Por su parte, en el caso *Cruz Sánchez y otros versus Perú* la Corte señala que “[E]l cumplimiento de la obligación de emprender una investigación seria, imparcial y efectiva de lo ocurrido, en el marco de las garantías del debido proceso, ha involucrado también un examen del plazo de dicha investigación y de los medios legales disponibles a los familiares de la víctima fallecida, para garantizar que sean escuchados, así como que puedan participar durante el proceso de investigación.”³⁵

El artículo 1.1. de la Convención no es la única fuente de la obligación de investigar, juzgar y sancionar. Así, por ejemplo, respecto de los delitos de tortura, se ha utilizado también como fuente la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.³⁶ En particular, respecto del deber de investigar en estos casos, la Corte ha señalado que: “En las entrevistas que se realicen a una persona que afirma haber sido sometida a actos de tortura: i) se debe permitir que ésta pueda exponer lo que considere relevante con libertad; ii) no debe exigirse a nadie hablar de ninguna forma de tortura si se siente incómoda al hacerlo; iii) se debe documentar durante la entrevista la historia psicosocial y, de ser el caso, previa al arresto de la presunta víctima, el resumen de los hechos narrados por esta relacionados al momento de su detención inicial, las circunstancias, el lugar y las condiciones en las que se encontraba durante su permanencia bajo custodia estatal, los malos tratos o actos de tortura presuntamente sufridos, así como los métodos presuntamente utilizados para ello, y iv) se debe grabar y hacer transcribir la declaración detallada.”³⁷ Agrega la Corte, en este caso, que, adicionalmente, en la investigación de hechos constitutivos de tortura, es deber de las autoridades estatales tomar las medidas que sean razonables para develar si existen posibles motivos discriminatorios en la comisión de esos actos de violencia. Como parte de esta obligación, “...el Estado debe hacer lo que sea razonable de acuerdo con las circunstancias, en aras de recolectar y asegurar las pruebas, explorar todos los medios prácticos para descubrir la verdad y emitir decisiones completamente razonadas, imparciales y objetivas, sin omitir hechos sospechosos que puedan ser indicativos de violencia motivada por discriminación.”³⁸

Respecto de los delitos de tortura, y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, es fundamental lo establecido por el Protocolo de Estambul, elaborado en el marco del sistema universal de protección

34 Corte IDH, *caso Quispialaya Vilcapoma versus Perú*, 23 de noviembre de 2015, párr. 207.

35 Corte IDH, *caso Cruz Sánchez y otros versus Perú*, 17 de abril de 2015, párr. 352.

36 Corte IDH, *caso Quispialaya Vilcapoma versus Perú*, 23 de noviembre de 2015, párr. 132.

37 Corte IDH, *caso Azul Rojas Marín y otra versus Perú*, 12 de marzo de 2020, párr. 182.

38 *Ibid.*, párr. 196.

de los derechos humanos y que establece un manual con orientaciones específicas para la investigación de estos ilícitos.

Además de estos aspectos generales, en la jurisprudencia de la Corte se ha desarrollado una serie de estándares más específicos sobre la persecución de estos hechos. En este sentido, para la Corte, las investigaciones de estos ilícitos deben incorporar "...una visión comprehensiva de los hechos, que tenga en cuenta los antecedentes y el contexto en que ocurrieron y que busque develar las estructuras de participación."³⁹ Por ejemplo, en el *caso Acosta y otros versus Nicaragua*, referido a atentados contra defensores de derechos humanos, la Corte señaló que en estos casos "...los Estados tienen la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores."⁴⁰ En particular, se ha reforzado la importancia de las diligencias preliminares para la recopilación de evidencia y luego para su debida preservación.⁴¹ Así, por ejemplo, en el contexto de las diligencias médico-legales en causas con resultado de muerte, a su vez, se ha señalado que el estándar de debida diligencia implica la mantención de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense.⁴²

Por su parte, cuando se trata de violencia contra la mujer, la Corte ha señalado como estos estándares generales se ven reforzados y complementados a propósito de las obligaciones derivadas de tratados interamericanos específicos, es decir, por la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también llamada "Convención de Belém do Pará".⁴³ Este último instrumento consagra en su artículo 7.b), la obligación para los Estados parte de adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, la utilización de la "debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer", así como en su artículo 7.c) obliga a los Estados Partes a adoptar la normativa necesaria para investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

39 Corte IDH, *caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara versus Perú*, 1 de septiembre de 2015, párr. 258.

40 Corte IDH, *caso Acosta y otros versus Nicaragua*, 25 de marzo de 2017, párr. 143.

41 Corte IDH, *caso Garibaldi versus Brasil*, 23 de septiembre de 2009, párr. 126; Corte IDH, *caso Cruz Sánchez y otros versus Perú*, 17 de abril de 2015, párr. 373.

42 Corte IDH, *caso Pacheco León y otros versus Honduras*, 15 de noviembre 2017, párr. 81.

43 Corte IDH, *caso Fernández Ortega y otros versus México*, 30 de agosto de 2010, párr. 193; Corte IDH, *caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco versus México*, 28 de noviembre de 2018, párr. 270.

En el caso *Veliz Franco y otros versus Guatemala*, la Corte ha señalado que, en los hechos de violencia contra la mujer, “las autoridades estatales deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva una vez que tomen conocimiento de los hechos que constituyan violencia contra la mujer, incluyendo la violencia sexual. De tal modo, que, ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección.”⁴⁴

Estos criterios, que vienen a reforzar el deber de debida diligencia, son muy necesarios, ya que, a menudo, es complejo probar en la práctica que un homicidio o acto de agresión violenta contra una mujer ha sido perpetrado por razón de género. Esto deriva, a veces, en la ausencia de una investigación profunda y efectiva por parte de las autoridades sobre el incidente violento y en particular respecto de sus causas. De ahí, que “las autoridades estatales tienen la obligación de investigar *ex officio* las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo o evidencias de enañoamiento contra el cuerpo de la mujer (por ejemplo, mutilaciones), o bien cuando dicho acto se enmarca dentro de un contexto de violencia contra la mujer que se da en un país o región determinada.”⁴⁵

Ante investigaciones de carácter penal por violencia sexual, la Corte exige que se tomen medidas particulares, tales como que: “i) la declaración de la víctima se realice en un ambiente cómodo y seguro, que le brinde privacidad y confianza; ii) la declaración de la víctima se registre de forma tal que se evite o limite la necesidad de su repetición; iii) se brinde atención médica, sanitaria y psicológica a la víctima, tanto de emergencia como de forma continuada si así se requiere, mediante un protocolo de atención cuyo objetivo sea reducir las consecuencias de la violación; iv) se realice inmediatamente un examen médico y psicológico completo y detallado por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, ofreciéndole que sea acompañada por alguien de su confianza si así lo desea; v) se documenten y coordinen los actos investigativos y se

44 Corte IDH, caso *Véliz Franco y otros versus Guatemala*, 19 de mayo de 2014, párr. 185.

45 Corte IDH, caso *Véliz Franco y otros versus Guatemala*, 19 de mayo de 2014, párr. 187. Sobre peritajes, véase: Corte IDH, caso *V.R.P. y V.P.C. y otros versus Nicaragua*, 8 de marzo de 2018.

maneje diligentemente la prueba, tomando muestras suficientes, realizando estudios para determinar la posible autoría del hecho, asegurando otras pruebas como la ropa de la víctima, investigando de forma inmediata el lugar de los hechos y garantizando la correcta cadena de custodia, y vi) se brinde acceso a asistencia jurídica gratuita a la víctima durante todas las etapas del proceso.”⁴⁶

Otra cuestión importante respecto a la investigación de este tipo de causas es considerar la estigmatización estereotipada a la cual son expuestas las víctimas de violencia sexual. Al respecto, en el *caso Mujeres de Atenco versus México*, la Corte observó cómo altos funcionarios estatales de ese país, luego de la violencia sufrida por las víctimas en manos de agentes del Estado, ponen en duda la credibilidad de sus relatos, las estigmatizan públicamente como guerrilleras, las culpan por la ausencia de denuncia o exámenes médicos. En definitiva, como las autoridades se empeñan en negar las acusaciones cuando aún no se había siquiera iniciado una investigación.⁴⁷ Estos actos no solo constituyen un trato discriminatorio y estereotipado, sino que, además, revictimizan a la persona vulnerada y tienen un impacto en el cuidado y diligencia con que los funcionarios judiciales encararan la investigación. Este efecto se torna particularmente grave cuando ocurre en los primeros momentos de la investigación, que es donde se requiere mayor celeridad y diligencia por parte de las autoridades para, entre otras cosas: la obtención de prueba, proteger, examinar y conservar el sitio de los hechos, recoger los relatos de testigos que pudieren existir.⁴⁸

Finalmente, la Corte insiste en que uno de los efectos de la ineficacia judicial en la investigación y sanción de casos de violencia contra las mujeres es que “propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de estas en el sistema de administración de justicia.”⁴⁹ Lo anterior constituye, en definitiva, una discriminación en el acceso a la justicia en razón de género.

46 Corte IDH, *caso Fernández Ortega y otros versus México*, 30 de agosto de 2010, párr. 194; Corte IDH, *caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco versus México*, 28 de noviembre de 2018, párr. 272.

47 Corte IDH, *caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco versus México*, 28 de noviembre de 2018, párr. 219.

48 *Ibid.*, párr. 312.

49 Corte IDH, *caso Veliz Franco y otros versus Guatemala*, 19 de mayo de 2014, párr. 208.

2. DESCRIPCIÓN DE LA RESPUESTA BRINDADA POR LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

En esta segunda sección describiremos el actuar de las principales instituciones del sistema de justicia penal –Ministerio Público, Poder Judicial, y Defensoría Penal Pública– y cómo actuaron frente a la avalancha de denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, sobre todo, a la luz de los estándares internacionales recién expuestos. Adicionalmente, se constatarán algunas dificultades particulares que estas instituciones han debido afrontar en el cumplimiento de sus obligaciones.

Para lo anterior, hemos consultado documentos oficiales provenientes de las propias instituciones del sistema de justicia penal (informes estadísticos, comunicados de prensa, instructivos), así como materiales de acceso público (informes elaborados por el INDH, ACNUDH, entre otros). Asimismo, se ha realizado una extensa revisión de los medios de prensa tradicionales e informales desde el 18 de octubre de 2019 hasta el 31 de marzo de 2020. Finalmente, hemos realizado ocho entrevistas en profundidad con actores del sistema penal de las distintas instituciones que lo conforman (defensores, fiscales, jueces y funcionarios del INDH), que se desempeñan en distintos niveles (a nivel nacional, regional y local) de la Región Metropolitana y la Región del Bío Bío. Todas estas entrevistas fueron realizadas previo consentimiento informado de los entrevistados, aprobado por el Comité de Investigación de la Facultad.⁵⁰

Antes de iniciar el análisis en detalle, consideramos necesario relevar que, a casi un año del comienzo del *estallido social*, estos últimos meses han estado marcados por la pandemia, fenómeno sanitario que ha afectado al sistema de justicia en su conjunto, así como a todos los órganos públicos. En consecuencia, posiblemente, es muy pronto para sacar conclusiones muy categóricas o finales respecto al cumplimiento de los estándares internacionales. Por lo mismo, nuestras reflexiones están orientadas a llamar la atención sobre algunos nudos críticos o problemáticos que hemos detectado y que permitirán en el futuro una evaluación más acabada.

a. Ministerio Público

El Ministerio Público se encuentra obligado legalmente a promover la persecución penal luego de tomar conocimiento de la existencia de hechos que revistan los caracteres de un delito.⁵¹

50 Como parte de los derechos de las personas entrevistadas se les dio la opción del anonimato. Dado lo anterior, solo algunos entrevistados son individualizados en este capítulo, mientras que respecto de otros solamente se menciona su rol (juez, fiscal, defensor o abogado INDH) y la fecha de la entrevista.

51 Artículo 166, Código Procesal Penal.

En Chile el delito de tortura, como tal, fue incorporado en el artículo 150 A del Código Penal en 2016 por la Ley 20.968, que la define como “...todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos, sexuales o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información, declaración o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se le impute haber cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona, o en razón de una discriminación fundada en motivos tales como la ideología, la opinión política, la religión o creencias de la víctima; la nación, la raza, la etnia o el grupo social al que pertenezca; el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, la filiación, la apariencia personal, el estado de salud o la situación de discapacidad. Se entenderá también por tortura la aplicación intencional de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima, o a disminuir su voluntad o su capacidad de discernimiento o decisión, con alguno de los fines referidos...” Hasta antes de esta modificación, este delito era investigado bajo otras figuras, como el delito de apremios ilegítimos, hoy regulado en el artículo 150 letra E, o el delito de abusos contra particulares, sancionado en su artículo 255, ambos del Código Penal.

En 2015 –y modificado en enero y octubre de 2019–, el Ministerio Público emitió un instructivo general para brindar criterios de actuación en la investigación de este tipo de ilícitos, buscando particularmente que se cumpla con los estándares fijados por el Protocolo de Estambul. Así, por ejemplo, se establece el deber para los fiscales de instruir que las actividades investigativas respecto de estos hechos sean realizadas por una institución distinta a la del agente del Estado involucrado, junto con la obligación de que intervengan, en este tipo de casos, fiscales que tengan conocimientos específicos en materia de derechos humanos y, además, que deban realizarse una serie de diligencias mínimas de investigación.⁵²

A nivel institucional, es particularmente relevante la creación, en 2017, de una Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales de la Fiscalía Nacional.

De acuerdo con su directora, Ymay Ortiz, entrevistada para este trabajo, esta unidad tiene por función –al igual que otras unidades especializadas– asesorar al Fiscal Nacional respecto de aquellos delitos que son de su competencia y, también, a los fiscales regionales y adjuntos en causas específicas a través de consultas directas o a partir de diversos procesos de trabajo que son establecidos por dicha Unidad. También tiene por objeto supervigilar que se cumplan los criterios de actuación que son fijados por el Fiscal Nacional, tal como el que mencionamos

52 Ministerio Público de Chile, Oficio N° 932/2015, 25 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/instructivos/index.do>

con anterioridad. Adicionalmente, realiza otras actividades de capacitación y de vínculo con organismos internacionales encargados de la supervisión de tratados, entre otras funciones.

Normalmente, la investigación de estos delitos se inicia de oficio por parte del Ministerio Público y/o luego de recibir noticia mediante denuncia o querrela.⁵³ En tiempos de normalidad, ingresaban al Ministerio Público luego de denuncias realizadas en las policías, pero por razones obvias en el contexto del *estallido social* ese canal se perdió.⁵⁴ Así, durante la crisis social una de las principales vías de ingreso de este tipo de asuntos fue por las denuncias que enviaron intervinientes del sistema de justicia penal al momento de enterarse de agresiones durante el control de detención de manifestantes, levantadas por los propios fiscales o defensores.⁵⁵ También, por medio del Instituto Nacional de Derechos Humanos que al tomar conocimiento directo –por información provista por víctimas o por otros intervinientes– interpuso querrelas ante los Tribunales. Así lo reafirmaron nuestros entrevistados tanto del Poder Judicial, de la Defensoría Penal Pública, como del propio INDH. Es más, existió una coordinación entre el INDH y la Unidad Especializada en Derechos Humanos para efectos de coordinar las calificaciones jurídicas y hacer más eficiente el ingreso de querrelas.

De acuerdo con el último balance disponible del INDH, a un año del *estallido social* se habían interpuesto 2.520 querrelas a nivel nacional, de las cuales 2.384 se dirigieron en contra Carabineros, 112 contra Fuerzas Armadas, 41 contra la Policía de Investigaciones, y 25 contra Gendarmería.⁵⁶ En relación a los delitos denunciados, 1.1730 querrelas eran por hechos constitutivos de apremios ilegítimos, 116 por violencia innecesaria, 6 por homicidio, 471 por tortura, 81 por abusos, 14 por lesiones gravísimas, 7 por lesiones graves, 35 por homicidio frustrado, por nombrar las más relevantes.⁵⁷ En relación a las 6 acciones judiciales por el delito de homicidio de víctimas individuales (por hechos ocurridos el 20, el 22 de octubre y el 15 de noviembre), 3 fueron en contra

53 La denuncia no es otra cosa que la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público sobre la noticia de la comisión de un hecho que reviste el carácter de delito. Esta, puede ser realizada directamente ante esta institución, como también ante Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, o ante cualquier tribunal con competencia criminal. Véase, artículo 173, Código Procesal Penal. La querrela, por su parte, implica el ejercicio de la acción penal para la persecución del delito cuando es promovida por la víctima y otros individuos e instituciones facultados para ello. Artículo 53 y 111, Código Procesal Penal.

54 Entrevista del 11 de agosto de 2020. En el mismo sentido fiscal regional del Bío Bío, entrevista del 16 de octubre de 2020.

55 Entrevista del 11 de agosto de 2020.

56 Instituto Nacional de Derechos Humanos, Balance INDH: a un año de la crisis social, 2020, p. 3. Disponible en: <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/10/Balance-INDH-18-octubre-Prensa.pdf>

57 *Ibid.*, p. 4.

de efectivos del Ejército, 2 en contra de Carabineros y 1 en contra de miembros de la Armada.⁵⁸

Otras instituciones de la sociedad civil también han presentado querrelas por hechos ocurridos durante la crisis social. La ONG Comisión Chilena de Derechos Humanos, por ejemplo, ha presentado al menos 29 querrelas por delitos de lesiones graves gravísimas (15), tortura (7), homicidio frustrado (2), entre otros.⁵⁹

El informe del Ministerio Público, de junio de 2020, daba cuenta que han ingresado causas por un total de 8.510 víctimas, 18% de ellas de sexo femenino, 15% NNA, el 0,3% se autodeterminó como parte de un pueblo originario, mientras que el 1,2% tenía una nacionalidad distinta a la chilena.⁶⁰ Llama la atención que, de acuerdo a este informe, el 66% fue iniciado por denuncia ante Fiscalía o policías, mientras que solo el 21,1% por denuncia en una audiencia de control de detención, 9,4% por querrelas, 2% de oficio por el Ministerio Público, y un 1,5% no presentaba información sobre su forma de inicio.⁶¹ Esto, por cuanto como señalaba Ymay Ortiz en la entrevista realizada, era de esperarse que este canal de denuncias ante policías se encontrase más bien cerrado –al ser de manera principal la institución a la cual pertenecían la gran mayoría de los denunciados–. Por lo mismo, es posible que dicho dato provenga más bien de aquellas denuncias presentadas por instituciones como el INDH ante la Fiscalía.

De acuerdo con este mismo informe, en relación con los hechos denunciados, 1.026 víctimas habrían sufrido lesiones graves, 411 de las cuales se referían a lesiones oculares (40%); mientras que 3.219 víctimas reportaron lesiones por armas de fuego. Con relación a las víctimas de hechos constitutivos de violencia sexual (364), y de manera similar a lo denunciado por el INDH, la mayoría se trató de desnudamientos (71%), y otros hechos constitutivos de abuso sexual con contacto (18,4%). Se registraron 12 hechos constitutivos de violación o abuso sexual agravado (3,3%).⁶²

Del total de hechos constitutivos, la calificación jurídica inicial realizada por el Ministerio Público en su mayoría se refirió al delito de apremios ilegítimos (69%) y abusos contra particulares (21%). Un 2,2% de ellos se calificaron como tortura, donde al menos uno de casos terminó con la muerte de la persona vulnerada, según nos relató

58 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile en el contexto de la crisis social*, 2019, pp. 23-27.

59 Información provista por la misma ONG, documento en archivo con los autores.

60 Ministerio Público, *Cifras Violencia Institucional 18 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020*. Informe Unidad especializada en derechos humanos, violencia de género y delitos sexuales, Fiscalía Nacional.

61 *Ibíd.*

62 *Ibíd.*

una entrevistada del Ministerio Público.⁶³ De aquellos casos donde el sujeto pasivo denunciado fue una institución (6.867 casos), un 93% eran causas contra Carabineros de Chile. De manera similar, cuando el denunciado era una persona individualizada (466), el 97% de ellos/as pertenecía a dicha institución.⁶⁴ Como veremos a continuación, ello se relaciona con uno de los aspectos problemáticos que ha tenido que enfrentar el Ministerio Público durante la investigación de estos hechos: la identificación de funcionarios responsables de estos ilícitos, más allá de la caracterización de la institución a la que pertenecían.

A casi un año del *estallido social*, los resultados de estas investigaciones se encuentran aún pendientes, en tanto los plazos de investigación se han visto extendidos en el tiempo. Es más, de acuerdo con el último balance del INDH, del total de querellas presentadas, al 15 de septiembre había solo 28 causas formalizadas a nivel nacional y 68 personas imputadas: 64 funcionarios de Carabineros y 4 de las Fuerzas Armadas (3 militares y 1 miembro de infantería de Marina). Así lo reconoce, por ejemplo, una de nuestras entrevistadas del Ministerio Público, quien señala que, por una serie de complejidades, estas investigaciones han avanzado a un ritmo más bien lento para los estándares, al menos, comparado con las causas que habitualmente se investigan en el contexto del sistema procesal penal vigente, y, sobre todo, a un ritmo distinto al que entendiblemente exigen las víctimas.⁶⁵ ¿A qué se debe esto? En este capítulo hemos podido identificar varios obstáculos y factores problemáticos que han dificultado el avance de estas investigaciones.

El primer aspecto dice relación con la poca experiencia en este tipo de hechos, en el marco del funcionamiento del sistema procesal penal, vigente en el país a partir del año 2000. De acuerdo a gran parte de nuestros entrevistados, el *estallido social* implicó un aumento extraordinario de denuncias por hechos constitutivos de ilícitos, como los previamente relatados, y tomó de sorpresa a todas las instituciones del sistema de justicia, las que no se encontraban preparadas para acoger el enorme flujo de casos que llegaron a su conocimiento.⁶⁶ Por supuesto, ello implicó que las instituciones del sistema o no contasen con los recursos humanos ni materiales, o tuviesen importantes limitaciones en cuanto a gestionar los recursos existentes de manera adecuada para hacer frente a ese volumen de asuntos ingresados durante un breve lapso de tiempo.⁶⁷

63 Entrevista del 11 de agosto de 2020.

64 Ministerio Público, op. cit.

65 Entrevista del 11 de agosto de 2020.

66 Entrevistas del 11 y 12 de agosto de 2020. En el mismo sentido la fiscal regional del Bío Bío manifestó "era inédito para todos".

67 Por ejemplo, la fiscal regional del Bío Bío reportó que las medidas que en su fiscalía se tomaron en este sentido se dieron después de 2 o 3 semanas de ocurrido el *estallido social*. En el inicio existían muy poca claridad del número de casos, del tipo de delitos, de su frecuencia, de su ubicación, entre otros factores.

Ahora, de acuerdo a Ymay Ortiz, el hecho de que la Unidad de Derechos Humanos ya estuviese constituida, y que hubiesen instructivos para la investigación de hechos constitutivos de violencia institucional, así como una serie de capacitaciones en materia de derechos humanos, habría implicado que el *estallido social* no sorprendiera al Ministerio Público absolutamente desprovisto de conocimientos y metodologías de trabajo.⁶⁸ Esto habría ayudado en parte a organizar el trabajo en el contexto de la avalancha de casos nuevos que habría traído consigo el *estallido social*, a partir del 18 de octubre, al menos a través de la generación de orientaciones para la unificación de criterios, aportar con material de utilidad para los y las fiscales, etc.

Con relación a este aumento, de acuerdo con información obtenida a partir de nuestras entrevistas, a nivel nacional los casos de violencia institucional, previo al 18 de octubre, solían rondar los 2000 casos al año. En cambio, entre el 18 de octubre y el 31 de marzo se habrían contabilizado aproximadamente 8.800 víctimas. Esto implicó diseñar una estrategia distinta, comenzando por desarrollar un importante esfuerzo para sistematizar y registrar hechos ingresados en las distintas fiscalías con diversas calificaciones iniciales. Es el caso, por ejemplo, de las heridas o lesiones por impactos de balas o perdigones en ojos o en la cabeza de las víctimas, denuncias que, dada la inexistencia de un delito específico de lesiones oculares, eran ingresadas en algunas fiscalías como apremios o como lesiones en general. Así, se tuvieron que depurar todos los ingresos por lesiones, caso a caso, para individualizar las reales dimensiones de este fenómeno en particular. De esta manera, aun cuando el Ministerio Público no estaba totalmente desprovisto de procesos de trabajo, este importante aumento de casos hizo que algunas unidades tuviesen que adaptar de manera significativa sus rutinas de funcionamiento.

En un seminario organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Ximena Chong, fiscal adjunto jefe de la Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte (una de las principales unidades regionales del Ministerio Público que ha tenido que conocer de causas relacionadas al *estallido social*), daba justamente cuenta de cómo cambió el panorama en relación con estos delitos. Así, durante el seminario, señaló que entre el 2000 (cuando comienza a regir la reforma procesal penal) y 2008, prácticamente, no había registros de sentencias en materia de delitos equiparables a torturas o apremios ilegítimos y que solo a partir de ese año hasta 2015 se contabilizaban 46 sentencias de este tipo. En base a

68 Entrevista del 11 de agosto de 2020. Asimismo, en la Región del Bío-Bío se reportó que, afortunadamente, había algunos fiscales que se habían capacitado en materia de derechos humanos. Entrevista fiscal regional Bío-Bío, 16 de octubre de 2020.

lo anterior ella concluía que, en general, la percepción de los operadores es que si bien no eran inexistentes, los delitos relacionados con tortura, en el marco del nuevo sistema procesal penal, eran más bien hechos aislados o anecdóticos, carentes de sistematicidad, salvo ciertos enclaves problemáticos.⁶⁹ En cambio, a partir del 18 de octubre, y sobre todo los meses noviembre y diciembre post *estallido social*, se experimentó, según relata esta fiscal, un aumento explosivo de causas por hechos relacionados con violencia institucional. Fue tanto que, a febrero de 2020, el Ministerio Público habría conocido y abierto aproximadamente 5.558 causas, de las cuales 1.457 correspondían a la Fiscalía Regional Centro Norte. A septiembre de 2020 en esa Fiscalía se contabilizaban 3.384 causas, que hoy se reducen a 2.500 causas activas (por ejemplo, luego de ser acumuladas cuando se trataba de los mismos hechos).⁷⁰ Producto de lo anterior, Ximena Chong relataba que, en su unidad de alta complejidad, que cuenta con 7 fiscales que, por lo general, tienen a su cargo entre 70 y 80 causas cada uno, ahora se pasó a un universo muy superior de causas. Esto exigió implementar un sistema de trabajo distinto, donde se tuvo que priorizar ciertas investigaciones, ya sea en atención a grupos vulnerables donde hay un deber de debida diligencia reforzado, o en casos donde hubiese lesiones de mayor gravedad.⁷¹

De manera similar, un entrevistado del INDH se refería a este aumento, señalando que entre 2010 y octubre de 2019 la institución había presentado aproximadamente 900 querellas por hechos de violencia institucional, mientras, hoy, solo relacionadas con el *estallido social* superan las 2.500.⁷²

El segundo factor de complejidad dice relación con las circunstancias en las cuales se generaron estas vulneraciones a los derechos humanos, y los hechos específicos que las constituyeron. Ambos elementos hacen que la investigación, en estos casos, sea particularmente compleja, por ejemplo, en lo que se refiere a la identificación de los responsables. Esta dificultad se condice con las cifras presentadas anteriormente de denuncias con imputado “desconocido” o cuyo sujeto pasivo es una institución, pero no un funcionario específico.

En este sentido, se destaca por parte de una de nuestras entrevistadas del Ministerio Público que, al contrario de la normalidad de los casos donde se recurre Carabineros para la realización de diligencias

69 Ponencia realizada por Ximena Chong en el Seminario “La investigación de las denuncias de violencia policial posteriores al 18 de octubre. Dificultades y los efectos de la pandemia en las investigaciones.”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 14 de Septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9pbUjCOR6xY>

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 Entrevista del 28 de septiembre de 2020.

de investigación, ahora ellos son los investigados en la gran mayoría de los procesos, lo que evidentemente dificulta el proceso investigativo.⁷³

Otra dificultad propia de estos hechos tiene que ver con el tipo de armas utilizadas. Por ejemplo, cuando se disparan balines, a diferencia de lo que sucede con un arma de fuego tradicional, existe menor trazabilidad para identificar la escopeta desde donde se percutió el proyectil.⁷⁴

El tercer factor de complejidad tiene que ver con la división propia del Ministerio Público, a nivel nacional. Su estructura se caracteriza por la descentralización, en el sentido de que son los fiscales regionales quienes tienen el control sobre los casos y, por lo tanto, tienen procesos de trabajo internos que suelen variar entre una y otra oficina regional, lo que ocurre también al interior de la Región Metropolitana, subdividida en cuatro fiscalías regionales diversas (Centro Norte, Sur, Oriente, y Occidente). En este sentido, Ymay Ortiz da cuenta de cómo desde la Unidad Especializada de Derechos Humanos de la Fiscalía Nacional, además de la labor de registro a nivel nacional, elaboraron material de apoyo para los fiscales como informes sobre balines, normativa en materia de uso de armas de fuego y lacrimógenas por parte de las fuerzas de orden y seguridad, sobre responsabilidad de mando, etc.⁷⁵ Además de lo anterior, a nivel nacional, se modificó el instructivo 932/2015 (que como se dijo ya había sido modificado en enero de 2019) justamente para tratar de alinear las formas de trabajo en relación a la investigación de las causas asignadas al *estallido social*, junto con una propuesta de trabajo para los diversos fiscales regionales.

Sin embargo, estas orientaciones no siempre se han seguido y algunas fiscalías han establecido sus propias disposiciones lo que, sin duda, afecta, ya que se produce una diversidad de criterios, o estructuras de organización, para enfrentar el trabajo investigativo en un ámbito extremadamente complejo. Estas diferencias internas son percibidas, también, por otros organismos intervinientes en estas causas. Así, uno de los entrevistados del INDH nos señalaba que la investigación de asuntos relacionados con violencia institucional en Chile siempre ha sido más bien lenta, porque, entre otros motivos, las diversas divisiones

73 Por ejemplo, se informó que, en Concepción, debido a este factor, una de las primeras medidas que tomó la Fiscalía Regional fue entregarle a la Unidad regional de atención a víctimas y testigos (URAVIT) la labor de tomar contacto inmediato con las potenciales víctimas: "Hay que ir a buscar a esa gente rápido, para mantenerla conectada con el caso". Fiscal Regional del Bío Bío, 16 de octubre de 2020.

74 Los perdigones o balines son proyectiles "no letales" o "menos letales" utilizado en escopetas antidisturbio. Cada disparo de un cartucho contiene aproximadamente una decena de estos elementos. Véase: Patricio Jorquera y Rodrigo Palma, *Estudio de Perdigón. Informe final*, Departamento de Ingeniería Mecánica, Universidad de Chile, noviembre de 2019.

75 Entrevista del 11 de agosto de 2020 y entrevista a fiscal regional Bío Bío, 16 de octubre de 2020.

territoriales de la Fiscalía tienen diferencias de criterio y variados niveles de colaboración.⁷⁶

Como se señaló, una de las principales fiscalías regionales a cargo de los hechos del *estallido social*, dada su competencia geográfica, es la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, donde se nombró a Ximena Chong a cargo de la Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad. De acuerdo con su relato, para la planificación de las diligencias investigativas destinadas a esclarecer los hechos del *estallido*, su unidad puso un particular acento en el respeto al estándar de debida diligencia, en el sentido de realizar una investigación seria, con diligencias encaminadas a dilucidar y establecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, de identificar y sancionar a los responsables, así como de asegurar, además, para la víctima una adecuada reparación.⁷⁷

Con este objeto, desde la Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad se generaron, fundamentalmente, puntos de contacto de manera temprana con las diversas instituciones de las cuales se requería información (por ejemplo, del Ministerio del Interior, de Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones y del Ejército).⁷⁸

Para la realización de diligencias de investigación, en la Fiscalía Centro Norte se trabajó directamente con la Policía de Investigaciones de Chile, en tanto esta institución tiene una Unidad de Derechos Humanos especializada en la materia y que se encuentra ubicada en la propia Región Metropolitana.⁷⁹ Por un lado, es una ventaja contar con el trabajo especializado de dicha unidad, pero al mismo tiempo es un problema desde el punto de vista de las investigaciones por hechos ocurridos en regiones del país distintas a la Metropolitana. Según nos relató la fiscal regional del Bío Bío, esta situación de alguna manera se solucionó de forma parcial con la buena disposición de la PDI de esa región, entidad que reasignó a funcionarios de la brigada de homicidios para trabajar con el fiscal a cargo de estos casos, aunque ese personal inicialmente no tenía la especialización necesaria en la materia.⁸⁰

Otra medida importante, de acuerdo con lo señalado por la fiscal Ximena Chong, fue el establecimiento de una “muralla china” entre la unidad de la Fiscalía encargada de la investigación de estos ilícitos frente a otros fiscales que investigaban otros hechos como desórdenes públicos acaecidos durante el *estallido social*. Esto se hizo para

76 Entrevista del 28 de septiembre de 2020.

77 Ponencia realizada por Ximena Chong en el Seminario “La investigación de las denuncias de violencia policial posteriores al 18 de octubre. Dificultades y los efectos de la pandemia en las investigaciones.”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 14 de Septiembre de 2020.

78 *Ibíd.*

79 *Ibíd.*

80 Entrevista fiscal regional del Bío Bío, 16 de octubre de 2020.

garantizar, de alguna manera, a las víctimas que la información aportada a estas investigaciones no sería utilizada en otras investigaciones que, eventualmente, pudiesen seguirse en contra de dichas personas.⁸¹ Esta decisión se relaciona, en forma directa, con el cumplimiento del estándar de objetividad e imparcialidad descrito en la sección anterior.

En las investigaciones de estos hechos también fue necesario establecer objetivos primarios y secundarios, en el sentido de que, en general, estos delitos son cometidos por miembros de instituciones jerarquizadas donde hay responsabilidad de mando. Incluso, la misma legislación penal en esta materia establece deberes especiales que permiten sancionar a quienes no evitan las consecuencias lesivas, estando obligados a ello.⁸²

Dada la complejidad de las circunstancias en que se producían estos ilícitos, normalmente en el contexto de manifestaciones masivas, fue muy importante la utilización de herramientas de análisis criminal. Así, dado el gran volumen de casos, ha sido posible establecer ciertos elementos comunes a partir, por ejemplo, de información georreferenciada. Ello permitió optimizar el requerimiento de información de instituciones, pero también sirvió como herramienta de investigación para identificar y establecer medios de pruebas comunes o recíprocos. Además, esta herramienta ha permitido determinar ciertos patrones en la conducta de personas que tenían a su cargo la mantención del orden público.⁸³

El cuarto factor, de especial complejidad, es el impacto que ha producido la pandemia del Covid-19 en todo el sistema de justicia, partiendo por las dificultades ocasionadas a nivel interno en el Ministerio Público. En el mismo seminario organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Ymay Ortíz, relataba cómo han visto disminuidos los recursos humanos a nivel institucional y cómo tuvieron que adecuar los sistemas para el trabajo remoto. Asimismo, comentó sobre la dificultad que implicó priorizar entre estas causas y otras de gran relevancia como, por ejemplo, aquellas relativas a la violencia de género que aumento en el contexto de la cuarentena establecida por la pandemia.⁸⁴

Ambas representantes del sistema judicial dieron cuenta de los factores externos que han ralentizado la investigación de estos hechos. Entre otras causas que han enlentecido las diligencias de investigación por parte de funcionarios de la Policía de Investigaciones, mencionaron

81 Ponencia realizada por Ximena Chong en el Seminario "La investigación de las denuncias de violencia policial posteriores al 18 de octubre. Dificultades y los efectos de la pandemia en las investigaciones.", organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 14 de Septiembre de 2020.

82 *Ibíd.*

83 *Ibíd.*

84 Ponencia realizada por Ymay Ortiz en el Seminario "La investigación de las denuncias de violencia policial posteriores al 18 de octubre. Dificultades y los efectos de la pandemia en las investigaciones.", organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 14 de Septiembre de 2020.

la falta de recursos humanos, los cuales, según se nos relatara en una entrevista, eran ya escasos antes de la pandemia. En efecto, muchas diligencias de investigación son realizadas por parte de la Brigada de Derechos Humanos de la PDI, pero gran parte de su contingente está copado por las causas de derechos humanos de la dictadura llevadas por ministros en visita. A ello debe sumarse las bajas por personal contagiado con Covid-19 y por la destinación de recursos humanos a otras labores relacionadas con la pandemia.

A mayor abundamiento, se señalan problemas para la realización de pericias por parte del Servicio Médico Legal por razones técnicas, ante las dificultades de realizar informes psicológicos o de salud mental, en el marco del Protocolo de Estambul, en este contexto. Se mencionan, también, problemas para el agendamiento de audiencias de formalización por parte de los tribunales, a raíz de las necesidades de distanciamiento social que han tenido que enfrentar los tribunales penales.⁸⁵

b. Poder Judicial

Existe consenso, entre los distintos operadores que fueron entrevistados para este capítulo, de que el sistema procesal penal no estaba preparado para una situación de violaciones masivas de derechos humanos. En efecto, no existía un diseño de procedimiento para hacerles frente, en tanto su organización estaba pensada para un contexto de normalidad y no para funcionar en medio de un conflicto social y político de envergadura como el que vivimos, que ha puesto en tensión a todas las instituciones, incluidas las del sistema de justicia. Esto supuso que el sistema fuera sorprendido sin protocolos claros de reacción.

Lo anterior explica que se produjera una reacción proactiva por parte de muchos jueces y juezas, individualmente considerados, quienes se coordinaron y actuaron de *motu proprio*, pero sin responder a una reacción centralizada proveniente de las cúpulas. Se produjo, en consecuencia, una respuesta no uniforme frente al *estallido*, lo cual se puede graficar en el comportamiento que el presidente de la Corte Suprema de la época, Haroldo Brito, tuvo frente a la crisis social.

Uno de los entrevistados reportó que Brito adelantó el retorno de un viaje para el 19 de octubre y que su primera gestión al regreso a la capital fue reunirse con los jueces de garantía, que estaban de turno en el Centro de Justicia, con el fin de recabar información sobre cómo estaban manejando la situación de los detenidos, las medidas tomadas y, además, brindarles su apoyo. Al respecto, el entrevistado indicó que el entonces presidente de la Corte Suprema “(...) nos entregó pleno apoyo (...) apoyo explícito de la Corte Suprema a la función que estábamos

85 *Ibid.*

realizando, lo que en una institución tan jerarquizada es bastante”,⁸⁶ reconociendo el respaldo que sentía por parte de la jerarquía del Poder Judicial frente al rol que les correspondía a los jueces durante la crisis. Este respaldo se puede observar, también, en las múltiples declaraciones por parte del ministro Brito en diversos medios de prensa días y meses después del estallido,⁸⁷ donde reafirma la independencia de los jueces y destaca su labor como garantes de los derechos fundamentales. Dichos principios fueron reiterados durante el balance que realizó al terminar su período en el cargo.⁸⁸

Con todo, el mismo juez entrevistado indicó que la Corte Suprema no realizó mayores gestiones de coordinación centralizada, quedando la respuesta de los jueces de garantía sujeta a su propia proactividad y a la coordinación que ellos realizaran.

En el caso del Centro de Justicia de Santiago, esta falta de coordinación central no parece haber provocado mayores problemas en cuanto al desempeño de los aspectos básicos de su rol protector de los derechos humanos. Dicho Centro, –producto de la concentración física de la gran mayoría de los tribunales de la Región Metropolitana y por el hecho de existir ya una capacidad de coordinación previamente instalada vinculada al desarrollo de controles de detención– pudo realizar esfuerzos para hacer frente a las masivas detenciones producidas en los primeros meses del *estallido social*.⁸⁹

En efecto, gracias a esta coordinación se garantizó, respecto de todas las personas que fueron detenidas y posteriormente puestas a disposición de los tribunales, un examen imparcial y oportuno de la legalidad de su detención.⁹⁰ Lo anterior fue posible porque se aumentaron sus-

86 Véase igualmente, *La Tercera*: “Presidente de la Corte Suprema encabeza reunión con jueces de garantía ante detenciones masivas en Santiago”, 19 de octubre de 2019.

87 En entrevista, después de una reunión ante el ACNUDH, el presidente de la Corte Suprema señaló: “Hay una sensación que (los jueces) actuaron con mucho profesionalismo sin ningún tipo de tensión o exigencias que no corresponden y con mucho respeto por el trabajo que se ha realizado y eso, en mi criterio, es muy estimulante y muy justo por lo demás”. *La Tercera*: “Presidente de la Corte Suprema se reunió con misión del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos”, 4 de noviembre de 2019.

88 Radio Agricultura: “Presidente de Corte Suprema destacó rol de los jueces en el *estallido social*”, 4 de enero de 2020.

89 Una situación similar fue descrita por el defensor regional del Bío Bío. En entrevista para este capítulo sostuvo que todos los principales actores del sistema procesal penal de dicha región se conocen desde el año 2003, lo que incluye a los jueces y que gracias a la experiencia del terremoto de 2010 “aprendimos a comunicarnos inmediatamente, nadie espera una instancia formal para reunirse”. Esto mismo fue indicado por la fiscal regional, quien sostuvo que gracias a esa experiencia hubo “un aprendizaje súper alto”.

90 Un problema distinto, a tratar en otro capítulo de este *Informe*, dice relación con la práctica desarrollada por policías y militares de detener de manera temporal a las personas hasta el término del toque de queda respectivo y ponerlas, luego, en libertad. Esta práctica cuya legalidad es muy cuestionable dejó a las personas detenidas en una situación de gran vulnerabilidad, ya que estas no eran posteriormente sometidas al control de la autoridad.

tancialmente las salas de control de detención, así como el número de jueces y de funcionarios del Poder Judicial disponibles, con el fin de aumentar la capacidad de estos para dicha labor.⁹¹

En cuanto a la eficacia del control de detenciones –e, indirectamente, de la actividad policial– es posible afirmar que este funcionó de manera eficaz, según dan cuenta las estadísticas disponibles: las detenciones que fueron declaradas ilegales sufrieron un fuerte incremento comparándolas con el mismo período el año anterior, ya que entre noviembre de 2018 y enero de 2019 se habían declarado ilegales un total de 1.285, mientras que para el período entre octubre de 2019 y enero de 2020 aumentaron a 1.928, concentrándose la gran mayoría (1.288) entre el 18 de octubre y el 11 de noviembre.⁹² En síntesis, hubo un incremento sustancial de las detenciones ilegales, dado que en un mes se alcanzó la misma cifra que en un trimestre en igual periodo anterior.

Asimismo, en el caso de los jueces de garantía de Santiago dicha coordinación permitió que algunos tribunales duplicaran la cantidad de jueces de garantía que realizaban el turno. Así, un juez de garantía se encontraba siempre disponible para atender llamados de la Fiscalía, Defensoría y otros actores que, a través de dicha vía, presentaran un recurso de amparo del artículo 95 del CPP, mientras que otro juez podía apersonarse en aquellos lugares o centros de detención donde su presencia fuese necesaria.⁹³

Ahora, es importante dejar de manifiesto que, si bien el mensaje de los jueces de garantía hacia el Ministerio del Interior y las fuerzas policiales fue claro en cuanto a que no se rebajarían los estándares ni existiría una mayor tolerancia en lo referido al control del actuar policial, dicho mensaje no fue especialmente enfático, ni del todo uniforme en cuanto a una mayor exigencia producto del estado de emergencia vigente en el país. Así, mientras algunos juzgados desarrollaron actividades que daban cuenta de que subieron su nivel de exigencia y proactividad en lo relativo a la protección de los derechos humanos, hubo otros que no modificaron su actuar o lo hicieron de manera muy leve en comparación a su comportamiento previo al *estallido social*. Desde otro punto de vista, es posible que mientras ciertas prácticas preexistentes al *estallido social* en algunos tribunales fueran superadas, en otros eso no sucedió.⁹⁴

91 Esto mismo se determinó en la región del Bío Bío; entrevista al defensor regional, 9 de octubre de 2020.

92 *La Tercera*: “En el 57% de las causas concluidas tras el 18-O no se inició investigación”, 19 de febrero de 2020.

93 Poder Judicial Chile.cl: “Jueces del 7° Juzgado de Garantía de Santiago se constituyeron en comisaría de metro Baquedano”, 19 de octubre de 2019.

94 Entrevistas del 14 de agosto y el 4 de septiembre de 2020.

Así, fue posible notar que algunos juzgados de garantía no se limitaron a intervenir en el control de detención, sino que desarrollaron otras actividades de prevención de violaciones de derechos humanos y labores que probaron el cumplimiento de su deber de cooperación y protección.⁹⁵

Es posible identificar que diversos juzgados de garantía a lo largo del país, a propósito del amparo ante el juez de garantía (Art. 95 CPP) y las facultades que ese recurso les otorga, personalmente concurrieron a distintos centros de detención, producto de los amparos presentados por cualquier persona a nombre del detenido, con el fin de fiscalizar su estado y las condiciones de dicha detención.

Por ejemplo, fue ampliamente cubierto por la prensa que a los pocos días del *estallido social* jueces del Séptimo Juzgado de Garantía de Santiago concurrieron a la estación Baquedano del Metro, donde se encuentra una comisaría, respecto de la cual se habrían recibido amparos telefónicos que indicaban que en dicho lugar habrían ocurrido actos de tortura. Los jueces de ese tribunal, una vez revisados los antecedentes, se apersonaron a las pocas horas en esa estación, procediendo a revisar todas las dependencias de ese recinto y de la comisaría misma en búsqueda de personas detenidas y de vestigios de la ocurrencia de torturas.⁹⁶ Esa diligencia no permitió verificar la existencia de detenidos ni de señales de actos de tortura, ante lo cual los jueces derivaron los antecedentes a la fiscalía respectiva para que continuara investigando.

Asimismo, y especialmente a fines de octubre y durante noviembre, jueces y juezas de garantías de diversas partes del país –a distintas horas y en distintas fechas– se apersonaron en diferentes unidades policiales con el fin de examinar las condiciones de detención,⁹⁷ la operatividad de las cámaras de dichos recintos y la disponibilidad de las listas de detenidos –respecto de las cuales no había duda de que constituían información pública–. También lo hicieron para garantizar que se permitiera el acceso a esas unidades policiales no solo a abogados del INDH, sino que a cualquier abogado e incluso a habilitados en derecho y que

95 Entrevista del 12 de agosto de 2020.

96 CNN Chile: “Daniel Urrutia, juez de garantía de Santiago: ‘En este momento se están violando los DD.HH. de gran parte de la población’”, 24 de octubre de 2019.

97 Al menos se registran visitas de esta naturaleza por parte del 6° Juzgado de Garantía de Santiago (<https://www.youtube.com/watch?v=0h4STPohSK0>), del 2° Juzgado de Garantía de Santiago (<https://www.youtube.com/watch?v=ui5-FDwtgYI>), del Juzgado de Garantía de Lota (<https://www.youtube.com/watch?v=s1tOc6gn73o>), del Juzgado de Garantía de Ovalle (<https://www.youtube.com/watch?v=XNlZ9e-4Ndc>) y Juzgado de Garantía de Temuco (<https://uatv.cl/2019/10/25/presidente-del-juzgado-de-garantia-de-temuco-estamos-llamados-constitucionalmente-a-resguardar-los-derechos-de-todas-las-personas/>)

no se entorpeciera la entrevista de ellos con los detenidos.⁹⁸ Con todo, las entrevistas realizadas y otras fuentes de información dan cuenta de que estas actividades quedaron a la discreción de cada juzgado.

Al respecto, una investigación empírica, cuyos datos se conocieron a través de Ciper Chile, mostró que –entre el 21 de octubre y el 5 de diciembre de 2019, y luego de una revisión de más de 70 audiencias de control de detención en juzgados de garantía de Santiago y La Araucanía– los “jueces no fiscalizaban ni cumplían un deber de información de las personas detenidas” ni tampoco revisaron las condiciones en que se produjo la detención. En efecto, los autores de dicha investigación (Justicias reformadas y acceso a la justicia en Chile, Fondecyt 1180038) no publicada aún, indicaron, en una columna escrita en febrero de 2020, que en 46 de 72 audiencias observadas “no se hizo ninguna pregunta al imputado o la imputada acerca de las condiciones de su detención”.⁹⁹ Con todo, en el mismo período fue posible identificar juzgados de garantía que fueron mucho más proactivos y generaron distintas instancias de coordinación o de generación de información.

En primer lugar, podemos mencionar la situación del 2º Juzgado de Garantía, el cual, dado el explosivo aumento de amparos, decidió coordinar una reunión con Carabineros, la Fiscalía y otros actores para “(...) establecer alianzas con los Carabineros, la Policía de Investigaciones y coordinar y, además, yo diría reflexionar, acerca de si nosotros estamos preparados para una contingencia de esta naturaleza” y, así, obtener por parte de las policías toda la cooperación e información necesarias. En este sentido, el magistrado Alberto Amiot dio cuenta de las distintas circunstancias vividas durante los primeros días del estado de emergencia y la necesidad de “elevar los estándares de control”.¹⁰⁰

Un segundo ejemplo vinculado, además del deber de protección

98 Véase declaraciones de Jueza de Garantía Vania Boutaud, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=0h4STPohSK0>

99 Ciper Chile.cl: “La zona gris de las audiencias de control de detención en el contexto del *estallido social*”, 12 de febrero de 2020. Consistente con la información contenida en este artículo fueron otras descripciones relevadas mediante entrevistas a defensores de la Región Metropolitana. Uno de ellos describió el comportamiento de los jueces de garantía en los siguientes términos: “Hay dos corrientes de jueces, unos que una vez le preguntan al imputado si es que sufrió violencia y constatado esto hacen la denuncia, mientras que otros simplemente le preguntan si quiere hacerla. Y le preguntan no en el tono más acogedor. Alguien que lleva 12 horas detenido, esposado, lo único que quiere es irse para la casa y olvidarse del tema”. El segundo defensor, en el mismo sentido, indicó que el mensaje de algunos jueces a los detenidos era “mejor que haga la denuncia al salir”, para no tomarla durante la audiencia. Entrevistas del 4 de septiembre y del 4 de agosto, respectivamente.

100 Poder Judicial Chile.cl: “Juez de garantía de Santiago sostuvo reunión de coordinación con representantes de las policías”, 28 de octubre de 2019.

de los derechos humanos, al deber de cooperación, se puede observar en el protocolo de recepción de denuncia elaborado por el comité de jueces del Séptimo Juzgado de Garantía de Santiago. Este protocolo, según indica un entrevistado, se fundamenta en la idea de que las personas que pasaban a control de detención podrían haber sido víctimas de violaciones a sus derechos y de que “entre más rápido se pudiera recabar información de violación de derechos humanos, probablemente pudiera existir una mayor facilidad luego para la investigación de la causa”.¹⁰¹

Este protocolo establece que en cada control de detención en que hubiese denuncia se genera inmediatamente una causa en el tribunal. Esto implica la labor por parte de los jueces de registrar una relación lo más detallada posible de los hechos denunciados, más toda la información que los jueces pudieren apreciar, incluida la posibilidad de tomar fotos de las lesiones del detenido. En casos más graves tienen la facultad de derivar inmediatamente al SML y de oficiar al INDH y a la Defensoría de la Niñez, organismos considerados como colaboradores en esta materia. Con este proceder inmediatamente en el sistema se generaba un caso que debía ser investigado por el Ministerio Público. Con todo, tal como se desprende de entrevistas con defensores penales públicos, esto no era un protocolo común ni extendido.

Si bien la intervención de la judicatura, en cuanto a solicitudes de protección de los derechos humanos se concentró en gran medida en los juzgados de garantía, lo cierto es que este no fue el único foro en que estas tuvieron lugar. Así, desde octubre de 2019, se registran al menos 73 recursos ante los tribunales superiores del país referidos al uso por parte de Carabineros de balines, escopetas y gas lacrimógeno.¹⁰² Esto se verificó mediante la sucesión de diversos fallos sobre la materia, por la vía del recurso de protección y de amparo en diferentes cortes de apelaciones, entre ellas, las de Antofagasta, Concepción, Rancagua, Santiago y la misma Corte Suprema.¹⁰³

Inicialmente, algunas de estas Cortes pronunciaron órdenes de no innovar en la que restringieron o condicionaron el uso de dichas herramientas durante las manifestaciones. Así, algunos fallos señalaron: “Las autoridades deberán atenerse estrictamente al protocolo dispuesto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para la situación

101 Entrevista del 12 de agosto de 2020.

102 Para una descripción general, que incluye estadísticas, véase, Observatorio Judicial, *Fuerza pública e ilegitimidad de la violencia*, septiembre de 2020.

103 Corte de Apelaciones de Antofagasta, Roles 8013-2019 y 8428-2019; Corte de Apelaciones de Concepción Rol 53475-2019; Corte de Apelaciones de Rancagua, Roles 19877-2019, 19992-2019, 20068-2019, 20022-2019; Corte de Apelaciones de Santiago, Roles 173780-2019, 174181-2019, 174330-2019, 173961-2019, 174413-2019, 175431-2019, 174967-2019, 173904-2019, 175725-2019, 175539-2019, 176652-2019, 177077-2019 y 174994-2019.

actual, esto es, abstenerse de utilizar armas letales, como también balines, respecto únicamente de las personas que protesten pacíficamente, limitando el uso de gases lacrimógenos o cualquier otro método o procedimiento que afecte la integridad física de las personas, a las situaciones extremas que lo ameriten”^{104, 105}.

Asimismo, en diciembre de 2019, la Corte de Apelaciones de Concepción acogió un recurso de amparo contra Carabineros de Chile, ordenándole que se abstuviese de usar sustancias químicas hasta que no contase con un procedimiento aprobado por la autoridad de salud pública.¹⁰⁶ La resolución de la Corte de Concepción fue confirmada por la Corte Suprema el 26 de diciembre de 2019.¹⁰⁷

Con todo, es posible observar que con el pasar del tiempo la inmensa mayoría de dichos recursos fue finalmente rechazado por las mismas Cortes. Es lo que concluye el informe del Observatorio Judicial, el cual reporta que, de un universo de 73 recursos, 68 fueron finalmente rechazados. Asimismo, estos rechazos fueron confirmados por la Corte Suprema.¹⁰⁸

Una de las excepciones relevantes en la materia fue la resolución pronunciada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, la cual acogió 15 recursos de protección contra el uso de escopetas que disparaban balines de goma, prohibiendo su uso a todo evento.¹⁰⁹ Dicha causa está apelada ante la Corte Suprema, pendiente de ser resuelta.

Este altísimo porcentaje de rechazos de los recursos nos lleva a preguntarnos cuál es la causa de estos pronunciamientos que, en los hechos, se han traducido en una importante incapacidad de la acción de protección constitucional para proteger de violaciones a los derechos humanos a aquellos ciudadanos que protestan pacíficamente. Al respecto, si bien cada acción constitucional presenta diferencias en cuanto a los derechos alegados, como en relación a los afectados y a las situaciones específicas denunciadas, es posible identificar un conjunto de consideraciones que explican esta situación y que se repiten, con frecuencia, en el razonamiento de las respectivas Cortes.¹¹⁰

104 La Tercera: “Corte de Antofagasta limita actuar de Carabineros en marchas”, 12 de noviembre de 2019.

105 Corte de Apelaciones de Antofagasta (12 de noviembre); Corte de Apelaciones de Rancagua (18 de noviembre).

106 ADN Radio.cl: “Corte de Concepción ordenó que Carabineros no use sustancias químicas para restablecer el orden público”, 13 de diciembre de 2019.

107 La Tercera: “Corte Suprema confirmó fallo que ordena a Carabineros del Bío-Bío limitar uso de químicos en manifestaciones”, 26 de diciembre de 2019.

108 Observatorio Judicial, op. cit., p. 4.

109 Biobiochile.cl: “Corte de Valparaíso ordena a Carabineros cesar uso de balines en todo evento”, 19 de junio de 2020.

110 Algunos de estos elementos en común son igualmente identificados por el informe del Observatorio Judicial, aunque dicha entidad hace una lectura positiva de ellos. Véase Observatorio Judicial, op. cit., pp. 8-12.

En primer lugar, varios de los recursos fueron presentados con el fin de argumentar la existencia de comportamientos atentatorios a los derechos por parte de Carabineros de Chile, pero se referían a situaciones específicas de afectación ya ocurridas. A este respecto, las Cortes en su mayoría optaban por entender que las conductas denunciadas, a través de esta acción, constituían comportamientos individuales por parte de los funcionarios policiales, los cuales, al ser potencialmente un delito, no correspondía que fueran resueltos en esta sede, por no ser esta de lato conocimiento.¹¹¹ En este sentido, las Cortes y, en casi todos los casos, los abogados de Carabineros y del Ministerio del Interior presentaban como estrategia de litigación el indicar que el recurso no era la medida idónea para resolver estas situaciones, alegando que se trataba de conductas ya ocurridas y desarrolladas por funcionarios de manera individual y no coordinada por la institución a la que pertenecen.¹¹² De hecho, en buena parte de los recursos el Ministerio del Interior discutía que se presentara el recurso en su contra, alegando que de dicho Ministerio no se había pronunciado instrucción alguna que autorizara a los funcionarios policiales a comportarse de esa manera, ni a coordinarlos en dicho sentido.

En segundo lugar, existía un constante problema probatorio según las Cortes al momento de presentarse estas acciones.¹¹³ Este consistía en que más allá de que algunos recursos aludían a situaciones individuales de violaciones (todas ellas ya ocurridas y terminadas), en cuanto se trataba de justificar el peligro que el comportamiento de Carabineros generaba, los recurrentes apelaban a que este comportamiento abusivo era un “hecho público y notorio”, argumento que varias veces

111 Corte de Apelaciones de Antofagasta, 12 de diciembre de 2019, Rol 8013-2019 y 8030-2019, Considerando 5º y 7º. Corte de Apelaciones de Talca: “En el evento que fueren efectivos los sucesos en que se sostiene el arbitrio, es decir, que Carabineros utilizaron el armamento no letal de que disponen en contravención a la normativa reglamentaria que lo regula, causando molestias e incluso lesiones a las personas, esos hechos importarían la comisión de ilícitos que ameritarían ser investigados y sancionados por las vías que prevé la legislación, con sujeción a las normas procedimentales que ella contempla, no siendo esta acción preventiva de amparo la idónea para obtener tal finalidad”. Corte de Apelaciones de Talca, Rol 246-2019.

112 Un argumento representativo en las presentaciones del Ministerio del Interior, es el siguiente: “Precisado lo anterior, señala que no cabe sino concluir que, las situaciones expuestas y denunciadas en la acción de protección de autos, pueden llegar a enmarcarse dentro de la responsabilidad que le cabe personalmente a cada uno de los funcionarios que incurre en estos hechos; pero de ninguna manera, es el Ministro del Interior y Seguridad Pública, el responsable de alguna conducta ejercida de forma personal por un funcionario de Carabineros de Chile en el ejercicio de sus labores operativas relativas a garantizar y mantener el orden público y la seguridad interior en todo el territorio de la República”. Corte de apelaciones de Valparaíso, 19 de junio de 2020, Rol 37406-2019.

113 Véase, como ejemplo, Corte de Apelaciones de Arica, 12 de diciembre de 2019, Rol 1565-2019, considerando 5º. Corte de Apelaciones de la Serena, 13 de diciembre de 2019, parte expositiva.

fue rápidamente descartado por las Cortes, ya sea indicando la falta de una instrucción por parte del Ministerio en este sentido y/o al mantener el criterio de la estricta responsabilidad individual del funcionario involucrado. Un ejemplo de lo anterior es el fallo de la Corte de Temuco, donde se señala que estos actos corresponden a hechos “aislados y específicos no siendo la regla general”.¹¹⁴

Hubo recursos de protección que presentaron argumentaciones diferentes, en las cuales se alegaba que dado los hechos ya ocurridos en manifestaciones previas y las consecuencias que estos tuvieron para muchas personas, existía un temor y una amenaza de que los ciudadanos –si en el futuro deseaban ejercer su derecho a manifestarse– corrieran el riesgo de ser igualmente violados en sus derechos.¹¹⁵ Estos recursos, como algunos de los presentados en Temuco, argumentaban este riesgo basándose en informes de organismos internacionales y de instituciones médicas. Ante estos casos, las Cortes igualmente rechazaron los recursos, reiterando la idea de la responsabilidad individual de los funcionarios, respecto de los cuales ya existían querellas y el hecho de que ya habían sido dictados protocolos por parte de Carabineros.¹¹⁶ En dichos casos las Cortes no se hacían explícitamente cargo del argumento de la amenaza al ejercicio del derecho a protestar, producto del riesgo de las personas a ser víctimas de agresiones y heridas por el actuar de Carabineros.¹¹⁷

La conclusión general que emerge de la revisión de las sentencias analizadas, y que podría explicar por qué los recursos han sido en su gran medida rechazados, dice relación con que la mayoría de las Cortes no ha estado dispuesta a aceptar en sus fallos la existencia por parte de Carabineros de una práctica sistemática de violación de derechos humanos en el contexto de manifestaciones sociales.¹¹⁸

114 En un sentido similar, Corte de Apelaciones de Antofagasta, 12 de diciembre de 2019, Rol 8013-2019 y 8030-2019, Considerando 2º y Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 176052-2019, “en ciertos y lamentables eventos, una reacción desmedida”. (considerando séptimo).

115 Corte de Apelaciones de Temuco, 10 de junio de 2020, Rol 17653-2019, parte expositiva y Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 176052-2019, parte expositiva.

116 Corte de Apelaciones de Temuco, 10 de junio de 2020, Rol 17653-2019, considerando 7º.

117 Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 176052-2019, considerando 8º.

118 Ha sido explícita la Corte de Apelaciones de Santiago: “Sin embargo, ninguno de esos actos ilícitos afectó directamente a los recurrentes, por lo que sostener que esos hechos aislados constituirían un actuar sistemático de la policía que, eventualmente podría afectarles, es una afirmación que no se explica de forma alguna en el recurso, al no existir evidencia de un ataque de esas características en su perjuicio.” (el destacado es nuestro). Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 176052-2019, considerando 8º.

Es interesante el contraste que produce el voto en contra del fiscal judicial Norambuena, que comienza señalando: “Que, atendido los hechos en que se funda el recurso, se considera que se encuentra acreditado el acto arbitrario e ilegal que se reclama, no solo por el contexto que se describe, los antecedentes probatorios que se acompañan, el último boletín del Instituto Nacional de Derechos Humanos y la multiplicidad de estudios, periódicos y noticias que citan (...)”.

En efecto, pareciera ser que algunas Cortes, a pesar de los diversos informes de organismos internacionales respecto del comportamiento de Carabineros, solo estarían dispuestas a aceptar este escenario ante evidencia irrefutable de la existencia de una orden directa del Ministerio del Interior o de los superiores jerárquicos respectivos. Persiste, entonces, un enfoque que reduce el problema al comportamiento individual de ciertos funcionarios que cometieron “excesos” o actos “aislados”.

El razonamiento seguido en el fallo de la Corte de Apelaciones de Valparaíso contrasta con lo anterior. En los considerandos 20º a 24º se da cuenta en detalle de todas las fuentes de información indicadas por los recurrentes, entre ellas un informe del INDH, del Hospital Carlos Van Buren, de la Seremi de Salud y del Hospital Gustavo Fricke y de la Universidad de Valparaíso, todas ellas aludiendo a la masividad de las lesiones y de las consecuencias producidas. Es a propósito de esta información que dicha Corte de Apelaciones abandona la noción (o narrativa) de responsabilidad individual y realiza una declaración general acerca del comportamiento de Carabineros como entidad en su conjunto: “(...) la fuerza pública actuante en las manifestaciones (...) ha desoído el principio esencial que debe guiar sus actos, cual es de la gradualidad y proporcionalidad en el empleo de la fuerza en su accionar, lo que se ve representado por, en algunos casos, una actitud desafiante para contener a la multitud y en otros, para reprimir inmediatamente dichas manifestaciones por medios violentos (...)”.¹¹⁹

La consecuencia de esta línea jurisprudencial, bastante asentada a nivel de tribunales superiores, es que las Cortes no han tomado medidas que de manera unívoca y definitiva garanticen a los ciudadanos, como un grupo o colectivo, que estos podrán manifestarse en el futuro libres del temor de ser heridos por parte del actuar del personal policial. Es muy difícil que se tomen dichas medidas si los tribunales superiores no están dispuestos a aceptar que existe una práctica de violaciones masivas a los derechos humanos, más allá de que esta sea o no coordinada por los altos mandos.

c. Defensoría Penal Pública

En el contexto del sistema procesal penal la defensa está llamada a cumplir un rol muy específico e importante, que es proveer de representación legal a las personas objeto de persecución penal. En el contexto del *estallido social* se tradujo en un rol proactivo de protección de los derechos humanos de sus representados.

En términos generales el comportamiento de la Defensoría Penal cumplió cabalmente con su rol, asegurando representación legal para

¹¹⁹ Corte de Apelaciones de Valparaíso, 19 de junio de 2020, Rol 37406-2019, considerando 25º.

todos los detenidos, de manera pronta y oportuna. En este sentido, no existe información que apunte a que los defensores de alguna manera se abstuvieron de realizar su trabajo durante el *estallido*, ni que la Defensoría, a pesar de su falta de autonomía institucional, haya recibido presiones u órdenes del Ministerio de Justicia.

Ahora bien, al igual que las otras instituciones, la Defensoría Penal tampoco estaba preparada para lidiar con los inusitados números de personas detenidas, especialmente al comienzo del *estallido social*. En este sentido, si bien logró proveer de la cobertura necesaria, esto no se debió a un esfuerzo centralizado proveniente de la Defensoría Nacional, ni a un aumento de recursos. En efecto, según uno de los defensores entrevistados, la gran avalancha de casos se logró controlar gracias a “(...) la colaboración voluntaria de gente que estaba haciendo la práctica, que la había hecho hace tiempo, de gente que estaba haciendo reemplazo, fueron todos en masa a colaborar, llenando fichas, haciendo las entrevistas, porque eran días de 800 detenidos, cosas inmanejables”.¹²⁰

Lo anterior se debió a que, para el gran número de detenidos que se produjo, los defensores de turno no eran suficientes, ya que no tenían el tiempo para entrevistarse con cada persona, verificar sus condiciones de detención, instruirla acerca de sus derechos, entre otras actividades. Fue solo gracias a los voluntarios, especialmente los primeros días del *estallido*, que esa demanda se pudo manejar.

En efecto, el poder asegurar un tiempo razonable para conversar con sus patrocinados llevó a que diversas defensorías organizaran, primero de manera informal y después institucionalizada, turnos en comisarías, para fiscalizar el estado de las personas y tener más tiempo para entrevistarlas. Relatos de defensores, tanto de la Región Metropolitana como de la región del Bío Bío, dan cuenta de que se quedaban hasta altas horas de la noche esperando que los detenidos llegaran a las comisarías, ya que muchos de ellos se encontraban constatando lesiones.¹²¹

Más aún, algunas defensorías regionales realizaron diversas gestiones para asegurar condiciones apropiadas de entrevista y detención de las personas en las comisarías mismas. Así, el defensor regional del Bío Bío da cuenta de que se coordinó con la Primera Comisaría de Concepción, donde eran llevados la mayor cantidad de detenidos, una oficina provisoria para los mismos defensores, así como condiciones razonables de detención, donde se distinguiera entre tipo de detenido, considerando grupos diversos vulnerables. Con todo, estas iniciativas no fueron coordinadas por la Defensoría Nacional, sino que dependieron

120 Entrevista 4 de septiembre de 2020.

121 En entrevista del 4 de septiembre de 2020 se indicó: “Se formaron grupos de voluntarios para ir a recorrer a las comisarías, fuera de nuestras jurisdicciones, con nuestros autos particulares”.

de las gestiones realizadas por cada defensoría regional.

Al respecto, los defensores entrevistados dan cuenta de que la única instrucción que recibieron de parte de la Defensoría Nacional fue la de tomar denuncias de las personas que alegaran haber sido víctimas de violaciones de derechos humanos y de informar al Instituto Nacional de Derechos Humanos. No se reportó de parte de los entrevistados la existencia de instructivos específicos que detallaran cómo tratar, investigar o litigar las causas derivadas del *estallido*.

3. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

Este capítulo se cierra a poco menos de un año de los eventos ocurridos el 18 de octubre de 2019. El tiempo transcurrido genera un contraste complejo. Tal como nos indicó una entrevistada, estos meses han sido una eternidad para las víctimas de las violaciones, pero para el sistema de justicia y las instituciones que lo conforman el tiempo transcurre de manera distinta. En efecto, las investigaciones están en curso, pero afectadas por una pandemia que, desde marzo de 2020, tiene a gran parte de las instituciones del sector justicia trabajando desde sus hogares, con capacidades limitadas y con un funcionamiento anormal. Es, entonces, difícil en este momento evaluar de manera categórica el comportamiento de los organismos estatales, pero a estas alturas es posible afirmar lo siguiente: el sistema de justicia criminal en el contexto del *estallido* combinado con la pandemia del Covid-19 fue solo capaz de asegurar lo mínimo que se esperaba de él.

Tal como nos indicaron todos los entrevistados, el sistema procesal penal chileno no estaba preparado para una situación de violaciones masivas de derechos, no existían protocolos para ello, no se trabajaba con dichos volúmenes de carga de trabajo, no existían rutinas laborales apropiadas, ni una organización pensada para dicho escenario.

La información muestra que durante las primeras semanas desde el inicio del *estallido social* el sistema de justicia criminal realizó importantes esfuerzos para “absorber” una inédita carga de trabajo. Se generaron nuevas rutinas laborales, se doblaron los turnos de los jueces de garantía, se elaboraron por parte de la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía Nacional nuevos catastros para depurar las denuncias, se agruparon investigaciones por parte de algunas fiscalías regionales, se generó un turno de defensores en determinadas comisarías, entre muchos otros esfuerzos.

Lo anterior se demuestra, por ejemplo, en los esfuerzos relevantes, aunque improvisados, para registrar las denuncias de violaciones a los derechos humanos, así como para generar datos estadísticos que han sido publicados en los diversos informes provenientes de instituciones

como el Ministerio Público o el INDH, los cuales, lamentablemente, por falta de criterios comunes, no coinciden. Sin embargo, gracias a labor de algunas instituciones y sobre todo de personas, al menos hay una base de información respecto de la cual es posible trabajar y, el día de mañana, evaluar los resultados.

Desde una perspectiva vinculada al Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, puede afirmarse lo mismo que se señaló con anterioridad, es decir, el sistema hizo lo mínimo que se esperaba de él: fue capaz de asegurar una respuesta oportuna frente a las demandas que el *estallido social* generó, respetándose el plazo de 24 horas para el control de detención; se mantuvo la autonomía e independencia de la Fiscalía, de la Defensoría y de la judicatura respecto del Poder Ejecutivo. Además, el control horizontal entre las instituciones continuó funcionando, los tribunales tuvieron sus puertas abiertas y, en general, la información recopilada muestra que los estándares de protección de derechos humanos no se rebajaron. Aumentaron las detenciones declaradas ilegales, las denuncias contra funcionarios policiales siguen en investigación por una Fiscalía objetiva, las Cortes de Apelaciones conocieron de más de 70 recursos de amparo y protección y no existen antecedentes, hasta la fecha, de aplicación de salidas alternativas masivas respecto de dichos funcionarios policiales implicados. Todas las personas detenidas fueron representadas por la Defensoría. Podría afirmarse, entonces, que el sistema de justicia penal fue capaz de seguir cumpliendo su rol durante el *estallido social* y la pandemia, asegurando los estándares de funcionamiento que se encontraban operando antes de la crisis política y sanitaria.

Pero ¿es esto suficiente? Está claro que los hechos vulneratorios de los derechos humanos acaecidos durante el 18 de octubre y los meses siguientes, algunos de los cuales mencionamos en la introducción de este documento, no responden a las características de la criminalidad común ni son acontecimientos típicos o de rutina. Se trata de delitos cometidos de manera masiva y repetida por agentes estatales, con graves consecuencias para la integridad psíquica, física e incluso la vida de las personas. Los delitos imputados a integrantes de las fuerzas de orden y seguridad en las querrelas del INDH, hablan de ojos perdidos, de penetraciones con objetos, de desnudamientos en centros policiales, de apremios ilegítimos y de tortura, desarrollados en gran medida por Carabineros. En este contexto, es esperable y exigible que los estándares de protección de derechos humanos no solo se mantengan, sino que se eleven, dando cuenta de la especial vulnerabilidad en que las víctimas de dichos delitos se encuentran y considerando a los presuntos autores de esos ilícitos. Con la información que hemos podido recabar, estamos en condiciones de afirmar que desde esta perspectiva el accionar del sistema de justicia penal hasta la fecha no ha sido suficiente, y

no se han garantizado, de manera clara y consistente, los estándares de protección de los derechos humanos.

Como se reportó, en general toda iniciativa en que se elevaron los estándares de protección de los derechos humanos en el contexto de violaciones masivas ocurrió por la decisión de las personas que conformaban las instituciones, más que por respuestas coordinadas de las mismas. Ya sea por la formación individual de algunos jueces y juezas en materia de derechos humanos, por afinidad política, o por la visión que ellos y ellas tienen de su rol como jueces de garantía, lo cierto es que su conducta durante el *estallido social* fue definida por decisiones individuales o colectivas entre partes, pero no organizada o dirigida a nivel institucional. Por ejemplo, no todos los jueces de garantía fueron a visitar los centros de detención, solo algunos juzgados de garantías crearon protocolos especiales para facilitar la recolección de denuncias, información y evidencia de parte de las personas detenidas. Asimismo, en cuanto al Ministerio Público, cada fiscalía regional determinó cómo debía organizarse y qué preferencia darle a la investigación de estos delitos, existiendo en algunos casos un trato privilegiado y en otros no. En lo que se refiere a la Defensoría, tal como indicó uno de nuestros entrevistados, “no llegó nada desde la nacional” y la reacción frente al *estallido* fue “a base de voluntad” de los mismos funcionarios.

Se observa entonces que, por diversas razones –algunas producto del diseño institucional, otras de cultura organizacional y una burocratización ya instalada de manera previa a la pandemia–, no hubo una respuesta centralizada y coordinada entre las instituciones del sistema para asegurar que los más altos estándares de derechos humanos se cumplieran para todos los casos derivados de esta particular situación.

Por lo anterior, y a la luz del deber de debida diligencia, este capítulo cierra manifestando una gran preocupación. De la información disponible se verifica que existen un total de 6.867 denuncias en que se atribuye a un agente estatal el haber realizado conductas atentatorias contra los derechos humanos. De ese universo, en 466 casos se encuentra una persona claramente individualizada como imputado. Finalmente, a septiembre de 2020, solo 28 causas han sido formalizadas, es decir, un 0,4% ha avanzado a un estado procesal superior.

Si bien esto puede responder a una decisión estratégica por parte de las fiscalías respectivas, tan bajo número resulta llamativo, ya transcurrido poco más de un año desde el inicio del *estallido*, y debe considerarse una señal de alerta en cuanto al progreso de dichas investigaciones.

Esta preocupación se basa en la interrogante de hasta qué punto el Ministerio Público y sus fiscalías regionales han privilegiado la investigación y persecución de las violaciones de derechos humanos derivadas del *estallido social*. En efecto, como se mencionó al hablar de la situación de la Fiscalía Centro Norte, si bien en dicha oficina se acumularon

las causas para la Fiscalía de Alta Complejidad, la misma directora de dicha unidad indicó que esto no ha significado que su carga de trabajo haya disminuido respecto de otros casos no ligados a la violación de derechos humanos, los cuales siguen vigentes.¹²² Asimismo, se nos indicó que en el momento previo a la pandemia contaron con un poco más de recursos económicos, pero que estos se acabaron a partir de marzo.

Queda entonces la interrogante, y la preocupación que la acompaña, de hasta qué punto el Ministerio Público ha dado a la investigación de estos casos la priorización que ameritan debido a que constituyen violaciones de derechos humanos.

Por todo lo anterior, se hacen las siguientes recomendaciones:

1. Es deber del Estado garantizar que las instituciones encargadas de la investigación de violaciones a los derechos humanos cuenten con los recursos humanos y materiales suficientes para cumplir con el estándar de debida diligencia. En este sentido, se debería dotar al Ministerio Público de mayores recursos humanos y materiales para que pueda gestionar esas causas y priorizar la investigación de esos hechos.
2. Asegurar que la investigación sea realizada por unidades que no comprometan la imparcialidad y objetividad requerida para el esclarecimiento de hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes estatales.
3. En particular, se debería dotar a la Policía de Investigaciones de Chile de los recursos necesarios para fortalecer su Brigada de Derechos Humanos y descentralizar su estructura. Esto, con el fin de priorizar las diligencias necesarias para el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, en el contexto del *estallido social*, tanto en la Región Metropolitana como en las demás regiones del país donde se constataron vulneraciones.
4. La Fiscalía Nacional debe colaborar en la gestión de recursos internos y en la coordinación de criterios comunes de actuación en las diversas fiscalías regionales, de manera que puedan destinar aquellos recursos que resulten necesarios para priorizar la investigación de estos hechos, de manera de asegurar una respuesta uniforme.
5. Las instituciones del sistema de justicia penal, a través de

122 La figura de la designación de un fiscal preferente fue igualmente tomada en la región del Bío Bío, pero tal como señaló la fiscal regional, “no puedo darle exclusividad, porque los números no me dan. Las causas de ese fiscal no se pueden dar a nadie más”, tratando de compensar esto mediante un mayor apoyo de la URAVIT y el establecimiento de mejores conexiones con el SML. Con todo, siempre se trata de la reingeniería de recursos no de más recursos o de recursos exclusivos. Entrevista del 16 de octubre de 2020.

organismos como la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, deben propender al establecimiento de un protocolo de actuación que permita la coordinación entre estas instituciones, ante hechos como los ocurridos durante el *estallido social*. Este tipo de instrumento debiera contener las bases mínimas para el registro, derivación, priorización de diligencias investigativas preliminares, requerimiento de información, así como otras medidas que permitan cumplir con el Protocolo de Estambul.

6. Adoptar las medidas que sean necesarias para que las diligencias de investigación pendientes puedan realizarse a la brevedad. Entre estas se incluyen las pericias del Servicio Médico Legal en el marco del Protocolo de Estambul, pero también aquellas a ser practicadas por parte de las policías.
7. En el marco de las modificaciones normativas que hoy se encuentran en discusión parlamentaria –para incorporar reformas al sistema de justicia y afrontar la alta carga de trabajo que se estima llegará post-pandemia–, buscar una manera de priorizar la judicialización de las investigaciones en materia de violaciones a los derechos humanos realizadas por agentes del Estado.