

Hallazgos y recomendaciones del Informe:

Evaluación del sistema de justicia de Chile ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de la protesta social

Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA

Comisión Especial Investigadora 44 de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Jaime Arellano, Director Ejecutivo



CEJA · JSCA

Alcances metodológicos

- Esta presentación se basa en nuestro informe **Evaluación del sistema de justicia de Chile ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de la protesta social** elaborado por CEJA en conjunto con la Fundación Para el Debido Proceso (DPLF) y el Centro de Derechos Humanos y la Defensoría Jurídica de la Universidad de Chile.
- Link de descarga: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5664>

Algunas precisiones:

- Nuestro informe tuvo como objetivo general **evaluar el desempeño del sistema de justicia chileno en la garantía de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a interponer un recurso efectivo y a obtener una reparación integral, en el contexto de la protesta social iniciada en octubre de 2019.**
- El estudio se preocupa de los hechos ocurridos entre el **18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2020**. A pesar de ello, algunos datos refieren a un periodo temporal posterior, debido a los registros de información de las instituciones. Por otro lado, **se incorporan avances de las investigaciones hasta fines de septiembre e inicios de octubre de 2020.**
- El estudio se realizó entre los meses de junio y diciembre de 2020.
- El estudio contempló: revisión documental, 26 entrevistas semi-estructuradas, 8 estudios de caso y revisión bibliográfica.

B) Hallazgos del informe

El Informe identifica tres problemas en las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos por parte de la Fiscalía:

1. Ineficacia de las investigaciones: escasas formalizaciones y sentencias condenatorias

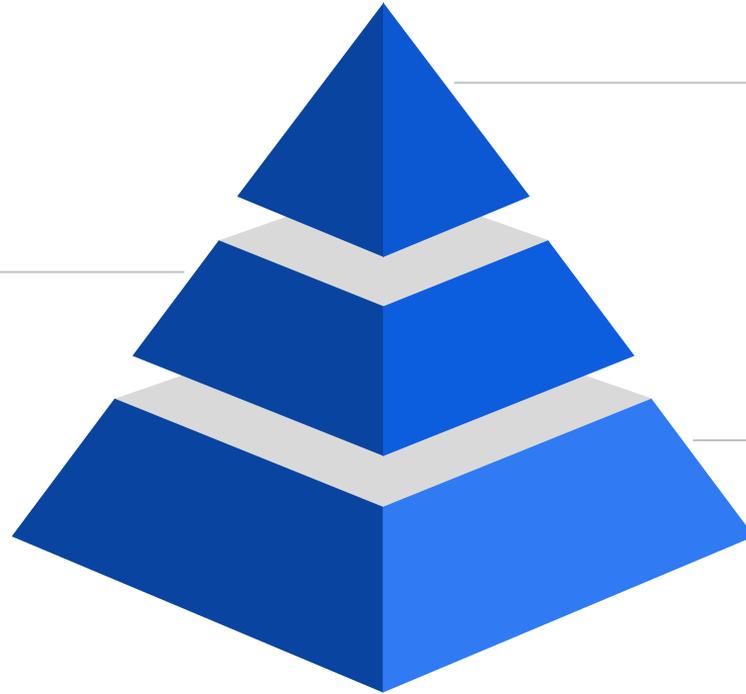
1

2. Inobservancia de estándares internacionales en las investigaciones

2

3. Política de persecución penal de violaciones de derechos humanos inadecuada

3



B. 1 Ineficacia de las investigaciones: Escasas formalizaciones y sentencias condenatorias

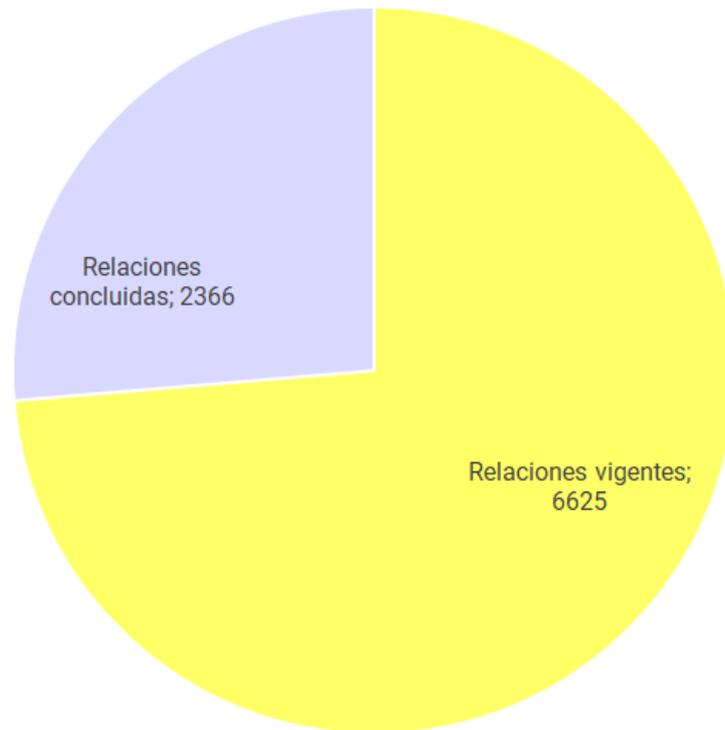
De acuerdo con datos entregados por la Fiscalía de un total de 8.991 relaciones* **, se advierte que hay:

- 125 relaciones con agentes formalizados lo que representa un 1,39%. (a fines de septiembre de 2020)
- 1 relación con sentencia condenatoria por juicio abreviado (a abril de 2021)

*Una relación es la unidad medida de registro utilizada por la Fiscalía que se compone de una vinculación entre tres componentes (víctima, persona imputada y delito). Por ende, un mismo caso puede tener asociadas más de una relación.

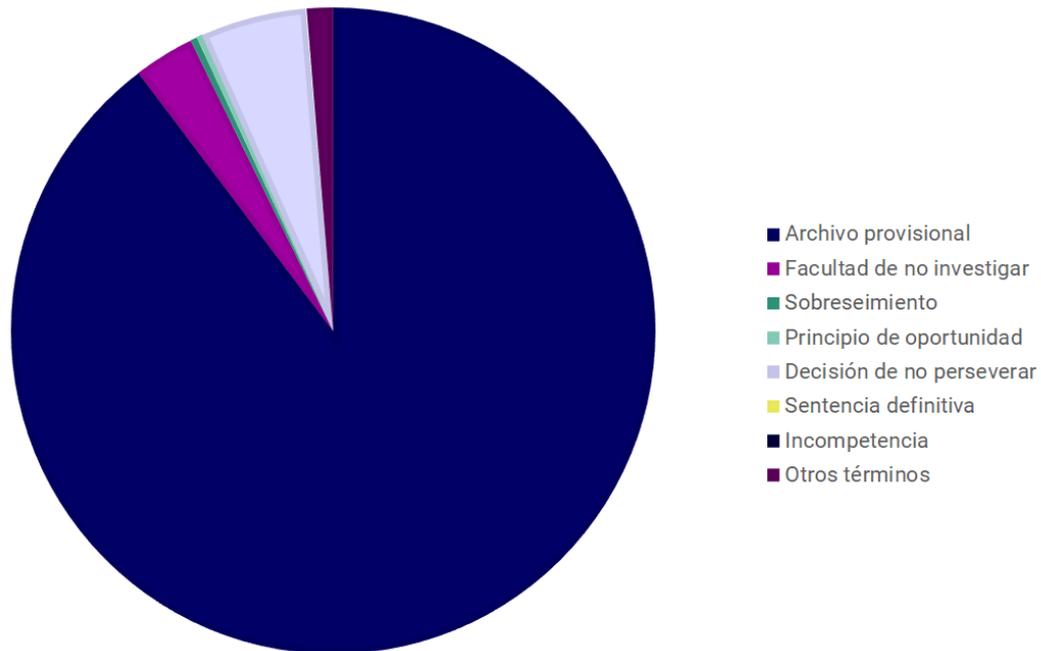
**Para obtener una cifra consolidada de 8.991 relaciones en el estudio realizado por CEJA, se procedió a depurar la base de datos recibida via Ley de Transparencia del siguiente modo: 1) se descartaron aquellas relaciones "agrupadas a otros casos", es decir, se dejaron fuera aquellas que se comenzaron a tramitar en dos o más vías paralelas y que figuran para los efectos del sistema estadístico fiscal como terminadas; 2) se dejaron fuera los delitos que, si bien fueron presuntamente cometidos por agentes del Estado en el periodo solicitado, no se encuadran dentro de los delitos asociados a violencia institucional y que implican una violación a los derechos humanos

Gráfico. Relaciones vigentes y concluidas en el Ministerio Público (septiembre de 2020)



Fuente: CEJA (2020), con información entregada por el Ministerio Público via solicitud por Ley de Transparencia.

Gráfico. Relaciones en el Ministerio Público concluidas por tipo de término (Septiembre de 2020)



Relaciones concluidas por tipo de término	Archivo provisional	Decisión de no perseverar	Facultad de no investigar	Otros términos	Sobreseimiento	Principio de oportunidad	Sentencia definitiva	Incompetencia
Número de relaciones	2122	125	72	30	8	7	1	1
Porcentaje dentro de las relaciones terminadas	89%	5,2%	3,04%	1,22%	0,33%	0,29%	0,04%	0,04%

B. 2 Inobservancia de estándares internacionales en las investigaciones

Disparidad en la exhaustividad y efectividad de las investigaciones entre Fiscalías Regionales y entre casos emblemáticos y casos menos conocidos

A pesar de la emisión por parte de la Fiscalía Nacional de la Instrucción General (Oficio FN N° 037/2019) que imparte criterios de actuación en delitos de violencia institucional, se advierten **diferencias en el abordaje de los casos entre las distintas Fiscalías Regionales, así como entre diferentes casos dentro de una misma Fiscalía.**

Las principales **diferencias en materia de exhaustividad** dicen relación con:

- La proactividad en la recolección de la prueba, sobre todo en lo concerniente a la prueba no asociada a la escena del crimen.
- Trato diferenciado en casos de una mayor connotación pública y alcance mediático. En ese sentido, parece advertirse que algunas Fiscalías Regionales implementan estrategias de priorización -en cuanto a la inversión de recursos destinados a la investigación de los casos-, aparentemente en razón del carácter emblemático de los casos.

De todas formas, se debe tener en consideración que si bien las estrategias de priorización por parte de las Fiscalías son herramientas válidas en contextos de masivas violaciones a los derechos humanos, dichas **estrategias deben responder a un diseño específico y público, realizado con la mayor participación de las víctimas.**

Brechas en la aplicación de estándares de exhaustividad en las investigaciones

- **En la recolección de la prueba en la escena del crimen o lugar de hallazgo del cadáver**
 - Se observaron fallas referentes a la protección adecuada de la escena mediante un **acordonamiento**; la **toma de videos o fotografías de la escena**; la **recolección adecuada y oportuna de las pruebas físicas in situ**; y la **elaboración de un mapa a escala de la escena y de las evidencias** encontradas.
 - Por otro lado, se observaron **demoras en la recolección de testimonios de víctimas y testigos**.
 - Finalmente, se documentaron **obstáculos en la recolección de documentos de las Fuerzas de Orden y Seguridad**, incluyendo los referidos a los operativos, como el registro de vehículos, funcionarios, uso de municiones, registros audiovisuales (cámaras de cuerpo), entre otros.

Brechas en la aplicación de estándares de exhaustividad en las investigaciones

- **En el análisis de contexto** que permite plantear hipótesis de investigación, poner énfasis en ciertos tipos de prueba y adoptar medidas para el debido resguardo de la misma:
 - Si bien se observa que algunas Fiscalías Regionales y algunos fiscales tienen una noción clara de este deber, **no se registra una directriz nacional clara respecto a la necesidad de analizar casos concretos en base patrones**. Ello se refleja en la fragmentación de las investigaciones de las 8.991 relaciones, sin considerar su carácter interrelacionado. Lo anterior supone varias preocupaciones:
 - **Uso disperso de categorías penales para abordar hechos similares**, denotando la ausencia de estrategias dirigidas a entender estos hechos como un fenómeno.
 - El **masivo uso del archivo provisional** en las causas de violaciones de derechos humanos ocurridas desde el 18 de octubre denota que **éstas no se entienden como parte de un eventual fenómeno criminal**.
 - Al no incorporar la identificación y análisis de patrones **se corre el riesgo de que los casos sean abordados como si se tratase de hechos aislados**, con las consecuentes repercusiones que ello supone en términos de la clarificación de los hechos y la identificación de todos los responsables.
 - **En la identificación y sanción de todas las personas responsables**. A la fecha hay un único agente estatal condenado (de carácter operativo). Se observan bajos niveles de formalizaciones (1,2%) y condenas. No se registran formalizaciones de autoridades de mandos estratégicos.

Se observaron deficiencias en la oportunidad con la que se realizan las investigaciones

Las investigaciones no se comienzan de manera inmediata al conocimiento de los hechos. Se detectaron demoras relevantes en la realización de las primeras diligencias investigativas, incluyendo la toma de declaraciones de víctimas y testigos. Asimismo, no se observó la concurrencia de fiscales a cargo de las investigaciones a los sitios de los hechos para determinar las líneas de acción y garantizar el adecuado resguardo de la escena, un estándar relevante en materia de violaciones graves de derechos humanos.

Las **investigaciones no cumplen el estándar de plazo razonable**, existiendo además disparidades entre regiones:

- 125 relaciones registraban agentes formalizados a fines de septiembre de 2020, lo que representa un 1,39%.
- Sólo un 0,9% de las querellas del INDH presentadas por dicha institución tenía personas formalizadas. “En 10 regiones del país no hay formalizados” (INDH, agosto 2020).

En términos generales, las **investigaciones no son propositivas**, descansando a menudo en oficios de requerimiento de información a Carabineros, subutilizando otras medidas contempladas por el derecho procesal penal. En esta línea, las Fiscalías Regionales también se enfrentan a obstáculos relacionados con la validez, celeridad y disponibilidad de prueba documental que podría ser aportada por Carabineros. Asimismo, se documentó que que en muchos casos las investigaciones descansan principalmente en el impulso de víctimas, familiares y querellantes. Según estándares internacionales, una investigación no es oportuna cuando -a pesar de que se realice- está condenada al fracaso o a depender de la entrega de material probatorio por parte de privados.

B. 3. La política de persecución de graves violaciones a derechos humanos es inadecuada

- **Investigaciones fragmentadas.** No consideran su eventual carácter interrelacionado como parte de un fenómeno macro criminal, identificando patrones.
- **Priorización de la investigación.** Si bien se expresa en el Oficio FN N° 37 el carácter prioritario de la investigación de los delitos de derechos humanos, no existe claridad respecto de cómo estos se priorizan frente a otros delitos. Del análisis de los indicadores de gestión del Ministerio Público contenidos en sus Planes Institucionales Anuales (PIA), se aprecia que no existen indicadores de gestión asociados a este tipo de delitos, cuestión confirmada por especialistas cuando cuestionan el escaso avance de estas causas. Por otro lado, existen disparidades en cómo se operativiza la investigación de estos delitos al nivel de las Fiscalías Regionales.
- **Observancia de estándares internacionales para la investigación.** Los criterios de actuación del Oficio FN N°37 no incorporan plenamente los estándares internacionales de debida diligencia para la investigación de graves violaciones de derechos humanos.

- **Limitaciones en las capacidades humanas, materiales e institucionales**

Falta de conocimientos técnicos en materia de aplicación práctica de Protocolos de Estambul, Minnesota y otros estándares internacionales por parte de fiscales y otro personal de la Fiscalía.

Por otro lado, se observó un erróneo entendimiento respecto de qué implica ajustar las investigaciones conforme a dichos protocolos.

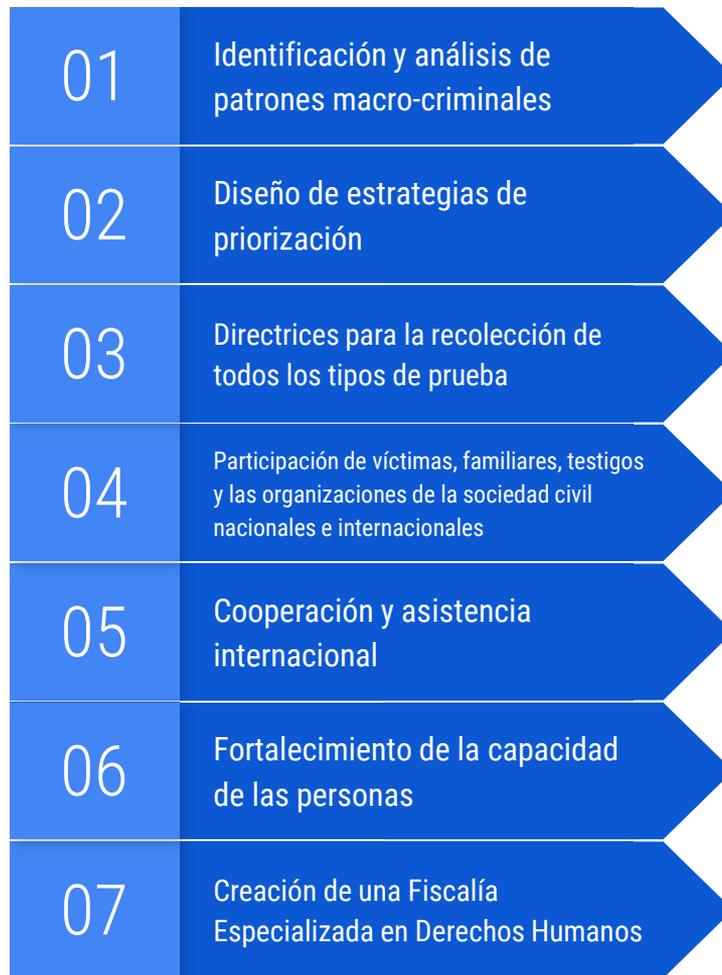
En este sentido, se valoran positivamente los criterios de actuación emitidos por la Fiscalía Nacional en orden a solicitar la realización de las autopsias conforme al Protocolo de Minnesota respecto de los fallecimientos ocurridos durante el estado de emergencia. Sin embargo, cabe destacar que ambos protocolos exigen que toda la investigación, desde su inicio, se conduzca bajo ciertos estándares y no sólo las pericias médicas como la autopsia. Asimismo, se observa la insuficiencia de personal y despliegue territorial de la Brigada de derechos humanos de la Policía de Investigaciones (PDI) para acompañar las investigaciones.

C) Recomendaciones

C. 1. Impulsar una adecuada política persecutoria de violaciones de derechos humanos

Dirigida a realizar **investigaciones efectivas y responsables**, basadas en **estándares de debida diligencia**, que posibiliten a las víctimas su derecho de **acceso a la justicia**, conocer la **verdad** de los hechos ocurridos y la **reparación** derivada del ejercicio de la acción penal en los tribunales competentes.

La política debe contener 7 elementos.



Elementos de una política de persecución de violaciones de derechos humanos

C. 1.1 Identificación y análisis de patrones macro-criminales. Metodologías **dirigidas a superar las investigaciones fragmentadas que tratan casos similares de forma aislada, desarrollando en su lugar estrategias globales de investigación.** La identificación de patrones contribuye a la caracterización de prácticas y modus operandi, con el objetivo de guiar la construcción de hipótesis y el trabajo de recolección de la prueba. En la misma línea, la identificación de patrones contribuye a **caracterizar el contexto** en que ocurren las violaciones de derechos humanos.

C.1.2 Diseño de estrategias de priorización. **Las estrategias de priorización sirven para** clasificar, organizar, y determinar el orden en que deberían investigarse y procesarse los casos de graves violaciones de derechos humanos, impartir orientación a las investigaciones, concentrar la labor del Ministerio Público y orientar la asignación de los recursos necesarios, y evitar los riesgos de conducir las investigaciones de modo individual. Asimismo, contribuyen al desmantelamiento de las estructuras que permitieron la comisión de los crímenes; entre otras. El **diseño preciso de la estrategia deberá construirse sobre la base de un proceso técnico y ampliamente participativo, colocando en el centro la participación de las víctimas.**

C.1.3. Directrices para la recolección de todos los tipos de prueba, teniendo en consideración el contexto en el cual se cometen las violaciones, es decir, principalmente en el espacio público y durante el desarrollo de una manifestación social.

C.1.4. Participación con las víctimas, familiares, testigos y las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del ámbito nacional e internacional que defienden y promueven los derechos de las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos.

C.1.5. Cooperación y asistencia internacional, a fin de promover el intercambio técnico especializado en la investigación y persecución de violaciones de derechos humanos. Ello puede lograrse a través del intercambio con Ministerios Públicos, Gobiernos y otros actores como organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil tanto locales como con presencia internacional.

C.1.6. Fortalecimiento de la capacidad de las personas, fomentando la capacidad fiscal para aplicar la jurisprudencia y doctrina sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Penal Internacional y Derecho Internacional Humanitario, así como también en sus respectivas técnicas de investigación, estrategias y actuaciones procesales y construcción de la teoría del caso.

C.1.7. Creación de una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, con competencia nacional para investigar delitos relacionados con violaciones de derechos humanos, incluyendo todos los hechos ocurridos a raíz de la **protesta social del año 2019**. La Fiscalía especializada debiese incorporar una **estructura institucional adecuada y descentralizada**, de modo tal que se pueda efectuar la investigación de estos casos en todo el **territorio nacional**.

C. 2. Impulsar una intervención civil de Carabineros de Chile, con la finalidad de evitar las obstrucciones en las investigaciones de graves violaciones de derechos humanos. Asimismo, se recomienda acelerar el proceso de reforma o refundación de Carabineros de Chile enviando señales claras acerca del carácter estructural de la reforma, dejando a un lado la idea de una posible simple modernización de la institución.

C.3. Solicitar la asesoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para fortalecer los esfuerzos de investigación y persecución de violaciones a derechos humanos ocurridas en el contexto de las protestas sociales. Esta asesoría técnica se podría realizar a través de un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes que, desde una perspectiva de derechos humanos, asesore al Ministerio Público para lograr el avance oficioso, oportuno y exhaustivo de las investigaciones y persecución de violaciones a derechos humanos ocurridas en el contexto de la protesta social. Además, este GIEI podría asesorar en el diseño e implementación de algunas reformas institucionales de vital importancia como la reforma a Carabineros de Chile, así como la creación de una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos y el fortalecimiento de la Brigada Especializada en Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones (PDI).

C.4. Impulsar la implementación de un Programa de Reparación Integral que atienda a todas las víctimas de violaciones de derechos humanos en democracia, con carácter urgente y que permita garantizar su derecho a una reparación integral y efectiva. Si bien se reconoce la existencia de programas parciales para ciertos tipos de víctimas, se requiere que el Estado implemente un programa que, primeramente, incluya el reconocimiento de la calidad de víctima, adoptar las vías necesarias para que las víctimas accedan a las diversas medidas de reparación, tales como indemnización, restitución, rehabilitación y satisfacción. De igual forma, este programa debe estar orientado a establecer garantías de no repetición.

Hallazgos y recomendaciones del Informe:

Evaluación del sistema de justicia de Chile ante las violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de la protesta social

¿Preguntas?



CEJA · JSCA