

Informe

Conclusiones en Comisiones Especiales Investigadoras (CEI) circunscritas en el desempeño de las funciones de policía.

Antecedentes

El presente informe da cuenta de las conclusiones disponibles en los informes de las Comisiones Especiales Investigadoras creadas desde el año 2006 en relación al actuar de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en el marco de la potestad contemplada en el artículo 52 letra c) de la Constitución Política de la República a la Cámara de Diputadas y Diputados.

Para efectos de la elaboración de este documento fueron revisados los antecedentes contenidos en cada una de las Comisiones Especiales Investigadoras (en adelante CEI) creadas, disponibles en la página web de la [Honorable Cámara de Diputados](#). Los parámetros de búsqueda, se delimitan desde el periodo 2006 a la actualidad, de acuerdo a su disponibilidad.

A continuación se entrega el detalle de las Comisiones Especiales Investigadoras (CEI) creadas y las conclusiones obtenidas por cada una, ordenadas de la más antigua al más reciente.

Contenido

Conclusiones en Comisiones Especiales Investigadoras (CEI) circunscritas en el desempeño de las funciones de policía.	1
I. Comisión Especial Investigadora acerca de las actuaciones y responsabilidades de los organismos del Gobierno en el denominado "Caso Bombas".....	3
II. Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado "Plan Frontera Norte"	8
III. Comisión Investigadora sobre el Derecho de Reunión y Seguridad Pública.....	20
IV. Comisiones Especiales Investigadoras unidas encargadas de analizar las eventuales irregularidades en el otorgamiento de pensiones en Capredena y Dipreca y las pensiones pagadas a funcionarios de Gendarmería.....	27
V. Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del Gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015.	37
VI. Informe de la Comisión Especial Investigadora de las irregularidades en la gestión y Administración Financiera en Carabineros de Chile y en Relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia.....	76
VII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de Inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada "OPERACIÓN HURACÁN".....	103
VIII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos de la Administración del Estado en relación a la operación de mutuales y otras instituciones afines o corporaciones privadas, vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades, errores, vicios u omisiones en la fiscalización de sus operaciones.....	138
IX. Informe de la Comisión Especial Investigadora de las actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca.	151
X. Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos del Estado en cuanto a la prevención y sanción de situaciones de maltrato en contra de soldados y conscriptos de las Fuerzas Armadas.....	255
XI. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos del Gobierno en relación con los impactos Sanitarios, Económicos, Sociales y Laborales que la pandemia por la Enfermedad COVID-19 ha provocado en el país (CEI 47) y de la Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno relacionados con el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, decretado por la Pandemia COVID 19, en temas Sanitarios, Económicos y de Orden Público (CEI 48). 265	
XII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos de Gobierno, relacionados con Políticas de Seguridad Pública en la Región de la Araucanía, especialmente respecto de hechos vinculados con personas pertenecientes a Pueblos Originarios (CEI 54).	308

Comisiones Especiales Investigadoras

I. Comisión Especial Investigadora acerca de las actuaciones y responsabilidades de los organismos del Gobierno en el denominado "Caso Bombas".

Antecedentes

La Cámara de Diputados, en su sesión 22^a, celebrada el 8 de mayo de 2012, ante la petición formulada por 49 señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo preceptuado en la letra c) del número 1 del artículo 52 de la Constitución Política de la República, acordó, por unanimidad, "crear una Comisión Especial Investigadora acerca de las actuaciones y responsabilidades de los organismos del Gobierno en el denominado "Caso Bombas".

En el marco de su cometido, la Comisión debió recabar información, investigar las actuaciones y determinar las responsabilidades involucradas en el referido caso, recibiendo para tales efectos a todas las personas y representantes de instituciones que puedan ilustrarla en su investigación.

En particular, la Comisión debió investigar las circunstancias, relaciones, actuaciones y omisiones del Ministerio del Interior, sus autoridades y funcionarios, independientemente de su naturaleza contractual, vinculados a los hechos materia de la investigación, incluyendo el paso desde la fiscalía sur al referido ministerio del señor Alejandro Peña, precisando las condiciones de su contratación, su responsabilidad administrativa y las funciones que cumple en la actualidad.

La Comisión Especial Investigadora debió rendir su informe en un plazo no superior a 120 días, y para el desempeño de su mandato pudo constituirse en cualquier lugar del territorio nacional."

La Comisión se constituyó el 5 de junio de 2012, y la Corporación prorrogó su plazo de investigación hasta el 04 de enero de 2013.

Conclusiones

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Con el voto favorable de los señores Alinco, don René; Ceroni, don Guillermo; Espinoza, don Fidel; Harboe, don Felipe; Jarpa, don Carlos; Saffirio, don René y Silber, don Gabriel y el voto en contra de los señores Cardemil don Alberto; García, don René y Hasbún, don Gustavo, se aprobaron las siguientes consideraciones, conclusiones y propuestas formuladas

1.- Introducción.

La Cámara de Diputados aprobó la creación de una Comisión Especial Investigadora acerca de las actuaciones y responsabilidades de los organismos del Gobierno en el denominado "Caso Bombas", la cual se constituyó en su primera sesión el día 5 de junio de 2012, y la cual tiene por objeto recabar información, investigar las actuaciones y determinar las responsabilidades involucradas en el referido caso, recibiendo para tales efectos a todas las personas y representantes de instituciones que puedan ilustrarla en su investigación. En particular, se mandató a esta Comisión para investigar las circunstancias, relaciones, actuaciones y omisiones del Ministerio del Interior, sus autoridades y funcionarios, independientemente de su naturaleza contractual, vinculados a los hechos materia de la investigación, incluyendo el paso desde la Fiscalía Sur al referido Ministerio del señor Alejandro Peña, precisando las condiciones de su contratación, su responsabilidad administrativa y las funciones que cumplía.

Esta Comisión se integró por 13 diputados, 6 de la Alianza por Chile, 6 de la Concertación y el independiente René Alinco, quien ejerció la presidencia de la instancia. Durante el proceso investigativo de la Comisión, concurrieron a prestar declaración los señores Xavier Armendáriz Salamero, ex Fiscal

Regional Oriente; Sabas Chahuan Sarras, Fiscal Nacional; Mauricio Fernández, Director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional; Raúl Guzmán, Fiscal Regional Sur; Gustavo González Jure, General Director de Carabineros; Eduardo Witt, Oficial de Carabineros; Pedro Orthusteguy, Presidente de la Asociación Nacional de Fiscales; Alejandro Bernhardt, Jefe de Recursos Humanos del Ministerio del Interior, Tania Tamayo, Periodista; Marcos Vásquez, Director Nacional Policía de Investigaciones; Marcelo Apablaza, Víctor Núñez y Francisco Rojas, todos fiscales adjuntos; Gonzalo Yuseff, Director de la ANI; Christian Schalper, ex Jefe de Personal del Ministerio del Interior; Juan Pablo Buono-Cuore, Ex Fiscal; Alejandro Peña Ceballos, Ex Fiscal Regional Sur; Mauricio Daza, Valentina Horvath, Morris Farachi, Rodrigo Román y María Rivera, todos abogados defensores; Christian de Feudis y Ximena Risco, ambos abogados querellantes por el Ministerio del Interior; Rodrigo Ubilla, Subsecretario del Interior; Rodrigo Hinzpeter, Ministro del Interior.

2.- Conclusiones propuestas.

A partir de la información recabada por la Comisión, durante las sesiones realizadas y la documentación recibida y, particularmente, las declaraciones prestadas ante esta instancia parlamentaria por los diversos invitados, a solicitud de los parlamentarios miembros de ella, y que representan a las distintas bancadas, se puede concluir que según los antecedentes recopilados, y según consta en la investigación administrativa 819/2009, seguida en contra del entonces Fiscal Regional Alejandro Peña, se pudo constatar la existencia de prácticas antisindicales por parte de éste, siendo amonestado por escrito por el Fiscal Nacional con fecha 17 de junio de 2008. Se pudo constatar, además, que dichas prácticas antisindicales constituyeron conductas permanentes y continuas durante el período en que el señor Alejandro Peña Ceballos ejerció como Fiscal Regional Metropolitano de la Zona Sur y constituye parte del accionar normal del señor Peña. Por otra parte, y referido derechamente al denominado “Caso Bombas”, de acuerdo a las diversas declaraciones recogidas por la comisión investigadora, y en particular las declaraciones del General Director de Carabineros, señor Gustavo González Jure, se puede concluir la existencia, a lo menos en el Departamento de Criminalística de Carabineros, de prácticas poco claras respecto a la firma de peritajes por parte de peritos que no los habían efectuado, esto bajo el supuesto objetivo de agilizar o por rapidez, lo cual era una situación habitual. Dicha práctica, como consta en las actas de sesiones de esta Comisión y en el propio proceso judicial, se habría materializado también en informes periciales realizados y requeridos por el Ministerio Público en el denominado “Caso Bombas”, que habrían sido firmados por peritos distintos a los que habían efectuado el peritaje. En cuanto a si este hecho podría eventualmente constituir el delito de falsificación de documento público, realizar dicha calificación no es de competencia de esta Comisión, sino de los tribunales de justicia.

Sin embargo, es dable señalar que dicha situación es de alta gravedad y debe ser erradicada de la institución. Al respecto es bueno señalar que resulta necesario legislar respecto al desarrollo de peritajes en causas criminales, particularmente resultaría necesario evaluar la pertinencia de la existencia de un órgano público distinto e independiente a las policías y al Ministerio Público, a objeto de transparentar y dar las garantías necesarias a los intervinientes en procesos penales. Cabe hacer presente que, actualmente, existen en curso dos investigaciones judiciales en la materia, en el Segundo Juzgado Militar de Santiago, y en la Fiscalía Regional Metropolitana Sur. Asimismo, la Dirección de Investigación Delictual y Drogas de Carabineros de Chile, lleva adelante un sumario administrativo en el Departamento de Criminalística de dicha institución policial. El perito cuestionado en este caso fue don Eladio Gallardo Ríos del Laboratorio de Criminalística (Labocar), quién era el responsable de tres informes periciales del sitio del suceso, de fechas 14 de julio y 22 de septiembre de 2009, y del 30 de abril de 2010. Un aspecto relevante, es el hecho que tras el reconocimiento de Eladio Gallardo de que el informe usado en juicio tenía una firma que no era la suya, la Fiscalía retira 216 testigos del juicio oral, por lo que el hecho afectó directamente a la investigación. Otro aspecto importante detectado por la Comisión, dice relación con la necesidad de implementar medidas legislativas a objeto de mejorar el trabajo del Ministerio Público. Particularmente se detectaron falencias legislativas que dificultan el trabajo del ente persecutor en casos de alta complejidad, destacando, entre ellos, los plazos para acusar una vez cerrada la investigación, los que resultarían precarios, como lo fue el “Caso Bombas”. Lo mismo ocurre tratándose del recurso de nulidad y la sentencia de reemplazo, materias reguladas por los artículos 372, 385 y siguientes del

Código Procesal Penal. En relación al tema de mayor preocupación de la Comisión, y de la opinión pública, referido a la relación entre el Ministerio del Interior y la Fiscalía Regional Metropolitana Sur, es dable señalar que al menos ante esta Comisión no se acreditó una relación distinta a la que mantiene la Fiscalía con cualquier querellante. Sin embargo, llama la atención la contratación del Señor Alejandro Peña por parte del Ministerio del Interior, ya que del trabajo de la Comisión y las declaraciones vertidas por los distintos invitados, se pudo establecer que las conversaciones para incorporar al señor Peña al Ministerio del Interior, como Jefe de la División de Estudios de dicha cartera, se inician el 15 de marzo de 2011, a iniciativa y siendo llevadas directamente por el Subsecretario del Interior, señor Rodrigo Ubilla, las que culminan con el Señor Peña iniciando sus funciones el día 11 de abril del mismo año, es decir solo seis días después de hacer efectiva su renuncia al Ministerio Público, y encontrándose aun en tramitación el denominado “Caso Bombas”, que a él le correspondió liderar. El accionar del Subsecretario del Interior, don Rodrigo Ubilla, y del entonces Fiscal Alejandro Peña, ha significado un grave daño a la imagen y credibilidad, tanto del Ministerio Público como del Ministerio del Interior, ya que está acreditado que el señor Alejandro Peña tomó decisiones en la causa, tales como presentar la acusación y solicitar la imposición de las penas, mientras mantenía conversaciones para incorporarse como Jefe de la División de Estudios del Ministerio del Interior, como es de público conocimiento. El sólo hecho de que un Fiscal Regional o adjunto mantenga conversaciones con un querellante para negociar condiciones de trabajo y, posteriormente, trabajar o prestar servicios a dicho querellante, en este caso el Ministerio del Interior, compromete, sin lugar a dudas, la objetividad del ente persecutor y podría constituir una amenaza a la autonomía constitucional del Ministerio Público, así como una infracción al principio de probidad administrativa. La probidad administrativa constituye un principio rector que inspira el funcionamiento de los órganos del Estado en aras del bien común. La ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, define dicho principio, señalando que: “consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”. Tal es la importancia que reviste dicho principio orientador de la función pública, que el constituyente derivado de 2005, mediante la reforma constitucional contenida en la ley N°20.050, lo consagró en el artículo 8°, en el capítulo I de la Carta Fundamental, sobre las Bases de la Institucionalidad. Por tanto, estas actuaciones o negociaciones entre el Subsecretario Ubilla y el señor Peña, lesionan dicho principio, al afectar o interrumpir la labor investigativa del otrora Fiscal. Resulta menester señalar que en virtud de toda la documentación recibida en esta Comisión, consta que según el decreto N°250 del Ministerio del Interior, de fecha 11 de abril de 2011, se contrata al señor Alejandro Peña Ceballos para desempeñarse en la Subsecretaría del Interior como experto en materias de seguridad, orden público y crimen organizado, asimilado al grado 2° EUR. Desde esa fecha, el señor Alejandro Peña se desempeñaría como Jefe de la División de Estudios, dependiente directamente de la Subsecretaría del Interior. No obstante lo anterior, llama la atención el hecho de que no consta que se haya dictado posteriormente ningún decreto o acto administrativo que haya designado al señor Peña en tal calidad. Ello, a diferencia de las resoluciones Nros. 2167, y 2168, ambas del 1° de junio de 2011, firmadas por el Ministro del Interior y Seguridad Pública (S) don Rodrigo Ubilla Mackenney, en virtud de las cuales se designan al Jefe de la División de Investigaciones, don David Huina Valenzuela, y a la Jefa de la División de Carabineros, doña Constanza Farías Prieto, respectivamente. En cuanto al trabajo desarrollado por el entonces Fiscal Alejandro Peña, en el denominado “Caso Bombas”, es preciso señalar que el período del señor Peña como Fiscal Regional, expiraba en el mes de octubre de 2011. No obstante ello, el señor Peña señaló ante esta Comisión que no habría podido asistir a la audiencia de juicio oral del referido caso. Sin embargo, el artículo 260 del Código Procesal Penal establece que la audiencia de preparación del juicio oral se debe realizar entre 25 a 35 días después de la acusación. Por lo que, al menos el entonces Fiscal Alejandro Peña estuvo en posición de asistir a la audiencia de preparación del juicio oral, información que omitió ante la Comisión y que, por lo visto, no tuvo en consideración al momento de dejar el Ministerio Público.

Por otra parte, se pudo establecer que mientras el señor Peña estuvo a cargo de la investigación, recopiló miles de pruebas que, posteriormente, fueron declaradas por el Tribunal como manifiestamente impertinentes. Es razonable sostener que el otrora Fiscal actuó de manera arbitraria o, a lo menos, con total desprolijidad, ya que los elementos de prueba carecían del más mínimo atisbo de verosimilitud,

según lo establecieron los propios Tribunales de Justicia. Finalmente, se puede señalar que el fracaso del “Caso Bombas” no se puede atribuir a una persona en particular, ya que son diversos los factores que confluieron a su desplome como, por ejemplo, las deficiencias investigativas e, incluso, falencias legales. No obstante lo anterior, resulta patente que el desenlace del “Caso Bombas”, constituye un fracaso para los órganos del Estado, básicamente para el Ministerio Público y el Ejecutivo. Ello se ejemplifica en un dato de la Defensoría Penal Pública: durante los nueve meses que estuvieron los imputados de este denominado “Caso Bombas” detenidos en la cárcel de máxima seguridad, hubo 18 artefactos explosivos, siendo el promedio de 20 al año. Esta situación es de la mayor gravedad, en una doble dimensión: en primer lugar, porque da cuenta de personas que fueron privadas de libertad durante meses y que, finalmente, fueron absueltas por los Tribunales de Justicia y en segundo lugar, radica en que, no obstante estar privados de libertad los imputados, supuestos autores de los bombazos; estos siguieron produciéndose, ya la fecha, los verdaderos autores de los atentados explosivos siguen impunes, dejando en evidencia la incapacidad de los órganos del Estado responsables de la Seguridad Pública, y de aquéllos que tienen a su cargo la persecución penal.

3.- Propuestas sugeridas.

Dadas las conclusiones y, particularmente, los hechos conocidos durante la investigación llevada a cabo por la Comisión Investigadora del “Caso Bombas”, resultaría pertinente solicitar a S.E. el Presidente de la Republica y a la señora Ministra de Justicia, que el proyecto de ley anunciado por el Ejecutivo para perfeccionar la reforma procesal penal, considere la modificación del artículo 248 del Código Procesal Penal, ya que éste establece que una vez cerrada la investigación, el fiscal tiene un plazo de 10 días para deducir la acusación, plazo que, en casos complejos, puede resultar precario, motivo por el cual resulta pertinente legislar sobre la materia, estableciendo nuevos criterios que permitan mejorar la calidad del trabajo del ente persecutor. Lo mismo ocurre tratándose del recurso de nulidad y la sentencia de reemplazo, ambos temas regulados por los artículos 372, 385 y siguientes del Código Procesal Penal, Asimismo, resulta necesario que se contemplen modificaciones al inciso cuarto del artículo 247 del mismo cuerpo legal, el que establece la sanción del sobreseimiento definitivo, cuando los fiscales no formulen acusación dentro del plazo de 10 días, contados desde el cierre de la investigación. Con esto se pone fin a la sanción a la causa, lo cual perjudica abiertamente a las víctimas, debiendo reemplazarse por una sanción al fiscal que incumpla con los plazos establecidos. Otro aspecto relevante que debería incluirse en las reformas anunciadas por el Ejecutivo, dice relación con la situación laboral de los Fiscales una vez que dejan de formar parte del Ministerio Publico. Al respecto se sugiere establecer una limitación legal a quienes cesan en el cargo de Fiscal, que se traduzca en que no podrán prestar servicios profesionales de ninguna naturaleza, a quienes hayan sido intervinientes en los procesos penales, en los cuales al Fiscal le haya correspondido dirigir la investigación, por el plazo de seis meses, contados desde que se hace efectiva su cesación en el cargo. En el mismo sentido, se hace necesario y urgente legislar entorno a la carrera funcionaria de los fiscales, ya que esto permitirá dar mayor independencia y autonomía en la tramitación de causas. Esto resulta fundamental y se hace necesario aún a partir del denominado “Caso Bombas”, ya que los fiscales adjuntos, todos fiscales jefes, estaban doblemente sometidos al Fiscal Regional responsable del caso, es decir, además de obedecer las instrucciones de su superior, el Fiscal Regional, estaban imposibilitados de representar en muchos casos sus desavenencias investigativas con este, dado que su posición de Fiscal Jefe, al ser un cargo de confianza, depende exclusivamente del Fiscal Regional, por lo cual la autonomía de los fiscales se pudo haber visto afectada, en éste y otros casos. Es de vital importancia que el Ejecutivo considere estas medidas dentro del proyecto de ley que ha anunciado, ya que mejorará la función del ente persecutor, no sólo en los casos complejos como el “Caso Bombas”, sino en todo el accionar del Ministerio Publico. Del mismo modo, resulta necesario y pertinente legislar a objeto de modificar la actual ley que tipifica las conductas terroristas, a fin de dotar al Ministerio Público de herramientas que le permitan llevar a cabo de mejor manera su cometido, introduciendo técnicas de investigación análogas a las de la ley N°20.000, sobre tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, como son los informantes, los agentes encubiertos, y los agentes reveladores.

Dada la complejidad de los delitos terroristas, y en post de asegurar el éxito de la investigación, se requiere la infiltración de los grupos terroristas, siendo dichas técnicas de investigación las herramientas

más eficaces para lograr dicho objetivo. Finalmente se sugiere legislar a fin de modificar el Estatuto Administrativo, en orden a permitir que subsista la responsabilidad administrativa del funcionario público después de su renuncia. Ello, a fin de precaver una posible elusión de responsabilidad administrativa de funcionarios públicos, ante una renuncia intempestiva, como el caso del señor Peña, al dejar el Ministerio del Interior.

VI.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional se remitirá, una vez aprobado, una copia del presente informe al S.E. el Presidente de la República. Se designó Diputado Informante al diputado ALINCO, DON RENÉ.

Acordado y tratado según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 5, 12, 18 y 19 de junio, 3, 9, 30 y 31 de julio, 6, 7, 14 y 28 de agosto, 3 y 10 de septiembre, 2, 8, 16 y 30 de octubre, 21 y 27 de noviembre, 11 de diciembre de 2012 y 2 de enero de 2013, con la asistencia de la señora Saa, doña María Antonieta y los señores Alinco, don René (Presidente); Ascencio, don Gabriel; Bertolino, don Mario; Brown, don Pedro; Calderón, don Giovanni; Ceroni, don Guillermo; Edwards, don José Manuel; Espinoza, don Fidel; García, don René; Harboe, don Felipe; Hasbún, don Gustavo; Jarpa, don Carlos; Saffirio, don René; Schilling, don Marcelo; Silber, don Gabriel; Squella, don Arturo; Verdugo, don Germán y Ward, don Felipe. Asistieron, además, los señores Burgos, don Jorge; Latorre, don Juan Carlos; Pérez, don José y Vilches, don Carlos.

Sala de la Comisión, a 2 de enero 2013.

JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA

Abogado Secretario de la Comisión

II. Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado “Plan Frontera Norte”

Antecedentes

La Cámara de Diputados, en su sesión 100ª, celebrada el 20 de noviembre de 2012, ante la petición formulada por cuarenta y nueve señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo preceptuado en la letra c) del número 1 del artículo 52 de la Constitución Política de la República, acordó, por mayoría, “crear una Comisión Especial Investigadora acerca de la implementación del denominado “Plan Frontera Norte”.

En el ejercicio de su cometido, la Comisión analizó las actuaciones y responsabilidades políticas y administrativas de los organismos del gobierno sobre la materia; los objetivos tenidos en cuenta para crear dicho Plan; los programas de compras, incluyendo sus itinerarios y las licitaciones; los montos presupuestarios comprometidos en tales operaciones, tanto los programados como los ejecutados, con los responsables en cada una de las etapas; los estados de avance y las metas cumplidas; las eventuales irregularidades cometidas en el proceso de adquisición de materiales; los motivos de la renuncia de algunas autoridades del Ministerio del Interior vinculadas a la aplicación del referido Plan; los pagos de sobreprecio que, eventualmente, se hubieren efectuado en la compra de material para el control del narcotráfico; el posible cohecho a funcionarios del aludido ministerio; la pérdida de droga en el marco de decomisos policiales o judiciales, y la responsabilidad política y administrativa que podría caberle al Ministerio del Interior en el uso de la fuerza pública para controlar el movimiento social e indígena desde el año 2010.

Conclusiones

CONSIDERACIONES DE LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Con el voto favorable de las diputadas señoras

Nogueira, doña Claudia y Zalaquett, doña Mónica y los diputados señores Browne, don Pedro; Delmastro, don Roberto; Hasbún, don Gustavo y Rosales, don Joel y el voto en contra de los diputados señores Accorsi, don Enrique; Gutiérrez, don Hugo; Saffirio, don René; Vargas, don Orlando y Walker, don Matías, vuestra Comisión aprobó las conclusiones y proposiciones formuladas por la diputada señora Marta Isasi, cuyas consideraciones son las siguientes:

En general, hay un sentir unánime de la Comisión en términos de reconocer la necesidad de un Plan Frontera Norte, ya que el narcotráfico en nuestro país muchas veces tiene como puerta de entrada, nuestras fronteras de la zona norte, dadas las particulares características geográficas que hay en el lugar. Por ello, es necesario combatir con fuerza la entrada de drogas, sea para consumo local o para volver a ser exportada a otros países. Es así como debe mantenerse una política pública orientada al combate y prevención del narcotráfico y del ingreso de drogas, principalmente por la zona norte.

Si bien a lo largo de las sesiones se pudieron evidenciar diversas contradicciones entre los invitados, por ejemplo en materia de quién fue en definitiva el o los encargados de determinar los precios de referencia dentro del proceso licitatorio, lo cual fue uno de los puntos neurálgicos y que avocó varias de las sesiones para su esclarecimiento, los puntos centrales de la investigación lograron ser en parte cubiertos, permitiendo a esta Comisión llegar a tener una visión general del funcionamiento e implementación del Plan Frontera Norte.

Es importante que pese a los cuestionamientos públicos que se han hecho a esta política pública, ésta continúe, y no se vea paralizada por los hechos que motivaron la formación de esta Comisión, ya que la protección de las fronteras para evitar la propagación de la droga en nuestro país debe ser un objetivo

que se persiga de manera constante. Por otra parte, los procedimientos administrativos y judiciales actualmente en curso deben agotar todas las instancias para llegar a dar con los responsables de las irregularidades que se han dado en el proceso concreto del Plan Frontera Norte.

El problema que se generó en la implementación del Plan Frontera Norte hizo saltar a la vista una serie de falencias en el sistema de compras públicas, especialmente cuando los equipos que se pretende adquirir son de gran complejidad técnica en que hay pocos oferentes en el mercado, las cuales es necesario mejorar para permitir que hechos como los ocurridos no vuelvan a suceder.

Por lo mismo, se hace necesaria una reforma legal en materia de compras públicas que permita una mayor transparencia y un menor control de precios por parte de los proveedores, sobre todo aquellos que proveen equipos de escasa oferta. Una posible alternativa frente a estos casos sería la posibilidad de abrir una licitación internacional para encontrar mejores precios y alternativas en el extranjero.

Asimismo, se hace necesaria una reforma legal que traspase la atribución de quema o destrucción de drogas desde los Servicios de Salud hacia las policías, que son los órganos más idóneos para llevar a cabo estos procedimientos. Además, se constató en las declaraciones, que hoy existen procedimientos bastante arcaicos para llevar a cabo estas labores, los cuales requieren un proceso de modernización urgente que dé más seguridad tanto a la población como a los funcionarios que hoy deben desarrollar dichas labores.

A nuestro juicio, no resultó posible determinar las responsabilidades políticas por las irregularidades surgidas en la implementación del Plan Frontera Norte dado que entre las distintas personas a cargo de los procesos se culpaban unos a otros, no llegando en definitiva a zanjar a quién correspondía realmente la responsabilidad por los hechos denunciados, además de tratarse de procesos de compra complejos e insertos dentro de un plan estratégico para impedir el ingreso de drogas en nuestro país, lo que hace aún más difícil determinar responsables, dados los especiales caracteres técnicos del proceso de compra, que obligan a la intervención de mayor cantidad de personas dentro del proceso licitatorio que en otras circunstancias.

Sin perjuicio de lo anterior, hacemos notar, tal como lo señaló en su momento el Subsecretario Ubilla, que dentro del mercado público y de los procesos de compra existieron agentes corruptores, tanto públicos como privados, los cuales deben ser perseguidos y sancionados, pero no corresponde a esta Comisión, sino a las respectivas instancias judiciales y administrativas.

Asimismo, con el voto favorable de las diputadas señora Nogueira, doña Claudia y Zalaquett, doña Mónica y los diputados señores Browne, don Pedro; Delmastro, don Roberto; Hasbún, don Gustavo y Rosales, don Joel, y el voto en contra de los diputados señores Accorsi, don Enrique; Gutiérrez, don Hugo; Saffirio, don René; Vargas, don Orlando y Walker, don Matías, vuestra Comisión aprobó, también, las conclusiones y proposiciones formuladas por las diputadas señora Nogueira, doña Claudia y Zalaquett, doña Mónica y el diputado señor Browne, don Pedro, cuyas consideraciones son las siguientes:

1.- Antecedentes Generales.

Como consecuencia de los antecedentes, informes y testimonios recogidos en el desarrollo de la labor de esta Comisión Investigadora, es posible señalar las siguientes consideraciones que servirán de base para las conclusiones y proposiciones que se corresponde realizar a esta Comisión.

A. De la elaboración, implementación y resultados del Plan Frontera Norte.

a) Génesis.

A raíz de la visita del Presidente de la República a la zona fronteriza, los Gobiernos Regionales de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta suscribieron, en Agosto y Septiembre de 2010, sendos convenios de colaboración en materia de seguridad y combate al narcotráfico. A su vez, el Ministerio del

Interior y Seguridad Pública, a partir de un modelo de reducción de disponibilidad, se pretende limitar el acceso a las drogas, restringiendo su ingreso y circulación, atacando el mercado de venta.

Conforme lo anterior, se elaboró un diagnóstico y un Plan Estratégico, que involucró y contó con una convocatoria amplia que incluyó a todas las instituciones responsables de los controles fronterizos.

b) Formalización del Plan.

Por Res. Exenta N° 11.093 de 26 de Diciembre de 2011, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública creó el denominado Plan Frontera Norte cuyo objetivo es.

Disponer de un modelo de control de frontera que incorpora y relaciona los espacios marítimos, aéreos y terrestres en los pasos habilitados y no habilitados.

Combatir el crimen organizado en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

Evitar el ingreso y salida de drogas al país. Evitar el contrabando de mercaderías.

Evitar el ingreso ilegal de personas a nuestro territorio.

Promover una efectiva coordinación intersectorial entre las instituciones que participan de estos controles, cada uno con sus capacidades y experiencia.

En el diseño y ejecución del Plan, han participado en un esfuerzo colaborativo todas las instituciones públicas vinculadas con el control fronterizo y policial, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, los Servicios de Salud respectivos, los Gobiernos Regionales, Directemar, el Ministerio de Defensa, y por supuesto la Subsecretaría del Interior, todo quienes han reconocido la necesidad y utilidad de este Plan.

Los hechos descritos se acreditaron debidamente con la copia de la Resolución Exenta N° 11.093 de 26 de Diciembre de 2011, y con las declaraciones de todas las autoridades de Carabineros y Policía de Investigaciones citadas.

c) Coordinación intersectorial y determinación de necesidad de incorporar tecnología de última generación.

Precisamente para lograr los fines previstos en el Plan Frontera Norte, y derivado de la coordinación intersectorial señalada, surge como una consecuencia necesaria e ineludible que las instituciones policiales y de control fronterizo, cuenten con tecnología de última generación para combatir con fuerza y eficacia a las organizaciones que se dedican a ingresar y comercializar droga en nuestro país, por lo que resulta una consecuencia lógica de la implementación de este Plan, un Programa de adquisición de tecnología adecuada a los fines perseguidos.

De este modo se planificó desde las instituciones usuarias y receptoras de esta tecnología, entre otros equipos, la adquisición de Camiones de Rayos X, para escanear vehículos en movimiento; Cámaras termales con visión entre 4 y 18 km., con el fin de detectar movimientos a distancia; Visores Nocturnos con el objetivo de tener capacidad de vigilancia nocturna sin ser descubiertos; hornos móviles para incinerar droga incautada en tiempos menores, densímetros y fibroscopios para sondear y revisar vehículos, equipajes y cualquier bien donde se pudiese ocultar droga; pórticos Scanner para revisar Camiones y su contenido, etc.

La planificación y determinación de necesidades de compras de tecnología señalada consta de las Resoluciones que aprueban las Bases de cada una de las licitaciones públicas del Plan Frontera Norte, en concordancia con lo establecido en la ley de Presupuestos de los años 2012 y 2013 que contienen las glosas destinadas al Plan Frontera Norte, con los documentos y antecedentes aportados por cada una de las instituciones que se refieren al origen y requerimientos efectuados en el marco del Plan Frontera Norte, a los antecedentes y documentos de cada una de las licitaciones públicas ejecutadas.

d) Resultados y continuidad del Plan Frontera Norte.

Los positivos resultados que se han obtenido con la implementación del Plan, avalan plenamente la necesidad de transformar esta iniciativa, en una política de Estado permanente.

En efecto, en las regiones donde ha funcionado el Plan Frontera Norte, los procedimientos policiales entre los años 2010 al 2012, se han incrementado en un 67%; las incautaciones de droga en el mismo período aumentaron en un 90%; y los detenidos por esta causa, aumentaron en 165%.

Estas cifras revelan que en el marco de la ejecución del Plan Frontera Norte se ha logrado generar un duro golpe al narcotráfico, que sólo en 2012, ha perdido en estas regiones 165 mil millones de pesos por las incautaciones realizadas, y de ese modo se ha evitado el ingreso de más de 100 millones de dosis de droga a nuestro país.

Estos resultados han podido ser acreditados con los datos policiales tenidos a la vista respecto de la ejecución del Plan Frontera Norte, con la información proporcionada por el Subsecretario del Interior, y con las declaraciones de los Intendentes de las 3 regiones que forman parte del Plan Frontera Norte.

B. Mercado de tecnología.

Asimismo, se ha podido constatar por esta Comisión, que el mercado de la tecnología de esta naturaleza, es un círculo restringido, con múltiples relaciones entre los proveedores, quienes se conocen, han sido socios, y que por lo mismo se encuentran en condiciones de controlar de alguna manera el mercado y sus precios.

Asimismo, la evidencia aportada por los propios agentes del mercado citados a esta Comisión, y los antecedentes documentales tenidos a la vista, revelan que usualmente se trata de intermediarios, sean representantes o agentes, o bien intermediarios de intermediarios, lo que indudablemente acota aún más el mercado y por otra parte permite aumentar los precios finales de los productos.

A este respecto, se ha evidenciado una relación comercial y personal entre los agentes del mercado, que dificulta y limita la libre competencia, especialmente a través del intercambio constante de información entre ellos. De hecho y no obstante que las licitaciones públicas efectuadas en el marco del Plan Frontera Norte permitían la participación de empresas extranjeras, ninguna se presentó, y sólo concurren las empresas nacionales que las representan, permanente o transitoriamente.

La situación descrita ha quedado de manifiesto con las declaraciones del Contralor General de la República respecto de como opera este mercado en las licitaciones de seguridad y defensa, como también del reportaje de CiperChile. Se corroboró además con las declaraciones de los representantes de empresas proveedoras Alfredo Giacoman y Rocío Martínez, y las declaraciones del Jefe del Departamento de Proyectos de la Subsecretaría del Interior Felipe Baeza, sin perjuicio de la correspondencia electrónica enviada por Hugo Federico de la empresa Phoenix y de la empresa Sectrade representada por los hermanos Cordero.

C. Procedimiento para definir necesidades, y requerimientos técnicos y económicos.

Por los antecedentes recabados y declaraciones de los especialistas de las instituciones que participaron en el diseño y ejecución del Plan Frontera Norte, ha quedado de manifiesto que el procedimiento establecido desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública para definir el equipamiento necesario para cada institución, fue amplio y participativo, destacando en primer lugar que la División de Estudios a través del Departamento de Proyectos se reunió con las instituciones vinculadas al Plan, a fin de dar cuenta del contenido del mismo y su contexto, para que cada una de las instituciones efectuara los requerimientos al Ministerio del Interior. Posteriormente, estos requerimientos eran validados por las mesas técnicas que se creaban al efecto, donde se requería la participación de expertos provistos desde los mismos organismos o instituciones, como OS/, el TIC y Dirección de Fronteras por Carabineros, y la Jefatura Nacional antinarcóticos de la PDI, desde donde surgían la ficha técnica de cada equipo, con las características y los presupuestos estimados a utilizar en cada uno de

los procesos de adquisición, y finalmente la División de Estudios y su Departamento de Proyectos, procesaba esta información, para la elaboración de las Bases de Licitación, cuyas condiciones técnicas y presupuestarias eran subidas al portal mercadopublico.cl para información de todos los proveedores.

El procedimiento mencionado se pudo demostrar con los antecedentes e Informes aportados por las instituciones que participaron en las mesas técnicas, esto es Carabineros, Policía de Investigaciones, sin perjuicio de las declaraciones de sus altos mandos, y también con las declaraciones del ex Jefe del Departamento de Proyectos, Felipe Baeza Prieto, del ex Jefe de la División de Estudios, Alejandro Peña, y del propio Subsecretario del Interior.

D. Procedimientos para adquirir el equipamiento.

Asimismo, se ha podido establecer fehacientemente que por una decisión político-administrativa del Subsecretario del Interior, se determinó que todas las adquisiciones se llevaran a cabo a través del procedimiento de licitación pública conforme lo dispone la Ley de compras públicas y su Reglamento, por tratarse éste de un procedimiento transparente, que garantiza a todos los interesados competir en igualdad de condiciones para la oferta de los referidos equipos. Así todas las licitaciones fueron hechas bajo esta modalidad.

Así consta de los antecedentes que dan cuenta de cada una de las licitaciones y su respectiva toma de razón por la Contraloría General de la República; del instructivo emanado de la División Jurídica que regula el comportamiento de los funcionarios públicos respecto de los proveedores, tratándose de licitaciones públicas, y de las declaraciones de múltiples personas ante esta Comisión, entre las que destacan ex Jefe del Departamento de Proyectos, Felipe Baeza Prieto, el ex Jefe de la División de Estudios, Alejandro Peña, el Subsecretario del Interior, e incluso los proveedores, Rocío Martínez y Alfredo Giacoman, el que indicó expresamente que había sido la licitación más exigente en la que había intervenido.

E. Marco presupuestario comprometido.

A la luz de los antecedentes recogidos por la Comisión, en especial por los antecedentes entregados por Carabineros e Investigaciones, se tiene por establecido que los montos fijados como presupuestos referenciales para efectos de requerir los marcos presupuestarios a la Dirección de Presupuestos, y en cada una de las licitaciones, fueron proporcionados por las referidas instituciones policiales, quienes por medios de comunicación institucionales, como oficios y correos electrónicos, informaron al Ministerio del Interior, los valores del equipamiento a adquirir, los que fueron finalmente considerados para estos efectos como presupuestos referenciales de las licitaciones respectivas.

La determinación de los presupuestos utilizados en las Bases de cada una de las licitaciones realizadas en el marco del Plan Frontera Norte, se hizo en función del procedimiento descrito precedentemente.

Lo anterior, se acredita de acuerdo a los oficios y comunicaciones institucionales en especial de Carabineros y Policía de Investigaciones, conjuntamente con los testimonios de funcionarios de Carabineros e Investigaciones, y también con las declaraciones de Felipe Baeza y Alejandro Peña.

F. Entidad responsable de la coordinación y ejecución.

Del mismo modo, se ha aclarado que la unidad responsable de la coordinación y ejecución del Plan Frontera Norte, a partir de las directrices del Subsecretario del Interior, fue el Departamento de Proyectos, dirigido por don Felipe Baeza dependiente de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior, la que desde su creación fue dirigida por Alejandro Peña Ceballos.

Lo anterior, es sin perjuicio de la intervención de las Divisiones de Administración y Finanzas, y División Jurídica, más el Gabinete del Subsecretario en las etapas pertinentes de las respectivas licitaciones públicas, y dentro del marco de sus respectivas atribuciones legales y reglamentarias.

Así la elaboración de las Bases de Licitación en su aspecto administrativo correspondía a la División Jurídica y de Estudios, las Bases técnicas debía elaborarlas el Departamento de Proyectos de la División de Estudios, a partir de la información y requerimientos técnicos y presupuestarios entregada por las instituciones policiales y las mesas técnicas creadas al efecto.

Lo anterior se acreditó con la documentación de respaldo del Plan Frontera Norte, de cada una de las licitaciones, y los múltiples testimonios de funcionarios ministeriales, policiales, todos contestes en que el ente ejecutor y coordinador, era el Departamento de Proyectos de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior.

G. Observaciones administrativas detectadas por la Contraloría General de la República en la ejecución del Proceso de Adquisiciones de equipamiento del Plan Frontera Norte.

Si bien no es posible aún difundir el contenido específico del Pre informe elaborado por la Contraloría General de la República respecto de los procesos licitatorios del Plan Frontera Norte, tanto porque se trata de observaciones provisionales, como porque así lo ha determinado el organismo fiscalizador, sí es posible señalar por esta Comisión, a partir de la información entregada por el Sr. Contralor General, que se registraron una serie de deficiencias de carácter administrativo, que si bien no han infringido el principio de probidad, si revelan ciertas descoordinaciones, omisiones y falta de capacidad que pudieran comprometer la eficiencia y celeridad de los procedimientos.

A vía ejemplar se puede señalar el transcurso de tiempos más allá de lo razonable entre la adquisición de cierta tecnología y el efectivo comienzo en su operación por las instituciones policiales, la tardanza en obtener los permisos administrativos de funcionamiento, y pruebas incompletas, aspectos que constituyen algunas de las observaciones planteadas por el órgano contralor.

En este punto, y tal cual lo informó el Contralor, existen 7 funcionarios o ex funcionarios que actualmente se encuentran sometidos a sumario administrativo, con la respectiva formulación de cargos, que corresponden precisamente a aquellos que formaron parte de Comisiones Evaluadoras, o se encontraban a cargo de alguna de las etapas del procedimiento licitatorio en razón de las observaciones indicadas en el pre informe.

H. Deficiencias en el sistema de compras públicas.

Teniendo a la vista la normativa vigente, y lo señalado, entre otros, por el Sr. Contralor General de la República, es claro que el procedimiento de compras públicas señalado en la Ley 19.886 y su reglamento, adolece de significativas deficiencias, las que se ven agravadas cuando los mercados – como los de seguridad y defensa- , son restringidos, poco transparentes y operan además a través de intermediadores, lo que deja a la administración con herramientas limitadas para enfrentar eventuales sobreprecios, o colusión de privados para obtener mejores condiciones para la venta de sus productos.

En este sentido, el Sr. Contralor expuso como principales problemas de este sistema de compras públicas, al menos en el mercado de seguridad y defensa, los siguientes:

La cuantía de los recursos que administran estas instituciones y que provienen de distintas fuentes de financiamiento, Ley de Presupuestos, Ley Reservada del Cobre, del Fondo Rotativo de Abastecimiento y de Fondos Internos.

La diversidad de normativa legal y reglamentaria que regula el ámbito de la Defensa Nacional.

Existencia de debilidades de control interno y financiero.

Transferencia de recursos y rendición de cuentas por montos globales y no a nivel de ítem en ciertos gastos.

Omisión frecuente de actos administrativos necesarios.

Incumplimiento del régimen de contratación pública de la ley N° 19.886 y su reglamento.

Conforme los hechos expuestos y al mandato de esta

Comisión, respecto de la investigación de la implementación del Plan Frontera Norte, sus objetivos, programación y presupuesto, supuestas irregularidades, especialmente posible pagos de sobreprecio en los equipamientos de control de narcotráfico y eventual cohecho de funcionarios públicos, así como las responsabilidades políticas y administrativas de los encargados;

Es posible señalar las siguientes principales conclusiones:

1.- De la competencia de la Comisión Investigadora.

No obstante lo amplio de su competencia original, se debe dejar constancia que los temas consistentes en la investigación de la pérdida de droga en decomisos policiales y judiciales, y el uso de la fuerza pública para el control de los movimientos sociales e indígena a partir del año 2010, no formaron parte ni del estudio ni del análisis, por lo que no es posible efectuar conclusiones a ese respecto. Únicamente las conclusiones podrán referirse a lo relativo al Plan Frontera Norte y su implementación.

2.- En cuanto al Plan Frontera Norte.

a) De la creación del Plan Frontera Norte.

La decisión de definir e implementar el citado Plan

Frontera Norte es, sin duda alguna, una iniciativa que debe ser reconocida como acertada, en atención a que el problema del ingreso de droga y contrabando por nuestra frontera, no había sido abordado previamente en un modo integral, formal y coordinado, incorporando a todos los agentes públicos encargados de esta función, por lo que esta política pública, inédita en el país, permitió tener una visión común del problema, y lograr una colaboración entre las instituciones vinculadas a este tema, e incorporar tecnología de última generación para la lucha contra el narcotráfico.

b) De la implementación del Plan Frontera Norte.

La implementación y ejecución del Plan Frontera Norte, desde el punto administrativo se ajustó plenamente a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen las compras públicas, utilizando el procedimiento que garantiza de mejor manera la transparencia y seriedad y participación, cual es la Licitación pública, que además asegura la igualdad de condiciones a todos los proveedores que quisieren participar.

c) De los resultados del Plan Frontera Norte.

Finalmente los resultados de su implementación, no hacen sino confirmar su necesidad y utilidad, por lo que se estima imprescindible su continuidad política y presupuestaria.

En efecto, los informes oficiales dan cuenta entre otras cifras, que la incautación de droga en las Regiones que forman parte del Plan Frontera Norte ha aumentado entre 2010 y 2012, en un 90%, que equivalen a más de 4 millones de dosis, y a más de 41 mil millones de pesos, y a su vez los procedimientos policiales asociados a infracciones a la Ley 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes, aumentó en el mismo período en un 67%.

Estas cifras, demuestran que la implementación coordinada y eficaz de una política pública, permite obtener resultados que respaldan el diseño y ejecución de la misma.

3. Respecto de la actuación del Subsecretario del Interior en cuanto a la supervisión y coordinación de la ejecución del Plan Frontera Norte.

La unidad ejecutora de los procedimientos licitatorios fue el Departamento de Proyectos de la División de Estudios de la Subsecretaría del Interior, sin perjuicio de la intervención de la División Jurídica y la División de Administración y Finanzas en lo que les correspondió de acuerdo a sus competencias legales.

A su vez, está acreditado que el Departamento de Proyectos estaba a cargo de don Felipe Baeza, y jerárquicamente su superior era el Jefe de la División de Estudios don Alejandro Peña, quien debía reportar al Subsecretario del Interior.

En cuanto al control y fiscalización de la ejecución del Plan por el superior jerárquico al ejecutor, dicha responsabilidad correspondía a Alejandro Peña atendido su rol como Jefe de la División de Estudios, control que no se ejerció debidamente, manteniéndose al margen de las decisiones y ejecución de los proyectos, dejando en los hechos al Jefe del Departamento de Proyectos, Felipe Baeza sin supervisión inmediata y directa.

Respecto de la supervisión ejercida por el Subsecretario del Interior, como Jefe Superior del Servicio, en cuanto al diseño y ejecución del Plan, es posible concluir que esta función la ejerció a través de sus constantes requerimientos de información e instrucciones sobre el particular, tanto al Jefe de la División como al jefe del Departamento respectivo.

Sobre el particular, conviene destacar entre las medidas de control y supervisión ejercidas por la autoridad mencionada las siguientes:

- a) Fijó las directrices de la preparación y formalización del Plan.

El diagnóstico del problema, el reconocimiento de la frontera norte, las visitas a terreno en condiciones extremas y los requerimientos de información para la preparación y formalización del Plan, se hizo conforme a las pautas instruidas por la autoridad señalada, y se formalizó a través del acto administrativo correspondiente, esto es la Resolución Exenta N° 11.093 de 26 de Diciembre de 2011.

- b) Convocó a todas las instituciones con responsabilidad en la elaboración y ejecución del Plan, para lograr una participación coordinada de ellas.

Toda la información así como los requerimientos técnicos y presupuestarios para la confección del Plan, fueron generados a partir de los análisis efectuados por los propios destinatarios del equipamiento por reunir las capacidades operativas y técnicas para su definición de necesidades, pues la instrucción y diseño del Plan consideraba la participación y coordinación integral en todas las etapas correspondientes, desde el requerimiento institucional, hasta la materialización de la adquisición.

- c) Fijó como procedimiento para la adquisición de cada equipamiento, la constitución de Mesas Técnicas de trabajo.

Con el fin de dar la participación a las instituciones usuarias de los equipamientos, y establecer obligaciones y responsabilidades, se instruyó como procedimiento para la elaboración de las respectivas Bases Administrativas para adquirir tecnología, la creación y funcionamiento de Mesas Técnicas que validaran cada uno de los requerimientos de equipamiento de seguridad y vigilancia.

- d) Determinó la utilización del procedimiento de licitación pública como regla para la adquisición de equipamiento.

Aún existiendo alternativas distintas, por decisión de la autoridad política se determinó que todas las compras se hicieran bajo este procedimiento, que garantiza, transparencia, participación e igualdad, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 19.886 de compras públicas, y su respectivo reglamento.

- e) Ordenó elaborar un instructivo regulatorio de la interacción con proveedores para los funcionarios de la Subsecretaría del Interior.

A fin de prevenir cualquier contacto con proveedores al margen del sistema de mercado público, el Subsecretario dispuso la elaboración de un instructivo que señala las condiciones legales y reglamentarias que corresponden al respecto, las que fueron puestas en conocimiento de todos los funcionarios vinculados a estas licitaciones.

- f) Determinó proveer a las Comisiones Evaluadoras de expertos técnicos para asesorar la decisión de las respectivas adjudicaciones.

El Subsecretario, en el marco de los procesos licitatorios

respectivos, dictó las correspondientes Resoluciones Exentas para proveer a las Comisiones Evaluadoras, de asesoría de expertos técnicos designados por las propias instituciones policiales, debidamente acreditados curricularmente, por su experiencia y capacidad profesional.

Conforme con lo expuesto, se estima que el Subsecretario del Interior cumplió los estándares legales y reglamentarios para el diseño e implementación del Plan Frontera Norte, como también cumplió su obligación legal de supervisión y control en la ejecución del referido Plan, y a su vez dispuso de adecuadas medidas preventivas de carácter administrativo, con el fin de cautelar la transparencia de los procesos, y el correcto ejercicio de los deberes de eficiencia y eficacia al interior de esa repartición. A su vez se estima que el Jefe de la División de Estudios, Alejandro Peña, no ejerció la función de control y supervisión que le correspondía en razón de su cargo, permitiendo que la unidad ejecutora actuara sin fiscalización directa, lo que redundó en las descoordinaciones y omisiones que se cometieron en la etapa de ejecución del referido Plan.

4.- En cuanto a la licitación de densímetros y fibroscopios.

a) Origen y validación de precios.

Se acreditó que los antecedentes técnicos y presupuestarios de la licitación de densímetros y fibroscopios fueron entregados por Carabineros, a través de información remitida al Departamento de Proyectos de la División de Estudios, sin perjuicio de la posterior validación de las mesas técnicas, y de la asesoría del experto designado por la Institución, por lo que la responsabilidad en el origen de tal información, aparece radicada en quien la entregó.

Es necesario señalar que el precio por el que originalmente se adjudicó la licitación en fibroscopios era de \$ 11.800.000.- por unidad, y en densímetros por \$ 23.400.000.- por unidad, cifras que fueron coherentes con la información otorgada previamente por las Instituciones Policiales.

Además se estableció que dichas cifras fueron cotejadas con antecedentes disponibles en el portal mercadopublico.cl respecto de valores pagados previamente, los que arrojaron precios muy similares por adquisiciones de densímetros realizadas en 2008 y 2010 por las Gobernaciones de Tarapacá y General Carrera por \$ 25.900.000.- más IVA, y 22.244.000.- más IVA (ID 768111000-LP08 y 1531-56-LP10) respectivamente, y en fibroscopios del año 2009 y 2010 por Carabineros de Chile y la Gobernación de General Carrera por 10.090.000.- más IVA y \$ 13.876.000.- más IVA respectivamente.

Desde ese punto de vista, tanto en el origen de la información presupuestaria como en el chequeo posterior con aquella disponible públicamente, el procedimiento administrativo empleado por la Subsecretaría del Interior, no aparece como cuestionable, e incluso las cifras de la adjudicación de densímetros y fibroscopios son similares a los precios efectivamente pagados en licitaciones realizadas previamente.

- b) Conducta del Subsecretario del Interior, ante la publicación de CiperChile relativa a la licitación de densímetros y fibroscopios.

Respecto de la conducta desplegada por el Subsecretario del Interior ante la información publicada por CiperChile, se estableció que con el fin de prevenir cualquiera situación que pudiese eventualmente constituir alguna irregularidad, y además cumpliendo la función de cautelar el patrimonio fiscal, dicha autoridad en forma inmediata dispuso las siguientes medidas:

- b.1) Oficios de fecha 4 y 8 de Octubre de 2012, dirigidos a la Contraloría General de la República dando cuenta de la situación denunciada por CiperChile, y solicitando a ese organismo fiscalizador una investigación especial a los procesos licitatorios del Plan Frontera Norte.

b.2) Retiro inmediato de la Resolución que aprobaba el contrato desde la Contraloría General de la República donde se encontraba para el trámite de toma de razón a fin que evitar el perfeccionamiento del acto administrativo.

b.3) Dispuso la instrucción de un sumario administrativo, que actualmente lleva adelante el organismo fiscalizador a fin de determinar responsabilidades funcionarias.

b.4) Interpuso una querrela en la Fiscalía Centro Norte a fin de que se investigue dicho proceso y pueda detectar o descartar la existencia de conductas delictivas y las responsabilidades que pudieren derivar de ellas.

b.5) Puso los antecedentes a disposición del Consejo de Defensa del Estado, institución que dispuso la interposición de acciones judiciales que persiguen investigar y aclarar los hechos.

Las acciones y conductas descritas dan cuenta de la proactividad, transparencia y celeridad del actuar del Subsecretario del Interior con el fin de cautelar el interés y patrimonio público, y determinar la existencia de eventuales irregularidades y responsabilidades derivadas de esta licitación, por lo que desde el punto de vista de su actuación posterior a la denuncia de Ciperchile, e independiente de los fundamentos de dicha denuncia, se acreditó un actuar tendiente a evitar cualquier duda respecto de la legalidad y probidad del proceso.

c) Actual situación en la licitación de densímetros y fibroscopios.

El Ministerio del Interior y Seguridad pública puso término administrativo al contrato para adquirir fibroscopios y densímetros, invocando el interés público a fin de evitar cualquier situación irregular, según dan cuenta las Resoluciones Exentas N° 1972 y 1973 respectivamente.

Hasta la fecha no se ha producido ninguna imputación de responsabilidades penales por parte de la Fiscalía Centro Norte.

Hay un sumario pendiente de la Contraloría General de la República a fin de determinar responsabilidades administrativas respecto de funcionarios y ex funcionarios públicos, por faltas de carácter administrativo, que si bien no dicen relación con infracción al principio de probidad, si podrían afectar la celeridad u eficacia de los procedimientos.

Como consecuencia de las decisiones del Subsecretario del Interior, todos los procesos administrativos de adquisición de tecnología han sido exhaustivamente revisados y auditados, tanto internamente como por la Contraloría General de la República.

No se ha pagado suma alguna del erario fiscal que pudiera ser objeto de cuestionamiento, y se han entregado en forma oportuna y transparente todos los antecedentes a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, para su completo análisis.

Los procesos de adquisición pendientes se están desarrollando enmarcados en un proceso de auditoría coetánea con la Contraloría General de República.

d) Sobre la existencia de eventuales sobrepuestos en la licitación de densímetros y fibroscopios.

Si bien hasta la fecha no ha sido posible establecer con certeza la existencia –y en su caso el porcentaje- de sobrepuestos ofertado en la licitación de densímetros y fibroscopios, según se señaló en el el punto 4.- a) precedente, se han establecido 2 hechos relevantes al respecto:

El primero, que en licitaciones anteriores efectuadas en la pasada administración por el mismo equipamiento, se adjudicaron y pagaron valores similares a aquellos por los que se había adjudicado la licitación materia de investigación por estas Comisión.

El segundo, que fue posible establecer que el oferente adjudicado, Tecnodata Ltda., no adquirió los densímetros y fibroscopios de forma directa de la empresa norteamericana SAS R&D Services Inc.,

fabricante y distribuidor de los equipos, sino que lo habría realizado a través de la sociedad Asesorías e Inversiones Santa Victoria Limitada, según de la factura pro forma de fecha 6 de julio de 2012 emitida por esta última empresa, lo que reviste suma relevancia, debido a que en la oferta técnica presentada por esa empresa, se acompañó un Certificado de Representación emitido por SAS R&D Services Inc., de fecha 4 de junio de 2012, que indica textualmente que: “Este documento certifica que nuestra empresa SAS R&D Services Inc. otorga exclusivamente para la Licitación Frontera Norte 623-15-LP12 Provisión de Densímetros, la distribución exclusiva a Representaciones y Comercio Internacional Tecnodata Limitada.”.

Una intermediación como la descrita puede incidir en que el precio de los productos sea mayor que si se adquieren directamente del distribuidor o fabricante, lo que sumado a la información que Tecnodata obtuvo de la empresa Sectrade, en cuanto a que no habrían otros oferentes, generó condiciones para eventualmente aumentar el precio en un porcentaje que está aún indeterminado.

De acuerdo a las conclusiones anteriores, se establece por la Comisión que:

1) En el entendido que la Comisión tiene por objetivo establecer la existencia de responsabilidades políticas, pues las penales están siendo investigadas por la Fiscalía Centro Norte, y las administrativas por la Contraloría General de la República, no se ha detectado en el actuar del Subsecretario Ubilla, alguna conducta que pudiere ser constitutiva de responsabilidad política, o de infracciones a la probidad.

Por el contrario de la exposición de los hechos efectuada precedentemente, queda de manifiesto que la actuación proactiva y responsable del Subsecretario en relación con el Plan Frontera Norte, permitió, por una parte, su exitosa ejecución, y por otra, dispuso todas las medidas preventivas que tenía su disposición para cautelar que el procedimiento se llevara a cabo de una forma ajustada a la ley y el reglamento, y a su vez, con posterioridad a la denuncia efectuada por CiperChile, ordenó ejecutar aquellas acciones destinadas a investigar cualquiera irregularidad que eventualmente pudiera existir, las que hasta esta fecha, no han sido determinadas.

2) Por otro lado y si bien no se han detectado infracciones al principio de probidad administrativa, si se han constatado descoordinaciones entre las Instituciones que han participado de la ejecución del Plan Frontera Norte, y también infracciones al deber de celeridad y eficacia de ciertas actuaciones funcionarias, por lo que es obligación de la Contraloría General de la República determinar las responsabilidades del caso, y a su vez, del propio Subsecretario del Interior procurar una mayor supervisión, por parte de los Jefes de División respectivos, de los procesos administrativos de las licitaciones públicas en las que deban participar.

3) Lo anterior es sin perjuicio de las conductas que se han constatado en los agentes del mercado de esta tecnología, toda vez que sus relaciones comerciales y personales, unido a lo restringido del mercado, han impedido el ejercicio de la necesaria y libre competencia, requerida como elemento esencial en el marco de las licitaciones; conforme se ha señalado anteriormente.

4) Finalmente la ley de compras públicas N° 19.886 y su reglamento, resulta un instrumento insuficiente, en especial en compras en mercados de seguridad y defensa, los que por su naturaleza, y las de los propios agentes de tal mercado, no permiten a la administración tener toda la información disponible, limitan la participación de extranjeros, y facilita eventuales colusiones o conductas que puedan alterar la libre competencia necesaria en todo proceso de licitación pública.

Propuestas.

Al tenor del informe precedente, la Comisión estima necesario hacer las siguientes propuestas:

1.- Al Ministro del Interior y Seguridad Pública.

Continuar con la implementación del Plan Frontera Norte hasta su completa ejecución, procurando intensificar la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales para la mantención de sus exitosos resultados.

2.- Al Presidente de la República.

Para que a través del Ministerio de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, disponga un estudio de la Ley de Compras Públicas, a fin de lograr perfeccionar sus procedimientos y asegurar el interés fiscal especialmente en el sector de seguridad y defensa, toda vez que se ha demostrado la insuficiencia de las herramientas legales para tal objetivo.

3.- Al Contralor General de la República.

Con el fin que disponga la elaboración de una propuesta de perfeccionamiento de los procedimientos administrativos de compra de equipos de tecnología policial o de defensa, procurando una mayor fiscalización y auditorías en aquellos casos donde puede existir concentración de los mercados y falta de información pública respecto de características y precios.

Sala de la Comisión, a 13 de agosto de 2013.

JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA

III. Comisión Investigadora sobre el Derecho de Reunión y Seguridad Pública

Antecedentes

Mediante oficio N° 10.312, de 7 de agosto de 2012, el Secretario General informó que la Cámara de Diputados, en sesión de la misma fecha y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y 297 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la petición de 54 señores Diputados, para crear una Comisión Investigadora sobre el derecho de reunión y seguridad pública. En el mismo oficio se detallaban los temas que debía abordar la Comisión, a saber:

- a) Los métodos y protocolos empleados por las fuerzas de orden y seguridad pública para resguardar, controlar y disolver las manifestaciones públicas y protestas sociales.
- b) Los recursos humanos y materiales empleados para el control y disolución de las manifestaciones
- c) Los procesos de selección, formación y adoctrinamiento institucional del personal de las fuerzas especiales de Carabineros de Chile, incluyendo el análisis de los recursos financieros empleados y el impacto de la destinación de personal a las unidades especializadas antidisturbios sobre los servicios generales de Carabineros de Chile.
- d) Constitucionalidad y legalidad del establecimiento de cierres y vallados de calles, pasajes y avenidas por parte de las fuerzas policiales como mecanismo de prevención de la ocurrencia de incidentes.
- e) La adquisición de equipamiento destinado al control de manifestaciones y protestas sociales, incluyendo el parque completo de vehículos policiales como radio patrullas, carros lanza agua, carros lanza gases, vehículos de transporte de personal y de detenidos; asimismo, la adquisición de armamento como escopetas antidisturbios, uniformes, cascos y escudos.
- f) La adquisición y el empleo de disuasivos químicos, y los efectos de estos sobre la salud de la población y del personal policial, y sus procedimientos de empleo.
- g) El empleo de recursos de inteligencia para controlar las manifestaciones públicas y protestas sociales; el uso de sistemas de registro fotográfico y fílmico y el destino y administración de las imágenes tomadas durante las manifestaciones; el empleo de funcionarios infiltrados en las manifestaciones, la existencia de interceptaciones de las comunicaciones y de seguimientos a dirigentes políticos y sociales.
- h) Constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades superiores de Gobierno Interior y de los gobernadores provinciales del país en la autorización de las manifestaciones en bienes nacionales de uso público.
- i) Denuncias de abusos y excesos policiales durante el control de manifestaciones, protestas sociales y disturbios en la Región Metropolitana y otras regiones del país; la situación de los derechos humanos; el rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos y de los observadores de derechos humanos; la actividad de los fiscales del Ministerio Público y de los defensores públicos en los casos de detención de manifestantes; y el impacto de la actividad policial represiva en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Chile en el sistema interamericano y de Naciones Unidas de protección de los derechos Humanos.
- j) Todos los aspectos que la Comisión estime necesario investigar en relación a las políticas públicas relativas a este tema

Mediante oficio N° 10.561 de 9 de enero de 2013, el Secretario General informó que la Cámara de Diputados resolvió integrar la Comisión Investigadora en referencia con los Diputados señores:

1. Giovanni Calderón Bassi;

2. Alberto Cardemil Herrera;
3. María Angélica Cristi Marfil;
4. Marcelo Díaz Díaz;
5. Rodrigo González Torres;
6. Hugo Gutiérrez Gálvez;
7. Gustavo Hasbún Selume;
8. Carlos Jarpa Wevar;
9. Tucapel Jiménez Fuentes;
10. Cristian Letelier Aguilar;
11. Cristian Monckeberg Bruner;
12. Sergio Ojeda Uribe, y
13. Gabriel Silber Romo.

Mediante oficio N° 10.799, de 20 de junio de 2013, el Secretario General de la Corporación informó que el Diputado Joel Rosales Guzmán reemplazará, en forma permanente en esta Comisión, al Diputado Gustavo Hasbún Selume.

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

- Del Diputado señor Rodrigo González Torres (Presidente):

Durante la última sesión celebrada por vuestra Comisión, prorrogada de conformidad con las disposiciones del artículo 53 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y del artículo 297 del Reglamento de la Corporación, luego de no alcanzar consenso en torno a un texto único de las conclusiones y proposiciones del trabajo realizado en cumplimiento del mandato de esa Honorable Sala, se procedió a votar la presentación del Diputado señor Rodrigo González Torres, la que resultó aprobada por seis votos a favor, correspondientes a los Diputados señores Marcelo Díaz Díaz; Ramón Parías Ponce; Hugo Gutiérrez Gálvez; Sergio Ojeda Uribe; Gabriel Silber Romo, y Rodrigo González Torres (Presidente), tres votos en contra, de la Diputada señora María Angélica Cristi Marfil y Diputados señores Cristian Letelier Aguilar y Joel Rosales Guzmán, y cero abstenciones. Vuestra Comisión, por unanimidad, acordó aplicar la votación inversa al texto de minoría presentado por la Diputada señora María Angélica Cristi Marfil.

A) PROPUESTA DE CONCLUSIONES:

1.- En los último tiempo, el país ha sido testigo del surgimiento a lo largo de todo el territorio nacional de conflictos sociales que han derivado en el desarrollo de protestas por parte de movimientos, organizaciones y ciudadanos individuales que se expresan en la ocupación del espacio público, en la paralización de actividades docentes o productivas y la ocupación de establecimientos públicos, especialmente centros de estudio de todos los niveles del sistema escolar y universitario. Es así, que desde el año 2011 hasta la fecha es posible contabilizar un número cercano a los 10.000 eventos ciudadanos, entre los que se incluyen manifestaciones, marchas, huelgas, paros, ocupaciones y caravanas.

2.- La masividad y reiteración en el tiempo de estas protestas han obligado al Gobierno, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y a Carabineros de Chile, en su rol constitucional de garantizar el orden público y dar eficacia al Derecho , a efectuar un completo examen de sus políticas institucionales

en la materia, como forma de hacer más efectiva la acción policial y especialmente lograr que ésta se ajuste a los estándares internacionales y nacionales de protección de los derechos humanos.

3.- Sin embargo, esta Comisión, ha podido establecer que la primera dificultad para lograr una adecuada armonización de los derechos y valores jurídicos en juego en materia de resguardo del derecho a reunión, asociación y expresión, bases esenciales del derecho a manifestarse públicamente y la necesidad del resguardo de la seguridad pública, estriba en la deficiente regulación constitucional y reglamentaria de tales derechos.

En efecto, en nuestro país la Carta Fundamental no asegura el derecho constitucional a la manifestación pública o el derecho a la protesta social pacífica, sino solo el derecho de reunión y de opinión y en segundo lugar, respecto al desarrollo normativo de estos últimos, se ha permitido la subsistencia de una norma de rango no legal, sino que meramente administrativa, el D.S. N° 1.086, de 1983, que fuera dictado durante la existencia de un régimen dictatorial, donde no existía un estado de derecho en el país y donde la sustentación del gobierno estaba correlacionada con la limitación de los derechos políticos y las libertades públicas de las personas.

En consecuencia, la primera conclusión de esta Comisión dice relación con la imperiosa necesidad de actualizar nuestra normativa interna modificando la Carta Fundamental para incorporar dentro del catálogo de derechos constitucionales el derecho a la manifestación y a la protesta social y, en segundo lugar, concordar una ley regulatoria de los derechos de reunión y manifestación, que establezca como principio esencial su superioridad respecto a otros derechos de menor jerarquía, como son los derechos a la libre circulación por los bienes nacionales de uso público y en donde se excluya el régimen de autorización previa por parte de la autoridad administrativa, la cual con mucho debe adoptar las medidas para conciliar el ejercicio del derecho a reunión y manifestación pública con otros derechos garantidos por el ordenamiento jurídico, de manera tal de adecuarla al estándar internacional vigente en materia de libertades públicas y protección de los derechos humanos.

4.- Del examen de las declaraciones vertidas por las autoridades del Ministerio del Interior y por el Alto Mando de Carabineros de Chile es posible concluir que los esfuerzos llevados a cabo para mejorar el desempeño institucional y sobre todo asegurar los derechos de las personas son muy valorables en cuanto expresión de un elevado sentido de responsabilidad profesional. Sin embargo han sido aún débiles y lentos. El hecho de que Carabineros de Chile haya creado un Departamento de Derechos Humanos que le permita revisar su normativa y procedimientos para prevenir por la vía de la capacitación de sus mandos y personal ejecutor y modificar sus modalidades de actuación es muy positivo. Sin embargo resulta insuficiente en la medida que también deben existir órganos internos disciplinarios que sean capaces de detectar los abusos y excesos y perseguirlos de manera independiente y objetiva.

Asimismo, los cambios llevados a cabo por la Institución, tales como la ubicación de cámaras al interior de los vehículos de traslados de detenidos, la coordinación con el Institucional Nacional de Derechos Humanos, son medidas necesarias y útiles, pero parciales, en la medida que no cubren todo el espectro temporal de las detenciones y retenciones de manifestantes.

Es más, el punto más crítico de los problemas suscitados en torno a los procedimientos de restauración del Orden Público no ha sido solucionado, como es tener métodos eficaces que permitan focalizar la acción policial represiva en las personas que cometen delitos mediante actos de violencia durante las manifestaciones públicas, de manera tal de no solo tolerar sino que facilitar la actividad de los manifestantes pacíficos,

5.- La Comisión ha logrado formarse convicción que a la fecha la policía uniformada aún no logra cumplir con un objetivo declarado por sus altos mandos como deseable, cual es emplear la fuerza de manera racional y proporcional, lo que en la práctica los expone a cometer abusos que comprometen su responsabilidad jurídica como agentes del estado y lo que es más grave atendida la reiteración de los casos de abusos, haciendo que Chile arriesgue su responsabilidad internacional ante los organismos multilaterales de Derechos Humanos, tanto del sistema universal como Interamericano de protección de los derechos humanos.

6.- La Comisión acuerda expresar su preocupación por el hecho de que existen tanto en la Comisión como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos como asimismo en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, procesos incoados por violación de derechos de manifestantes que han sido víctimas de abusos en sus derechos, en la medida que estas acciones jurisdiccionales internacionales, legítimas para las víctimas agraviadas, importan no solo un grave daño a la imagen y prestigio internacional del país sino que además la posibilidad en el futuro de que el Estado de Chile sufra las consecuencias políticas y económicas de una condena en los referidos organismos multilaterales.

7.- Resultan, a juicio de esta Comisión, imprecisas las declaraciones reiteradas del Ministro del Interior y del Director General de Carabineros en orden a que en nuestro país existiría una suerte de autonomía completa de la institución uniformada en el cumplimiento de sus funciones. Carabineros de Chile, por mandato constitucional, es una institución obediente, disciplinada y no deliberante, sujeta al poder civil legítimamente constituido. Su relación operativa y cotidiana es con el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, que es el encargado de diseñar la política nacional de resguardo del Orden Público. Por lo anterior, sostener la tesis de una autonomía operativa absoluta es impreciso, erróneo y tiende a generar confusión y lo que es más grave a excepcionar de responsabilidad política a las autoridades civiles a cargo del área.

La autonomía policial, sólo existe en la medida que las acciones llevadas a cabo por los mandos operativos, se encuadran en el marco referencial determinado por la política de seguridad pública del Gobierno legalmente constituido. Plantear otra tesis, supondría sostener que en Chile la policía uniformada es un poder autónomo per se, no sujeto a la autoridad y control del gobernante.

8.- Se debatió en extenso en el seno de la Comisión la naturaleza y extensión de la institución de la flagrancia y cómo ésta circunstancia autorizaba o no a las policías para actuar sin orden judicial ni de un fiscal del Ministerio Público. Sobre el particular la Comisión se ha formado pleno convencimiento que la flagrancia ha sido utilizada de manera excesiva por las fuerzas policiales para justificar acciones al margen de la ley como fue el ingreso a la Casa Central de la Universidad de Chile, cuestión que fue debatida en la Comisión. La flagrancia, sólo autoriza a las policías para efectuar acciones tendientes a detener a los autores de un delito que se está cometiendo o se acaba de cometer y en caso alguno a efectuar desalojos de recintos cerrados, ni mucho menos detenciones masivas y arbitrarias a personas respecto de las cuales no existen antecedentes para imputarles de manera certera la comisión de un ilícito penal.

9.- Efectuado un análisis pormenorizado de las distintas declaraciones vertidas en la Comisión, ésta se ha formado pleno convencimiento de la necesidad de mejorar la capacidad de las policías para identificar y detener a las personas que individualmente o en grupos causan actos de violencia durante el desarrollo de las manifestaciones. Siendo estos grupos una minoría, no es menos cierto que su capacidad de despliegue en la calle, su violencia e irracionalidad se han ido haciendo con el tiempo cada vez más graves, aumentando su capacidad para causar daño ya no solo a la propiedad pública o privada sino que a la integridad física de las personas, incluyendo los miembros de los cuerpos de policía.

La Comisión, por lo anterior, expresa su convencimiento sobre la necesidad de dotar a Carabineros de Chile de atribuciones legales como asimismo de recursos materiales y de personal para enfrentar el desafío que significa prevenir y reprimir las actuaciones de estos grupúsculos violentistas que aprovechan las manifestaciones y protestas democráticas para alterar el orden y la paz social. Pero estas medidas deben estar dirigidas con pertinencia y precisión a este objetivo y jamás a coartar ni limitar el ejercicio de las libertades públicas, del derecho a reunión y menos para afectar el pleno respeto a los derechos humanos.

10.- En relación a las deposiciones vertidas por la Directora Nacional y el jefe del Departamento Jurídico del Instituto Nacional de Derechos Humanos y abogados defensores de presuntas víctimas de abusos policiales sobre las dificultades prácticas para la adecuada protección de los derechos de las personas que son detenidas, la comisión acuerda expresar su preocupación porque de manera reiterada se repiten denuncias que dan cuenta de la existencia de malos tratos.

La reiteración de las denuncias en el tiempo como asimismo la existencia de hechos similares en distintas regiones del país, dan cuenta que estamos en presencia de prácticas comúnmente aceptadas o al menos toleradas por los mandos policiales, lo cual supone una grave infracción a sus obligaciones constitucionales y legales.

Estas prácticas reiteradas son:

- a) Detenciones masivas sin discriminación entre manifestantes pacíficos y sujetos que cometen delitos.
- b) Malos tratos verbales y físicos hacia los manifestantes, con uso excesivo de la fuerza física.
- c) Falta de atención a la opinión de las personas, incluyendo de las autoridades legalmente investidas de Poder y a las cuales está sujeta la autoridad policial como son los fiscales del Ministerio Público y los magistrados del Poder judicial.
- d) Uso excesivo y desproporcionado de disuasivos químicos como gas lacrimógeno.
- e) Uso de balines de pintura que han afectado irreversiblemente la salud y la visión de personas inocentes, cuyo uso ha sido desaconsejado por el Colegio Médico y organismos técnicos, lo que exige su inmediata y definitiva eliminación como medios disuasivos utilizados por la policía.
- f) Empleo de los carros lanza agua, como medios de agresión y no sólo de contención de los manifestantes.
- g) Abusos en la aplicación de las normas de control de identidad, más allá de la autorización legal contenida en el Artículo 85 del Código Procesal Penal.
- h) Abuso con numerosos detenidos cuando son menores de edad, a quienes no se les aplican las "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing)", especialmente las referidas al primer contacto con la autoridad policial.
- i) Trato inadecuado y muchas veces irrespetuoso a los abogados y observadores de derechos humanos que cumplen con la tarea de salvaguardar los derechos de las personas detenidas.
- j) Procedimientos de registro de detenciones, de control de lesiones y de egreso de las unidades policiales que son excesivamente lentos, parciales y burocráticos, que lesionan seriamente los derechos de las personas que permanecen privadas de libertad por largos periodos de tiempo, a veces incluso en circunstancias de existir órdenes precisas del Ministerio Público de ser dejadas en libertad.

11.- En relación a la actuación de los fiscales del Ministerio Público, la Comisión ha podido establecer que en casos de manifestaciones masivas que dan lugar a procedimientos de detención de manifestantes, los fiscales de turno no están presentes en las unidades policiales y adoptan decisiones respecto a ellos, tales como someterlos a controles de detención sin siquiera tomarles declaración sobre los hechos, lo cual supone una grave infracción al deber de objetividad del ente persecutor penal, en la medida en que hacen fe, sin más del contenido de los partes policiales.

El Ministerio Público debe en su actuación controlar la juridicidad y pertinencia de las actuaciones policiales, tomando conocimiento directo y/o verificando los cargos imputados a manifestantes detenidos y no ser sólo una caja de resonancia de las decisiones adoptadas por los mandos policiales.

12.- En relación al rol del Poder Judicial y en especial de los jueces de garantía, resulta especialmente preocupante el hecho de que no se publican de manera permanente los números de teléfono donde poder ubicar al juez de turno en caso de ser necesaria la interposición de un recurso de amparo o habeas corpus. Es incomprensible que sea posible para cualquier profesional de derecho ubicar a la secretaria de un tribunal de letras en lo civil, de familia o laboral o a la secretaria de la Corte de apelaciones e incluso de la Corte Suprema, mas no a un juez de garantía, cuya misión esencial es garantizar el respeto a los derechos de las personas imputadas por la comisión de un delito.

13.- En relación a la competencia que mantiene la Justicia Militar para conocer de las denuncias por delitos de violencia innecesaria cometidos por personal policial, esta Comisión se ha formado el convencimiento que es indispensable corregir por la vía legislativa esta situación, de manera de adecuarse a las recomendaciones formuladas por organismos de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Palamara con Estado de Chile", en donde la máxima instancia interamericana declaró expresamente que la Justicia Militar en Chile no daba garantías de independencia para los civiles y ni siquiera para los militares que son encausados por ella.

14.- En relación a la situación del personal policial que presta servicios en las Fuerzas Especiales, esta Comisión, considera necesarios procedimientos de selección y capacitación continuos de estas unidades especializadas. La capacidad de autocontención y de manejo emocional es fundamental para este personal, razón por la cual se hace necesario hacer selecciones rigurosas y someterlos a entrenamientos no solo en materias operativas sino que también en relación a la doctrina en relación al respeto irrestricto a los derechos humanos.

Hacemos presente, además, que la Comisión expresa su preocupación por el régimen laboral al que están sujetos estos funcionarios, con extensas jornadas laborales, sin contraprestaciones pecuniarias por trabajo fuera de las horas de trabajo ordinarias, lo que sin duda es un elemento que juega en contra de un buen desempeño de sus funciones y de la capacidad de autocontención de sus efectivos.

La labor de las Fuerzas Especiales de Carabineros, debe ser relevada en cuanto a su importancia para la conservación de la paz social en Democracia y por los efectos de su actuación en relación a la población, lo que demanda respecto de ellos no sólo dotarlos de medios humanos y materiales que les permitan desarrollar su labor profesional, sino que además obtener una retribución económica acorde a su esfuerzo y riesgos a los cuales se ven expuestos.

B) PROPUESTA DE RECOMENDACIONES.

1) En consecuencia, de acuerdo al mérito de lo indicado precedentemente la Comisión Investigadora acuerda recomendar al Ejecutivo que someta a consideración del Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el derecho a reunión consagrado en la Constitución Política de la República, de manera de actualizar nuestra legislación y cumplir con estándares internacionales en materia de protección de derechos humanos adoptado por las normas y la jurisprudencia de los organismos multilaterales de DDHH.

2) Asimismo, se acuerda solicitar al Ejecutivo poner urgencia y recomendar a la Sala de la H. Cámara de Diputado agilizar la tramitación a fin de acelerar la discusión de los distintos proyectos de ley que modifican la competencia objetiva de los Tribunales Militares, restringiendo su competencia a la investigación de hechos constitutivos de transgresiones a bienes jurídicos propiamente militares, como asimismo, se encarguen que ella extienda únicamente a personal militar y nunca alcance a civiles, tengan estos la calidad de imputados u ofendidos y solo para funciones militares, excluyendo de esta el control del orden público interno.

También es menester, en esta parte solicitar al Poder ejecutivo que inicie un proyecto de ley de su iniciativa exclusiva para reformar la Justicia Militar en orden a superar su carácter eminentemente inquisitivo, incorporándola a los estándares normativos de la reforma procesal penal y adecuar la regulación orgánica del sistema de enjuiciamiento criminal militar con el fin de cumplir con los estándares internacionales exigidos en materia de imparcialidad e independencia del tribunal.

3) Por otra parte la Comisión acuerda solicitar a S.S.E. el Presidente de la Corte Suprema, que el Poder Judicial considere publicitar a través de su portal de Internet el número telefónico de los jueces de garantía, de manera de poder facilitar la interposición de recursos de amparo en contra de personas privadas de libertad.

4) La Comisión acuerda además solicitar al señor Director General de Carabineros el perfeccionamiento de los procedimientos policiales con la finalidad de lograr separar la respuesta policial respecto a los

grupos minoritarios de violentistas de los manifestantes pacíficos, empleando medios preventivos y represivos idóneos.

5) La Comisión recomienda a la Sala acelerar la discusión de todos aquellos proyectos de ley en actual trámite legislativo que permitan sancionar a quienes cometan actos violentos durante manifestaciones públicas.

6) La Comisión también solicita al señor Fiscal Nacional del Ministerio Público que disponga, dentro de sus medios, en casos de manifestaciones públicas masivas, el despliegue de fiscales en las unidades policiales para facilitar la liberación de quienes sean sancionados por faltas menores o eximidos de responsabilidad penal, de manera de limitar al máximo las privaciones de libertad injustificadas 7) La Comisión ha concordado proponer al Supremo Gobierno la constitución de una mesa de trabajo de carácter permanente en la que organizaciones representativas de la sociedad civil y las autoridades públicas competentes, desarrollen un diálogo orientado al progresivo y sistemático perfeccionamiento de las formas en que se cautela y ejerce el derecho de reunión de los ciudadanos.

8) La Comisión invita al Ministerio del Interior y al Alto Mando de Carabineros de Chile a un proceso integral de revisión de los protocolos operativos vinculados a la función de resguardo del orden público, asegurando su plena consistencia con las obligaciones del Estado de Chile en materia de derechos humanos y especialmente con el derecho de reunión y la libertad de expresión, constitutivos del derecho de manifestación de los ciudadanos y, en el mismo sentido, reforzar los sistemas de control que aseguren el adecuado cumplimiento de tales protocolos.

9) Finalmente la Comisión Investigadora, propone que la Sala de la Corporación, reitere a las autoridades policiales la necesidad de incorporar en todos sus niveles la formación y capacitación permanente de sus funcionarios en derechos humanos, apoyándose en las instituciones especializadas y estableciendo métodos efectivos de evaluación de la aplicación práctica permanente de estos conceptos.

IV. Comisiones Especiales Investigadoras unidas encargadas de analizar las eventuales irregularidades en el otorgamiento de pensiones en Capredena y Dipreca y las pensiones pagadas a funcionarios de Gendarmería

Antecedentes

La Cámara de Diputados, en su sesión 43ª, celebrada el 13 de julio de 2016, ante la petición formulada por 56 señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República y el artículo 313 del Reglamento de la Corporación, acordó crear una una Comisión Especial Investigadora encargada de "analizar las irregularidades que se pudieran haber cometido en el otorgamiento de pensiones cuyo monto supere las sesenta unidades de fomento mensuales, en beneficio de funcionarios de Gendarmería y de las otras instituciones adscritas a Capredena y a Dipreca, particularmente aquellas en las que pudo existir colusión entre empleados y empleadores para incrementar arbitrariamente las últimas remuneraciones con el fin de abultar una jubilación, así como también analizar la pertinencia de la continuidad de los sistemas de cotización especiales para las citadas instituciones".

Para el cumplimiento de su propósito, la referida Comisión Especial rindió su informe en un plazo no superior a sesenta días y para el desempeño de su mandato pudo constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

La Comisión se constituyó el 17 de agosto de 2016.

2.- Comisión Especial Investigadora encargada de analizar las eventuales irregularidades de las pensiones pagadas a funcionarios de Gendarmería.

La Cámara de Diputados, en su sesión 43ª, celebrada el 13 de julio de 2016, ante la petición formulada por 49 señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República y el artículo 313 del Reglamento de la Corporación, acordó crear una una Comisión Especial Investigadora encargada de "determinar si las pensiones pagadas a funcionarios de Gendarmería se han ajustado a derecho o han sido incrementadas en virtud de eventuales resquicios que posibilitaron un fraude a la ley, así como también esclarecer la intervención que tuvieron diversos organismos públicos en la autorización de dichos pagos, conjuntamente con analizar el sistema de ascensos de la institución, la situación del personal a honorarios, a contrata y de planta, la movilidad entre escalafones y el sistema de contrataciones cruzadas entre el Ministerio de Justicia y Gendarmería, todo lo cual debe ser investigado en el período comprendido desde el año 2014 a la fecha".

Para el cumplimiento de su propósito, la referida Comisión Especial deberá rendir su informe en un plazo no superior a sesenta días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

La Comisión se constituyó el 17 de agosto de 2016.

Con fecha 30 de agosto de 2016, la primera de las referidas Comisiones solicitó a la Sala de la Corporación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 233 del Reglamento de la Corporación, recabar el acuerdo para que ambas Comisiones se abocaran, unidas, a las investigaciones encomendadas.

El 31 de agosto de 2016, la Sala de la Corporación comunicó a ambas Comisiones el acuerdo en tal sentido.

Conclusión

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Con el voto unánime de las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto y Rubilar, doña Karla y de los diputados señores Coloma, don Juan Antonio; Monckeberg, don Nicolás; Pilowsky, don Jaime; Soto, don Leonardo, Ulloa, don Jorge y Vallespín, don Patricio, se aprobaron las siguientes consideraciones, conclusiones y propuestas formuladas:

1) DETERMINACIÓN DE LA BASE DE CÁLCULO DE LAS PENSIONES DE LOS FUNCIONARIOS DE GENDARMERÍA DE CHILE, ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN DE PREVISIÓN DE CARABINEROS DE CHILE.

a) Sobre el tope legal de 60UF en la impondibilidad de las cotizaciones del personal de Gendarmería de Chile adscrito a DIPRECA, y la actuación de DIPRECA ante los requerimientos de la Contraloría General de la República.

En la actualidad conviven dos¹ regímenes previsionales para los funcionarios que laboran en Gendarmería de Chile. Uno, que originalmente era el único, correspondiente al régimen previsional general de las AFP y, el otro, consistente a un sistema público, de reparto, a cargo de la Dirección Previsional de Carabineros de Chile (en adelante, 'Dipreca'). Este sistema dual surge a comienzos de los años noventa, cuando se abre la posibilidad de que algunos funcionarios de Gendarmería vuelvan al "sistema antiguo", administrado por DIPRECA, extensivo para los oficiales y vigilantes penitenciarios, como también para funcionarios no uniformados, profesionales y directivos, que formaran parte de la planta y que además se desempeñaran en unidades penales de manera permanente (art. 1º ley N°19.195).

Ciertamente la aspiración de la inmensa mayoría del personal de Gendarmería es pertenecer al régimen previsional público de Dipreca, toda vez que este permite el retiro, a partir de los 20 hasta los 30 años de servicios, con una pensión que se calcula sobre la base del último sueldo percibido, a razón de 20 a 30 días de esa remuneración según la cantidad de años servidos². De esa manera, si se completan 30 años de servicio, el funcionario puede retirarse con una pensión mensual y vitalicia igual a su última remuneración. Claramente, este monto de pensiones es muy superior al que se obtendría al jubilar por el sistema de capitalización individual de las AFP.

La fracción de año correspondiente a cada mes completo se computará a razón de un doce avo de treinta avo y la fracción de seis meses o más se computará como año completo. Asimismo, la pensión se computará con trienio cumplido si al interesado le faltaren seis meses o menos para enterarlo al momento de hacer efectivo su retiro."

Cabe hacer presente que a inicios de la década del '90, no existía una situación de hecho compleja en relación al monto de las pensiones que entregaba Dipreca a los funcionarios de Gendarmería, pues prácticamente ninguna de estas sobrepasaba las 60 UF. Sin embargo, posteriormente y como consecuencia de diversas modificaciones legislativas, aparecen una serie de normas que van mejorando el régimen del personal y remuneratorio de Gendarmería de Chile, entregando mayores y mejores asignaciones, muchas obtenidas producto de movilizaciones y negociaciones con los sucesivos gobiernos.

Que a lo largo del tiempo, de acuerdo con lo señalado por el actual Contralor General de la República, don Jorge Bermúdez Soto, se generó una interpretación errónea acerca de las normas legales previsionales en esta institución y una distorsión del sistema en relación al cálculo de pensiones por parte de DIPRECA. Ello, se ha traducido, en la práctica, en que se realizaban descuentos por cotizaciones previsionales mensuales y pago de pensiones de retiro, por sobre las 60 UF, sin límite, -a pesar de que ese tope imponible es aplicable a todos los funcionarios de Gendarmería sujetos a la Escala Única de Sueldos-, contraviniendo las normas legales sobre la materia.

¹ Nota: según ORD 7916 de la Subsecretaría de Justicia, en respuesta a OF8 de esta Comisión, de los funcionarios de Gendarmería: 16047 cotizan en Dipreca, 3704 en AFP, y 15 en IPS.

² Ley 18961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile. "PARRAFO 1º. De la Pensión de Retiro.

Artículo 57.- El personal de Carabineros tendrá derecho a pensión de retiro cuando acredite veinte o más años de servicios efectivos afectos al régimen de previsión que contempla este título. Artículo 58.- La pensión de retiro se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de una treinta avo parte por cada año de servicio.

Esta errónea manera de calcular los beneficios previsionales se prolongó hasta mediados de 2016. Las pensiones de retiro sin tope incluso fueron objeto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, siendo hoy cientos los ex funcionarios que gozan de pensiones de retiro muy superiores al tope legal. Dado que el sistema de DIPRECA no le aplicaba ningún tope a las remuneraciones imponibles y pensiones de retiro, estas fueron aumentando sus montos hasta llegar al punto que a la fecha, las pensiones promedio, mínimas y máximas que entrega Gendarmería, son muy superiores a las que gozan los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas, con similares rangos o grados.

Se ha logrado determinar que en los últimos 10 años, de un total de 1.705 pensiones otorgadas por Gendarmería, unas 667 superan el límite de imponibilidad, siendo la más alta, a modo ilustrativo, la otorgada a un Subdirector Operativo, cuyo monto excede los 6 millones de pesos.

Con todo, la Contraloría, durante años, tomó razón de los decretos que concedían pensiones que excedían el tope legal, contraviniendo sus propios dictámenes. Esta situación es, actualmente, objeto de un sumario administrativo al interior de la entidad contralora.

En efecto, el órgano contralor había hecho las prevenciones sobre esta anómala situación de Gendarmería, a través de distintos dictámenes de 1995 y 1998. Pero en los oficios de abril 2016, que rechazaron tomar razón de varias pensiones calculadas por Dipreca, la Contraloría General de la República volvió a reiterar que era ilegal no aplicar el tope legal de 60 UF. También detectó y advirtió el caso de algunos funcionarios que estaban cotizando en Dipreca sin cumplir con los requisitos legales para ingresar al sistema previsional público.

Finalmente, mediante dictamen N°42.701, de junio de 2016, la Contraloría fijó con claridad y precisión la doctrina actual, en cuanto a la existencia de topes de imponibilidad y estableció que no cursaría ninguna pensión sobre 60 UF. En cuanto a las que se entregaron en el pasado, no se afectarían si sus titulares si encuentran de buena fe.

Pese a todo lo anterior, Dipreca igualmente procedió al pago de las pensiones objetadas por la Contraloría General de la República, por lo que ésta le ordenó iniciar un proceso de invalidación de aquellos actos administrativos que las concedieron. Frente a ello, en junio del mismo año, Dipreca presentó una reconsideración ante el ente contralor buscando mantener el criterio de pagar pensiones de retiro sin tope, la que fue rechazada, quedando a firme el dictamen e instruyéndose el procedimiento invalidatorio de aquellas pensiones que excedía el monto legal.

En esta situación de invalidación estaban 11 funcionarios de Gendarmería, cuya tramitación se ordenó por dictamen de inicio 58.769 de fecha 9 de agosto de 2016, y que concluyó en el mes de marzo de 2017.

En efecto, con fecha 09 de agosto de 2016, Mediante Oficio N° 058769, la Contraloría General de la República ordenó a Dipreca iniciar el procedimiento de invalidación de 11 casos de pensiones irregulares, señalando: “Es posible concluir que las resoluciones de Dipreca, que concedieron pensiones de retiro funcionarios de Gendarmería de Chile, sin considerar para el cálculo de ese beneficio el referido límite de imponibilidad, no se ajustaron a derecho”.

“La autoridad administrativa podrá de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado (...)” continua la CGR señalando que esto es constituye un IMPERATIVO para la autoridad. Que tiene como propósito “restablecer el orden jurídico quebrantado por una decisión contraria a derecho”.

Finaliza el oficio ordenando que se “inicie el respectivo procedimiento de invalidación” y ordenando a Dipreca “adoptar las medidas provisionales que estime oportunas (como el cese del pago de las pensiones cuestionadas) “para efectos de resguardar adecuadamente el patrimonio fiscal”.

Sin embargo, esas medidas provisionales no solo no fueron adoptadas por parte de Dipreca, sino que esta Comisión Investigadora pudo constatar la existencia de maniobras, que tuvieron por objeto dilatar la ejecución de lo ordenado por la Contraloría General, lo que se manifiesta en:

i) Retraso injustificado en la dictación de resoluciones que inician el procedimiento invalidatorio.

Las resoluciones fueron emitidas con fecha 31 de agosto de 2016. (20 días después de la orden de la CGR).

22 días después, dichas resoluciones debieron ser modificadas por “errores formales” en los textos originales, siendo notificadas una semana después a los interesados (29.09.2016) ampliando, por tanto, los plazos para que los afectados presentaran sus alegaciones.

ii) Retraso injustificado en el envío de información clave para determinar las irregularidades en el otorgamiento de pensiones irregulares.

Respecto a la información referente a las observaciones e irregularidades que presentaron los procesos de otorgamiento de pensiones, recién un mes después de la orden de Contraloría, con fecha 07 de septiembre de 2016. Dipreca solicitó a Gendarmería, el envío de esta.

Dichas inquietudes no fueron respondidas debiéndose reiterar la solicitud con fecha 28 de octubre de 2016.

Recién con fecha de 7 de noviembre de 2016, fue recibida la información verificándose que ésta se encontraba incompleta, particularmente en aspectos referidos a las remuneraciones de la Sra. Myriam Olate y Óscar Garcés.

iii) Apertura tardía del plazo para presentar las pruebas y descargos por el otorgamiento de pensiones irregulares.

Con fecha 28 y 30 de noviembre (casi 4 meses después de la resolución original de la CGR y 2 meses después de la notificación del procedimiento de invalidación) se notificó a los interesados la apertura de un período de prueba de 10 días, luego del cual se podrá recién resolver.

iv) Retraso de Dipreca en remisión de información a Contraloría.

Cabe señalar, que la respuesta a las observaciones de la CGR (efectuadas mediante Oficio N° 082251, de fecha 11 de noviembre de 2016) fueron respondidas recién con fecha 05 de diciembre de 2016.

b) Sobre irregularidades en el otorgamiento de prestaciones remuneracionales, con influjo en el sistema previsional, al interior de Gendarmería de Chile.

i) Personas que se han beneficiado injustamente del sistema previsional Dipreca, abultando la base de cálculo de su pensión

Otra desviación que se ha quedado en evidencia del sistema previsional de Dipreca, en relación a los funcionarios de Gendarmería, es el abultamiento irregular de sus últimas remuneraciones con el objetivo de aumentar la base de cálculo de la pensión.

En esta parte debemos recordar que las pensiones de retiro de los funcionarios adscritos al sistema de Dipreca se calculan de acuerdo al monto imponible de su última remuneración mensual. Luego, hay un incentivo perverso para que se busque, por medios irregulares, incrementar esta última remuneración y así gozar de una pensión de retiro vitalicia, mucho mayor que la que naturalmente les correspondería según su sueldo ordinario.

ii) Prácticas irregulares llevadas a cabo por los altos mandos de Gendarmería.

Una práctica recurrente que se ha venido dando, es que el Director Nacional saliente de la institución, en virtud de las facultades discrecionales que les confiere la ley, realice nombramientos de confianza

designando en mejores cargos a ciertos funcionarios, influido por eventuales lazos de amistad o políticos y solo para efectos de beneficiar a estas personas con una abultada pensión de retiro, o bien para que puedan ingresar al sistema previsional Dipreca. Sucesivamente se ha repetido esta situación donde el Director Nacional saliente le deja un cargo mejor a un conocido que está por jubilar, para que lo haga en mejores condiciones económicas. Así, por ejemplo, la mayoría de los puestos de confianza de ex directores uniformados de Gendarmería, fueron ocupados por compañeros de generación. Altos funcionarios activos que constituían una especie de "Club de Toby", en el que se repartían los cargos y también las asignaciones críticas que terminaron por abultar sus sueldos y pensiones, según testimonios vertidos durante el curso de la investigación de esta Comisión.

iii)Uso arbitrario de "asignaciones críticas" para producir el abultamiento de las pensiones.

También otorgadas discrecionalmente por el Director de la Institución, estas son entendidas como ciertos pagos o abonos con que se beneficia al personal que cumple labores dentro de reparticiones públicas que sean "relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o institución, por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios". Asimismo, las asignaciones por zona, modernización y otras constituyen también una vía regular para abultar arbitrariamente las pensiones de ciertos funcionarios, puesto que la determinación del monto de la pensión considera también estas asignaciones como base de cálculo de la misma.

c)Personas que se han beneficiado con el ingreso al sistema previsional Dipreca sin tener derecho a ello.

Se ha podido concluir que efectivamente han tenido lugar un gran número de hipótesis de funcionarios de Gendarmería que han ingresado al sistema Dipreca sin cumplir con los requisitos legales para ello, en particular el del "servicio permanente en una unidad penal".

d)Conclusiones

i)Aspectos generales.

Del trabajo realizado por esta Comisión Especial Investigadora queda clara la existencia de una práctica abusiva hecha con la intención de defraudar el espíritu de la ley que regula el sistema previsional de parte del personal de Gendarmería de Chile, obteniendo pensiones excesivas, que no se ajustaron a derecho y adquiriendo un beneficio más allá de la ley.

Que se ha llegado a la conclusión, en base a la información aportada a la investigación, que la existencia de un límite legal a la impositividad de 60 UF de las remuneraciones (y a través de ella a las pensiones de retiro) que recibe el personal de Gendarmería adscrito a la Escala Única de Sueldos y a Dipreca tiene fundamento legal, que se contiene en la doctrina vigente formulada por la Contraloría General de la República.

Que la actuación de Dipreca en los últimos diez años, en que dio curso a más de 667 pensiones de retiro de funcionarios de Gendarmería que superan el límite legal, vulnera la ley vigente en esta materia.

Que, asimismo, los actos de toma de razón de esas mismas pensiones de retiro, por parte de la Contraloría General de la República, vulneran la ley vigente, lo que actualmente es objeto de un sumario administrativo interno en esta institución, ordenado por resolución 2650-2016.

Que también ha quedada establecida una dificultad evidente en el sector, para calcular las remuneraciones y los beneficios previsionales del personal de Gendarmería, dado el abundante, disperso e intrincado contexto normativo. Existen una gran cantidad de leyes que inciden en el cálculo de remuneraciones de Gendarmería y muchas otras normas específicas, aunque no todas destinadas a todos los funcionarios o a todos los estamentos-, lo que dificulta la aplicación de la normativa en esta materia. Es decir, la Escala Única de Sueldos no es única, debido a las cientos de modificaciones que hay para el sector público. En palabras del contralor "eso hace que el cálculo de remuneraciones y de beneficios previsionales en este país sea, prácticamente, una ciencia oculta".

Que dichas distorsiones fueron permitidas y avaladas por la Dirección General de Gendarmería y de Dipreca, no obstante que la Contraloría ya se había pronunciado, en reiteradas oportunidades, para interpretar la legislación vigente y establecer la existencia de un tope legal de 60UF aplicable a aquellos funcionarios de Gendarmería sujetos a la EUS.

Que el ente contralor ya había advertido la existencia de esta normativa vigente en reiterados dictámenes, no pudiendo las instituciones públicas como Gendarmería, regidas por el estatuto administrativo, acusar desconocimiento de estos dictámenes como excusa para no cumplir la Ley.

La Comisión también hace llamar la atención sobre el comportamiento de la Contraloría durante este período de tiempo. Como lo hizo ver el Director de Previsión de Carabineros de Chile –organismo del pago de las pensiones a los funcionarios de Gendarmería-, por casi 20 años se otorgaron pensiones sin el tope de las 60 UF. Tal es esta situación que el mismo Contralor General de la República señaló que en los dos primeros días de su gestión también procedió a la toma de razón de pensiones sin el mencionado tope. Dipreca no registra dictamen de la Contraloría General de la República que advierta del tope imponible a las remuneraciones y, en consecuencia, a las pensiones de retiro. Durante este período hubo algunas auditorías de la Contraloría donde tampoco se observó o advirtió que había que pagarse con tope.

Que la facultad discrecional del director nacional y altos mandos de destinar funcionarios a realizar labores permanentes en una unidad penal, además de contratar en forma directa personal a honorarios y contrata, y hacer nombramientos en planta y sobre destinaciones permanentes a unidades penales, se ha utilizado para efectos de beneficiar a ciertos funcionarios con el ingreso al sistema Dipreca.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión Investigadora deja en claro que no existen objeciones en cuanto a la interpretación legal a través de la cual un grupo de funcionarios de Gendarmería de Chile pueda cotizar en Dipreca. Lo que esta instancia viene en rechazar, es la existencia de un mecanismo consistente en alterar la base de cálculo de las pensiones y el no respeto al límite de 60 UF que por ley le corresponde a quienes se acojan a retiro cuando en derecho ese tope debe aplicarse.

En definitiva, se ha distorsionado el sistema de ingreso y cálculo de pensiones en Gendarmería por vía de determinadas y reiteradas actuaciones de los altos mandos de la institución, donde específicamente y en base a los antecedentes aportados, suscitan la responsabilidad administrativa de ex Directores Nacionales de Gendarmería, como la del señor Marcos Fuentes, quien ejerció el cargo entre los años 2013 y 2014. Él envió el oficio 39.820 dirigido al director de la Dirección de Previsión de Carabineros (Dipreca) sobre la validez de que ciertos funcionarios impusieran en ese sistema previsional. En ese oficio en particular, Fuentes pidió a Dipreca "reincorporar a seis funcionarios individualizados al régimen de la Dirección de Previsión de Carabineros", ya que cumplirían "con todos los supuestos fijados tanto por la normativa legal y reglamentaria", esto puesto que el año 2012 la C.G. R. habría ordenado a la institución previsional desafiliarlos de dicho sistema precisamente porque no cumplían los requisitos establecidos en la ley.

ii) Responsabilidades.

Se establece que la gran cantidad de pensiones irregulares existentes a la fecha fue posible por la errónea interpretación legal realizada sobre la materia por las sucesivas Direcciones Generales de Gendarmería y de Dipreca, la falta de diligencia de los responsables de la toma de razón de las pensiones en Contraloría, y también la conducta dolosa de quienes operaron para abultarlas mediante el otorgamiento arbitrario de asignaciones y la inclusión ilegal de funcionarios al sistema previsional público. La suma de estas faltas administrativas y eventuales delitos que la Justicia debe acreditar, significó y sigue significando un gravísimo perjuicio del patrimonio fiscal aun no cuantificado por completo.

En definitiva, en concepto de esta Comisión se ha distorsionado el sistema de ingreso y cálculo de pensiones en Gendarmería por vía de determinadas y reiteradas actuaciones y omisiones tanto de los altos mandos de la institución como de los directores de Dipreca, donde específicamente y en base a los antecedentes aportados, se suscitan las responsabilidades políticas y administrativas de los

Directores Nacionales de Gendarmería señores Marco Fuentes, Juan Letelier y Tulio Arce, y de los Directores de Dipreca señores Carlos Jerez, Jorge Fuentealba y Jaime Gatica.

d) Propuestas.

i) Sobre propuestas legislativas en relación a Gendarmería de Chile.

Limitar las facultades discrecionales de la autoridades superiores de la institución, que aseguren que los nombramientos en las plantas, la movilidad interna y contratación de funcionarios, obedezcan a criterios estrictamente técnicos y de necesidades efectivas del servicio, evitando favoritismos y decisiones tendientes a beneficiar a alguien en particular, afectando el funcionamiento mismo del Estado y el buen desempeño de un servicio público.

Normar con requisitos objetivos el sistema de ascensos y el otorgamiento de beneficios remuneracionales, al personal de Gendarmería de Chile.

Es necesario establecer una regulación integral del sistema de remuneraciones y previsional de Gendarmería, la que por una parte simplifique los cálculos y aplicación de la normativa y, por otra, mantenga los incentivos para que los funcionarios permanezcan en la carrera funcionaria impidiendo que se cometan abusos en el sistema previsional público.

Cubrir los vacíos legales en relaciones a la definición “de servicio permanente y unidad penal”. La ley debiese otorgar ciertas orientaciones de base o criterios que permitan darles un contenido a estos requisitos, para que su determinación no quede entregada a la discreción de la administración, evitando las interpretaciones arbitrarias. Si bien hay dictámenes de la Contraloría en orden a qué se entiende por “servicio permanente” y en relación al tiempo requerido para cumplir este requisito, sólo ha sido un pronunciamiento administrativo y no legal. Asimismo, tratándose de los establecimientos que serán considerado como unida penal, es el director de Gendarmería el que a través de un acto administrativo resuelve qué establecimientos tendrán este carácter, llegando a injustos por como ejemplo, lo que ocurre con los CAIS, que no obstante desarrollar funciones relacionadas no son considerados unidades penales, versus centros médicos y de otra especie que sí son considerados unidades penales por la autoridad.

ii) Sobre propuestas legislativas en materia previsional.

La comisión investigadora recomienda al Ejecutivo usar sus facultades para refundir aquellas normas vigentes en materia del estatuto funcionario, laboral y previsional de Gendarmería de Chile

Establecer como base de cálculo para las pensiones el promedio de las últimas 24 remuneraciones percibidas, tal y como ocurre con los demás servicios pertenecientes a la administración del Estado, y no la última remuneración como hoy está normado. Esto para evitar el abultamiento artificial de la última remuneración del funcionario en base a bonos y asignaciones, los que también a su turno, legalmente, no debiesen considerarse en la base del cálculo de la pensión.

A fin de precaver la comisión de nuevos errores y evitar eventuales conflictos de interés que pudiesen afectar a los funcionarios de Dipreca y Capredena que se pensionan precisamente mediante dichos regímenes previsionales, se propone separar definitivamente las funciones de cálculo, tramitación, concesión y pago de las pensiones del personal adscrito a Dipreca y Capredena, mediante la creación de un nuevo Servicio, de manera de contar con controles cruzados, previos al examen de legalidad de la Contraloría General de la República.

Establecer un plazo fatal y una sanción asociada, para los casos de retardo injustificado en el cumplimiento de los dictámenes de la Contraloría General de la República que ordenan la apertura de procesos invalidatorios de pensiones y la adopción de medidas provisionales para aminorar el perjuicio al erario público.

Se recomienda la realización de una investigación y/o auditoría interna a fin de determinar las eventuales responsabilidades administrativas que correspondan por la dilación injustificada, por parte

de Dipreca, en la adopción de las medidas ordenadas por la Contraloría General de la República referentes a la apertura de un proceso invalidatorio de las pensiones otorgadas sin “ajustarse a derecho” y de las medidas provisionales “para efectos de resguardar adecuadamente el patrimonio fiscal”.

Esta Comisión estima necesario remitir los antecedentes que obran en su poder al Consejo de Defensa del Estado, a fin de que estudie el inicio de las acciones judiciales tendientes a la nulidad de todas las pensiones que actualmente se pagan, otorgadas en su momentos por sobre el límite legal, ante los Tribunales de Justicia. Si bien la Contraloría ordenó un proceso invalidatorio de 11 pensiones que adolecen de irregularidades, resulta necesario destacar que estas corresponden solo a las pensiones irregulares que fueron sujetas a toma de razón durante el período en funciones del actual sr. Contralor, sin que existan procesos del tipo en curso sobre las otras cientos detectadas durante esta investigación. Lo anterior porque en virtud del principio de confianza legítima, los actos administrativos previos al dictamen N° 42.701 de Contraloría que ordenó la reconsideración de las 11 pensiones cuestionadas, por regla general, no estarían sujetos a invalidación si no presentan irregularidades distintas a la vulneración jurídica base, esta es, la determinación del cálculo de las pensiones de retiro sin considerar el límite establecido. Asimismo, las pensiones que fueron visadas por Contraloría con dos o más años de anterioridad, constituirían situaciones consolidadas que, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la ley N° 19.880, no podrían ser invalidadas por la Administración al haber transcurrido el plazo establecido para ello. Sin embargo, esta Comisión considera que dada la gravedad de los hechos expuestos, el tenor de las irregularidades involucradas, y el millonario perjuicio fiscal que causan, le corresponde a la autoridad adoptar las medidas necesarias para restablecer el derecho transgredido, y por tanto, solicite que se estudie el inicio de las acciones judiciales tendientes a la nulidad de las pensiones referidas.

Por último, la Comisión acordó recomendar a la H. Cámara solicitar al señor Ministro de Justicia poner a disposición del Ministerio Público y/o del Consejo de Defensa del Estado los antecedentes que obren en su poder respecto de las maniobras que, al interior de Gendarmería de Chile, se llevaron a cabo para aumentar de manera artificial las remuneraciones, del personal próximo a retiro, entre otras:

-Otorgamiento de “asignación de función crítica” a personal que no llevaba a cabo labores “críticas” para la Institución.

-Aumentos injustificados de grados, los meses anteriores a la fecha de jubilación.

-Trasposos de calidad jurídica de contrata a planta, con el

fin de adscribir, a determinados funcionarios, al sistema previsional de DIPRECA

-Asignación a “unidades penales” de personal que durante su carrera funcionaria nunca se desempeñó en este tipo de recintos.

-Traslados a diversas regiones del país, a fin que determinados funcionarios, recibiesen “asignación de zona”.

2) SITUACIONES DE CAPREDENA.

a) Sobre irregularidades de pensiones de retiro de ex directivos de Capredena.

Se ha comprobado que las pensiones de los altos ex directivos de Capredena Patricia Ewing Pinochet, Luis Jara Lepe, Juan Vargas Cordero y Carlos Fuentes Gajardo presentan discrepancias entre la base imponible y el cálculo con el que fueron entregadas, tanto por superar el tope de 60UF que se les debía aplicar al tratarse de personal civil afecto a la Escala Única de Sueldos, como por incluir asignaciones que no correspondían según la normativa vigente. Por ambas vías se alteraron artificialmente el monto de sus pensiones, que en el caso de Ewing Pinochet supera los 4,8 millones de pesos mensuales y vitalicios.

Estos ex directivos ocupaban los más altos puestos de Capredena, siendo los encargados y responsables de que las pensiones de retiros de los funcionarios de las FFAA se tramitaran conforme a

derecho, que se velara por la protección del interés fiscal y que sus actuaciones no estuvieran motivadas por el interés propio. Por lo anterior, resulta de la mayor gravedad que hayan obtenido para sí, cuantiosas pensiones irregulares amparadas por una interpretación mañosa de la ley y normativa vigente que se realizó en Capredena durante sus períodos en el servicio, conduciendo ésta a la obtención de un indebido beneficio propio.

Se hace presente que, a instancias de esta Comisión, la Contraloría General de la República inició una fiscalización especial en Capredena a partir de los antecedentes recabados sobre estas cuatro pensiones por la comisión investigadora. La comisión considera que se justifica el inicio de un proceso de invalidación y que se deben restituir los dineros fiscales irregularmente obtenidos, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieran desprenderse de los actos de los cuatro ex funcionarios involucrados.

b) La situación de la pensión por inutilidad de segunda clase.

Cabe señalar que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas tramita los expedientes de retiro que le remiten las Fuerzas Armadas, procediendo a la revisión formal de los antecedentes y el cálculo conforme a la normativa vigente, cuya regla general se encuentra en el artículo 80 y 81 de La Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las FF.AA.

Sin embargo, resulta una excepción a la regla expuesta, lo relativo a las pensiones de inutilidad, puesto que diversos dictámenes de Contraloría exponen que según la normativa vigente le compete en forma exclusiva a las Comisiones de Sanidad de cada institución castrense, acreditar las circunstancias o condiciones que justifican la entrega de dicho tipo de pensiones.

A diciembre de 2015 se pagaron en Capredena 5.633 pensiones correspondientes a una Inutilidad de Segunda Clase, cuyos montos pueden alcanzar sobre un 20% más de la última remuneración recibida en actividad. En esta categoría de Inutilidad de Segunda Clase se inscribe la pensión más alta pagada por el sistema público de pensiones, siendo su beneficiario un ex Auditor de la Fuerza Aérea de Chile, general (r) Patricio Franjola, quien recibe 6,8 millones de pesos mensuales y vitalicios.

Cabe señalar que las pensiones de Inutilidad de Segunda Clase son las derivadas de accidentes ocurridos en acto de servicio, enfermedades contraídas como consecuencia de éste y enfermedades profesionales o invalidantes de carácter permanente que, además de imposibilitar la continuación en el servicio, deje al individuo en inferioridad fisiológica para ganarse el sustento en ocupaciones privadas.

Durante la investigación se detectaron numerosos casos de ex funcionarios beneficiarios de pensiones de Inutilidad de Segunda Clase, que en la actualidad trabajan en organismos públicos y privados desempeñando funciones similares a las que tenían en las instituciones de las Fuerzas Armadas o en la propia Capredena. La comisión considera que sería pertinente revisar la justificación de dichas pensiones toda vez que las enfermedades que fundamentaron el retiro por esta causa, no parecen ser invalidante.

En la actualidad lo anterior resulta imposible, dada la exclusividad que poseen las Comisiones de Sanidad de cada institución castrense para acreditar la capacidad física y psíquica de sus funcionarios y la clase de inutilidad que poseen. Esta exclusividad y falta de control externo, en opinión de esta comisión, es claramente pernicioso y crea un espacio para el abuso al carecer incluso Capredena y la Contraloría de facultades para revisar los antecedentes clínicos o elementos de juicio que hayan servido de base a los informes de dichas comisiones.

Finalmente, cabe señalar que en relación a la inutilidad de segunda clase, no existe un procedimiento normado, para que la institución pueda, por sí sola, dejar sin efecto una declaración de inutilidad, siendo sólo los órganos superiores del Estado, los que en uso de sus facultades y si se estima pertinente y necesario hacerlo, pueden restablecer el orden correcto del actuar administrativo, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y de producirse una modificación o invalidación de la respectiva pensión de inutilidad, es necesario modificar o invalidar el acto administrativo emanado (de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas que la concedió). Es más, en virtud de lo dispuesto en la ley 20584, que regula los

derechos y deberes que tienen las personas en relación con las acciones vinculadas a su atención en salud, y 19626, sobre protección de la vida privada, no se puede informar las causas que motivaron la declaración de inutilidad de modo individualizado.

c) Propuestas.

i) Aumentar la cotización para el retiro del personal.

Se propone aumentar y homologar, para las nuevas generaciones que ingresen a las Fuerzas Armadas y de Orden, a la tasa de cotización vigente para el régimen previsional común. No tiene una debida justificación que los funcionarios de este sistema aporten una cotización más baja que el régimen común de las AFP.

ii) Inutilidades.

Se propone utilizar como base de cálculo, para todas las pensiones por inutilidad, el promedio de las remuneraciones imponibles de los últimos meses, sin aumentos.

Se propone utilizar como base para la clasificación de los niveles de inutilidad, las normas para la evaluación y clasificación del grado de invalidez de los trabajadores afiliados al sistema de previsión general.

Se propone la creación de una Comisión Médica revisora independiente que confirme o revoque la ocurrencia de la situación de inutilidad.

iii) Tope de las pensiones.

Con todo, las pensiones de retiro, en todas sus modalidades, y cualquiera sea su base de cálculo no podrán exceder, en caso alguno, de la remuneración que corresponda al funcionario equivalente, en servicio activo.

V. Informe de la Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del Gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015.

Antecedentes

Por oficio N° 12.933, de 17 de octubre de 2016, de la Secretaría General, se informó que la Cámara de Diputados, en sesión de la misma fecha y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del reglamento de la Corporación, dio su aprobación a la solicitud de 51 señoras y señores diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes sobre los actos del gobierno vinculados a intervenciones policiales y sociales en barrios críticos entre los años 2001 y 2015, que cuente con el siguiente mandato:

1.- Conocer cuáles son los barrios que se encuentran o se han encontrado bajo a algún tipo de intervención estatal (policial y/o social) por parte del Estado, que haya sido aplicada en ellos por considerarlos barrios críticos o vulnerables entre el 2001 y el 2015.

2.- La Comisión deberá investigar de qué tipo han sido esas intervenciones, cuál era el organismo a cargo y qué otras instituciones estaban involucradas, cuáles han sido los mecanismos de coordinación entre dichas instituciones, qué programas sociales, de prevención o control del delito u otras herramientas de intervención han incorporado.

3.- En dicho marco, la Comisión recopilará información acerca del actuar de Carabineros y de la Policía de Investigaciones en el marco de dichas intervenciones estatales. Se investigará qué facultades especiales posee las fuerzas de orden en dichos barrios y dónde se origina la autorización para dichas facultades. Asimismo, se investigará si el actuar de Carabineros y de la Policía de Investigaciones está sujeto a un control civil y a la coordinación del actuar con los otros organismos locales, regionales o de carácter nacional que participan de la intervención. Se deberá señalar también, cuáles es la dotación, los recursos y la infraestructura con la que cuentan y cuál ha sido el impacto del actuar de Carabineros y de la Policía de Investigaciones en esas poblaciones. Por último, la Comisión deberá recabar información acerca la existencia de violencia policial injustificada y casos de abuso policial al interior de las poblaciones.

4.- Así también la Comisión deberá determinar si ha existido algún tipo de planificación integral de las herramientas de intervención y, de no ser así, cuál fue el criterio para diseñar los programas o herramientas aplicadas en los distintos barrios. De existir planificación, se deberá determinar quién realizó dicha planificación, si contó con el asesoramiento de algún organismo técnico o no, cuál fue el nivel de especificidad de la planificación realizada y cuáles fueron los fundamentos que apoyaron el resultado de esa planificación. Finalmente, se deberán acompañar antecedentes que permitan acreditar la existencia de una planificación de la intervención en dichos barrios.

5.- Por otro lado, la Comisión deberá investigar si para dichas intervenciones sociales se han realizado evaluaciones periódicas de las herramientas policiales y sociales utilizadas en dichas poblaciones y, en general, de la estrategia diseñada. Si han existido evaluaciones, deberá identificar de qué tipo de evaluaciones se trata (si de procesos o de resultados o de ambas) y qué resultados han arrojado.

6.- Identificar cuál es el trabajo que planifica realizar la Intendencia Metropolitana de Santiago en los barrios críticos ubicados en la Región Metropolitana en el marco de los Planes Integrales y si, a nivel nacional, serán los Gobiernos Regionales los organismos que asumirán esta tarea en sus regiones respectivas. Así también, aclarar qué rol le corresponderá a la Subsecretaría del Interior o de Prevención del Delito del Ministerio del Interior en esta nueva modalidad de intervención.

7.- Tomar toda otra acción o resolución que sea conducente al esclarecimiento de los hechos señalados en la parte considerativa de esta solicitud, como también de los puntos expresados en el mandato que se le encarga a esta Comisión.

Integración y presidencia de la Comisión

Mediante oficio N° 12.966, de 8 de noviembre de 2016, la Corporación acordó integrar la Comisión con la y los siguientes señores diputados:

SR. JAIME BELLOLIO.

-SRA. KAROL CARIOLA.

-SR. FUAD CHAHIN.

-SR. JUAN ANTONIO COLOMA.

-SR. DANIEL FARCAS.

-SRA. MAYA FERNÁNDEZ.

-SR. GONZALO FUENZALIDA.

-SR. GIORGIO JACKSON.

-SR. LUIS LEMUS.

-SRA. CLAUDIA NOGUEIRA.

-SR. DIEGO PAULSEN.

-SR. JOSÉ PÉREZ.

-SRA. YASNA PROVOSTE.

Durante la sesión constitutiva de esta Comisión Especial Investigadora, celebrada el día de septiembre de 2016, se eligió, por unanimidad, como su Presidente al señor diputado DANIEL FARCAS GUENDELMANN

Actuó como abogado secretario don Álvaro Halabí Diuana; como abogado ayudante, doña África Sanhueza Jéldrez; y como Secretaria Ejecutiva, doña Luz Barrientos Rivadeneira.

Igualmente, se contó con la colaboración y asistencia del funcionario de la Oficina de Informaciones, don Rafael Parrao Ubilla.

Conclusión

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Es preciso consignar que producto del debate habido en el seno de esta Comisión Especial Investigadora, en las últimas tres sesiones celebradas se procedió a discutir, consensuar y votar las conclusiones y proposiciones presentadas por los diputados señores Giorgio Jackson, Claudio Arriagada, Jaime Bellolio, Bernardo Berger, Daniel Farcas, Sergio Ojeda y diputadas señoras Marcela Hernando y Maya Fernandez, que derivan del trabajo realizado en cumplimiento de su mandato, teniendo a la vista los antecedentes aportados tanto por las autoridades de gobierno como por los particulares los invitados y las intervenciones de las y los señores diputados.

VOTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

Puestas en votación las referidas conclusiones y proposiciones, fueron aprobadas por unanimidad, con los votos a favor de los diputados señores **CLAUDIO ARRIAGADA, BERNARDO BERGER, DANIEL FARCAS, GIORGIO JACKSON y SERGIO OJEDA.**

El texto de las conclusiones y proposiciones aprobadas por esta Comisión Especial Investigadora, es el siguiente³:

“CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ELABORADAS POR LOS DIPUTADOS SEÑORES GIORGIO JACKSON, CLAUDIO ARRIAGADA, JAIME BELLOLIO, BERNARDO BERGER, DANIEL FARCAS, SERGIO OJEDA Y DIPUTADAS SEÑORAS MARCELA HERNANDO Y MAYA FERNANDEZ.

A. CONCLUSIONES DE DIAGNÓSTICO SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA EN BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD DESDE EL 2001 AL 2015.

A partir de la reconstrucción de la política pública aplicada a barrios de alta complejidad, realizada a partir de las exposiciones de los invitados, de las discusiones de los diputados miembros de la Comisión y de los documentos enviados a esta, a continuación, se presenta un diagnóstico crítico de la política pública del Estado en Barrios de Alta Complejidad entre el 2001 y el 2015.

1.- DURANTE EL TIEMPO EN QUE HA DURADO LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO, SE HA PROFUNDIZADO LA ESTIGMATIZACIÓN HACIA LOS BARRIOS

INTERVENIDOS.

Durante el desarrollo de la Comisión, se ha constatado la gran estigmatización que sufren los vecinos que viven en barrios de alta complejidad, ya sea por la violencia del crimen organizado, por cómo se replica esta realidad en los medios de comunicación o por la respuesta estatal ante una población en crisis.

Por un lado, los territorios que se caracterizan por un alto nivel de violencia en espacios públicos producto del crimen organizado desarrollan una identidad social y cultural vinculada al fenómeno de la delincuencia. El crimen organizado pretende desafiar coordinadamente el poder de la autoridad estatal, imponiendo sus propias reglas por sobre las de la sociedad o el Estado. Por ello, la violencia no es gratuita y aislada, sino que es cotidiana y estratégicamente vinculada a la conservación o extensión del poder. **Lo anterior genera una normalización de la violencia como forma de resolver los conflictos, alimentando la auto comprensión del barrio como violento y en disputa, además de contribuir a su segregación por parte de quienes viven a su alrededor.**

Por otro lado, la violencia en este tipo de disputas suele ser de alta magnitud y por tanto también de alto interés comunicacional. La utilización de armas de fuego resulta impactante para la mayor parte de la población, lo que genera un gran interés de los medios de prensa. Vincular a una población con la violencia armada, de forma constante y a través de medios de comunicación masivos, profundiza el efecto estigmatizador. **Vivir en un barrio de alta complejidad, no sólo significa ser parte de un barrio en disputa, sino que además esa identidad se consagra en el tiempo y se difunde.**

Por último, la respuesta del Estado a la violencia puede contribuir también a este fenómeno. La repetición de programas sociales en un territorio, la categorización de un barrio como crítico o intervenido y la presencia prolongada de la policía con procedimientos inusuales, contribuyen en la excepcionalidad de un sector.

Identificar constantemente un barrio como un sector conflictivo, es una gran dificultad para su recuperación, ya que todo o todos quienes se encuentran vinculados a él, pierden valor laboral, económico o social. Por ello, **la definición y ejecución de una política pública para barrios de alta complejidad debe considerar seriamente disminuir el efecto de estigmatización que la violencia y la intervención producen en los barrios y sus habitantes.**

La política pública aplicada en Chile desde el 2001 hasta el 2015 no ha sido especialmente cuidadosa en este sentido. Ha construido programas y planes sin continuidad, que entre otras cosas han producido r la necesidad de intervenir una y otra vez el territorio. Por otro lado, como se ha señalado en las sesiones de la Comisión, en barrios como Legua Emergencia donde el único componente

³ Luego de cada conclusión, propuesta o recomendación (destacadas con letra mayúscula, negrita y subrayado), se desarrolla una breve explicación y fundamento de cada una de ellas.

permanente de las intervenciones ha sido el policial, se ha prolongado de manera indefinida la presencia policial.

Al respecto, durante la sesión especial realizada en Legua Emergencia, **las organizaciones sociales plantearon su preocupación por el efecto estigmatizador**. Así, Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales señaló en su intervención “que nos siguen estigmatizando desde la mañana y, desde ayer, con usted que vino con policías. No corresponde que los diputados vengan con policías” en relación a la visita de la Comisión Investigadora y agregando que la existencia de “un guanaco, un zorrillo y una “micro” también es violencia hacia la población.”⁴

Por su parte, la presidenta de la Junta de Vecinos de Legua Emergencia, Carmen Cifuentes, señaló, respecto a los medios de comunicación y específicamente Chilevisión, que “es muy bueno para mostrar imágenes de La Legua, pero también debería mostrar las cosas buenas” dando a continuación el ejemplo de cómo el grupo folclórico Raipillán ya tiene 300 niños a quienes ha enseñado a bailar. Y finalizó señalando que “sin embargo, nadie muestra eso en televisión. Nadie ve lo bueno, solo ven lo malo.”²³

Por último, a mitad de la misma sesión realizada en la población, una vecina del barrio señaló que “ante lo que ustedes nos decían de cómo nos sentimos nosotros, nos sentimos así, como ahora, violentados. Violentados en todo momento. Si ustedes se dan cuenta, todos reaccionamos de manera confrontacional, porque ese es nuestro día a día. No sabemos si saliendo de nuestra casa nos vamos a encontrar, ¿con qué? Casi siempre nos encontramos con algo que tenemos que afrontar y poner la cara y discutir. Porque esa es la violencia que se vive.”⁵

En la siguiente sesión especial en que se volvió a recibir a organizaciones sociales y dirigentes de la población Legua, el padre Gerard Ouisse coincidió produciendo el diagnóstico. Así, refiriéndose a la prensa señaló que **“nos hizo mucho daño al discriminarnos, pues ahora somos todos delincuentes y traficantes. Nos descalificaron y se olvidaron de tomar en cuenta a muchas organizaciones sociales que hay en nuestra población y que son de una riqueza humana tremenda”**.⁶

En la misma sesión, Alexandra Espinoza, encargada de jóvenes de la ONG La Caleta señaló que “la primera impresión también para muchos jóvenes de la población fue: por qué tanta estigmatización, por qué tanta discriminación. Somos jóvenes, niños y adolescentes iguales a cualquiera del país. No somos niños a los que se les pueda mirar en menos, porque tenemos sueños, anhelos, como cualquier otro. **Lamentablemente, las cámaras, la prensa escrita, han hecho que la población esté en boca de todos solamente por el narcotráfico y la delincuencia.**”⁷

Los parlamentarios también arribaron a la misma conclusión durante el transcurso de esta Comisión. El diputado señor Sergio Ojeda puntualizó en la sesión especial realizada en Legua Emergencia y a propósito de esa población que la “población está estigmatizada” refiriéndose a los medios de comunicación, para luego agregar, respecto de la actuación del Estado en el territorio **“pero yo creo que también todos contribuimos a estigmatizarla, porque el solo concepto de barrio crítico ya es una estigmatización”**.⁸

Al respecto el diputado señor Daniel Farcas señaló lo chocante que le resulta la estigmatización y que producto de ella “alguien no sea contratado por vivir en algún lugar” o **“que la estigmatización sea pobreza igual droga, o pobreza igual narcotráfico, porque eso es totalmente falso, totalmente**

⁴ Exposición de Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de Legua Emergencia. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 10-14. ²³

Exposición de Carmen Cifuentes, presidenta de la Junta de Vecinos de Legua Emergencia. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 37-38.

⁵ Comentario realizado por una pobladora en el marco de la sesión especial N° 4 de esta comisión. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 57 y 58.

⁶ Exposición de Gerard Ouisse, Sacerdote de la Parroquia San Cayetano, de La Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de fecha 19 de diciembre de 2016.

⁷ Exposición de Alexandra Espinoza, Encargada de Jóvenes de la ONG La Caleta. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de fecha 19 de diciembre de 2016.

⁸ Intervención del diputado Sergio Ojeda. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 53

absurdo". Concluyó afirmando que aquella "también es una estigmatización violenta", y recalcando la importancia de tratar el tema y de avanzar integralmente.⁹

2.- LA INTERVENCIÓN HA CONSISTIDO SÓLO EN UN CONJUNTO DE PROGRAMAS DESVINCULADOS ENTRE SÍ Y NO EN UNA POLÍTICA DE ESTADO.

LO ANTERIOR SE MANIFIESTA EN:

- A) LA INEXISTENCIA DE UN CONCEPTO DE BARRIOS CRÍTICOS O DE CRITERIOS COMPARTIDOS PARA RECONOCERLOS.**
- B) EN LA CONCENTRACIÓN DE LAS INTERVENCIÓNES EN LA REGIÓN METROPOLITANA.**
- C) EN LA FALTA DE CONTINUIDAD DE LAS INTERVENCIÓNES, Y**
- D) EN LA DEBILIDAD DE LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL Y E) EN LA INEXISTENCIA DE LA COORDINACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN LOS TERRITORIOS.**

En segundo lugar, se concluye que en estos 15 años ha habido una política de Estado insuficiente respecto a los Barrios de Alta Complejidad. Durante ese periodo, ha existido un listado de programas estatales de distintos ministerios, sin continuidad. Incluso los programas diseñados por el Ministerio del Interior fueron igualmente discontinuos entre sí, utilizaron criterios dispares para definir el ámbito de su intervención y contaron con componentes desiguales. Además, existe imprecisión acerca de cuáles de esos programas fueron diseñados específicamente para barrios de alta complejidad y cuáles son programas de seguridad ciudadana en general que fueron aplicados, entre otros, en barrios de alta complejidad o en sus comunas. La misma preocupación fue expresada por distintas autoridades en la Comisión. Por ejemplo, en su presentación en la sesión especial realizada en Legua Emergencia, el alcalde de San Joaquín señaló que "el programa de barrios críticos -o la llamada Iniciativa Legua- debe ser transformado en una política de Estado" y agregó que "lo fundamental es que el Estado defina una política permanente en este sentido, porque un millón y medio de chilenos merecen vivir en barrios con cierta tranquilidad"¹⁰

En esta línea coincidió Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de Legua Emergencia, quien en la misma sesión señaló que falta una política de Estado y estabilidad de los recursos disponibles para los programas sociales. Concluye que lo que **La Legua necesita es "un plan estable y que sea transversal" que no cambie de acuerdo a los cambios de gobierno y con presupuestos permanentes.**¹¹

Por otro lado, el diputado señor Giorgio Jackson, frente a la exposición del Subsecretario de Prevención del Delito (S) en noviembre del 2016, señaló que pareciera "que no hay una coordinación en términos de que se trata de un conflicto político, administrativo y social, pues no hay política de Estado, sino distintas iniciativas de gobierno desperdigadas. O sea, a cada gobierno se le ocurría hacer algo, pero, al parecer, no hay continuidad ni leyes asociadas, solo programas separados; no se dispone de una ley que dé continuidad a una política de Estado"¹²

Algunas de las debilidades de la política pública en los barrios críticos que se pudieron constatar durante el trabajo de la Comisión y que nos permiten afirmar la inexistencia de una política de Estado son las siguientes:

- **No hay una definición estatal de barrios de alta complejidad, que guíe la intervención de los distintos ministerios en ellos. En consecuencia, hasta hoy se han utilizado distintos criterios para identificar estos barrios, dependiendo del gobierno y el organismo a cargo.**

⁹ Intervención del diputado Daniel Farcas. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 54

¹⁰ Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 9.

¹¹ Exposición de Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de la Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 31.

¹² Intervención del Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

Durante el cometido de la comisión, se pudo constatar que no existe un conjunto único de criterios en base a los cuales se identifique un territorio a intervenir como barrio de alta complejidad. Por el contrario, se han empleado índices y mecanismos un poco difusos para determinar los sectores a intervenir.

En este sentido, el diputado señor Jackson, en la sesión especial realizada en Legua Emergencia recalcó la falta de una definición de barrio de alta complejidad institucionalizada, que sea transversal a los distintos Ministerios y autoridades del Estado y a los sucesivos gobiernos, señalando respecto a los barrios de alta complejidad que **“no hay una ley que lo defina, que señale los bordes, la forma en que se puede generar un procedimiento que permita más que una intervención, planes integrales”**.¹³

Así también el diputado señor Claudio Arriagada consultó a la Ministra de Vivienda, frente a la disparidad de los criterios para seleccionar distintos barrios como barrios críticos desde ese Ministerio y en relación con los barrios ahora dirigidos por la Intendencia Metropolitana. Así, consultó si “existe una mirada integral del ministerio” y específicamente **“si el ministerio define algunos barrios como críticos desde el punto de vista de la vivienda, porque también se planteó que los otros están definidos desde una mirada más integral”**.³³ Y como se discutió en las sesiones de votación del informe, tampoco desde el punto de vista de la vivienda quedan claros los criterios a utilizar. Así, por ejemplo, no se entiende exactamente bajo qué criterios se incorporó Legua Emergencia y no Legua Vieja o Nueva por ejemplo, si es que ambos tienen problemas de vivienda similares tales como termitas en las casas.

En cuanto a los criterios utilizados por el Ministerio del Interior en los programas específicamente dedicados a intervenir en barrios de alta complejidad (el Programa Barrio Seguro, Iniciativa La Legua y los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad), **todos usan elementos distintos para identificarlos**. El programa Barrio Seguro seleccionó 11 barrios en distintas regiones de Chile sólo considerando la delincuencia, temor y violencia provocada por grupos organizados de narcotráfico. Iniciativa La Legua fue un programa especialmente diseñado para un barrio de alta complejidad y a propósito de una solicitud del párroco de la iglesia de la población y de la comunidad organizada. Finalmente, de acuerdo a lo señalado por el Intendente y descrito anteriormente a propósito de los Planes Integrales, la Intendencia ha adoptado la definición del Programa Ciudades Más Segura de ONU Habitat que considera dentro de sus variables de reconocimiento el hacinamiento, el allegamiento y mala calidad de vivienda, espacios públicos deficientes y déficit de espacios públicos acompañados de hechos de alta relevancia criminal que permita concluir que existe una comunidad en conflicto. De acuerdo a lo expuesto, el catastro realizado por la Intendencia en base a estos criterios, identificó 11 barrios de alta complejidad sólo en la Región Metropolitana.

Por otro lado, también de acuerdo a lo ya expuesto, Carabineros de Chile, señaló tener su propia “metodología multicriterio” que consta de 11 variables que permiten identificar barrios de alta complejidad. Ante una consulta sobre la relación entre Carabineros y la autoridad civil a la hora de definir un barrio a intervenir, el Director de Orden y Seguridad de Carabineros señaló que “nuestra esencia es la relación con las autoridades, no solo las civiles, sino con todos los actores relevantes” y que para ello existe “un modelo de integración comunitaria que los cumplen las MICC (Modelo de Integración Comunidad-Carabineros)... hoy está sistematizado que los nuestros también tienen que saber las tareas, las funciones y la información que se recoge a través de la gestión comunitaria, pero la base para nosotros es la intervención con la comunidad. Ahora, que es necesario mejorar y que se pueden hacer mejor las cosas, es parte de nuestra autocrítica que siempre está presente.”¹⁴

- **No hay continuidad entre los programas del Estado para estos barrios ni tampoco una política pública pensada a largo plazo.**

En segundo lugar, podemos concluir que no existe política de Estado ya que, más allá de los nombres de los programas implementados, no fue posible reconocer una continuidad o un hilo conductor entre el diseño e implementación de éstos. Tampoco ha existido una política pública consistente y pensada a largo plazo como recomienda la academia para situaciones en crisis.

Por un lado, existe una disparidad de los barrios que han sido incorporados en los distintos programas del Ministerio del Interior. Mientras el Programa Barrio Seguro entre el 2002 y el 2006

¹³ Intervención del Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 12. ³³ Intervención del Diputado Claudio Arriagada

¹⁴ Exposición de Víctor Herrera, Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. pp.28-29

intervino los barrios La Victoria, Santa Adriana, Lo Amor, Intendente Saavedra, José María Caro, Yungay, Aquelarre, El Parral, Carol Urzúa, 18 de Septiembre, Montedónico y Centinela I y II, el programa también aplicado por el Ministerio del Interior que lo sucedió inmediatamente después (Planes Comunales de Seguridad Pública) no intervino barrios sino que comunas, donde ni siquiera se encontraban las comunas donde están ubicadas las poblaciones intervenidas previamente. Desde el Programa Barrio Seguro no hubo un programa de intervención de barrios desde el Ministerio del Interior hasta el 2010, en que se implementó Barrio en Paz y no fue hasta el 2011 en que se volvió a implementar un programa para barrios de Alta Complejidad. Ese año se introdujo la Iniciativa La Legua y que sólo abarcó ese barrio y hasta el año 2014. Finalmente, el nuevo proyecto de intervención no fue abordado directamente desde el gobierno central sino que desde la Intendencia Metropolitana, y que contempla la intervención de sólo dos barrios desde el año 2016 - La Legua y Bajos de Mena - de los cuales sólo uno había sido objeto de una intervención previa y la preparación de la intervención en otro dos que no han sido parte de ningún programa de estas características.

Es decir, barrios como José María Caro en la comuna de Lo Espejo o Lo Amor de Cerro Navia, a pesar de que inicialmente fueron incluidos en el Programa Barrio Seguro, no fueron considerados en una intervención estatal con posterioridad. Sin embargo, el 2015 figuraron entre los 11 barrios de alta complejidad luego del catastro realizado por la Intendencia Metropolitana.

Así también, los barrios intervenidos por el programa “Barrio en Paz” coincidieron muy poco con los que formaron parte del Programa Barrio Seguro. Caso práctico y tangible de ellos es lo que sucedió en el caso del barrio La Legua Emergencia, que por presión de vecinos y del municipio se incorporó a un programa específico en una etapa posterior.

Por otro lado, las intervenciones específicamente dedicadas a barrios y a barrios de alta complejidad no tuvieron continuidad desde el 2001 hasta el 2015. Así, como se señaló, entre el 2007 que terminó el Barrio Seguro y el 2011 en que comenzó Iniciativa La Legua, no existió ningún programa del Ministerio del Interior que abordara algún barrio de alta complejidad. Por su parte, el 2006 el Ministerio de Vivienda comenzó la ejecución del Programa Quiero Mi Barrio con el enfoque urbano y de recuperación de espacios públicos. Aunque existen algunas similitudes - tales como que el programa tiene un enfoque barrial, se aplicó en barrios en los que ya había intervenido el programa Barrio Seguro, y contempló una estrategia intersectorial y participativa para modificar el espacio público - su enfoque es urbano y medioambiental, sin que se incorpore dentro de sus objetivos la disminución de la violencia pública y privada o la vulnerabilidad social vinculada al empleo, la educación o las condiciones de salud.

Por último en cuanto a los componentes de cada uno de los programas, tampoco muestran continuidad entre sí. Mientras el Programa Barrio Seguro incorporaba, según lo ya señalado, los siguientes componentes 1) programa de movilización comunitaria, 2) programa de prevención en grupos de riesgo infantojuveniles, 3) programa de reinserción social y 4) acceso a la justicia y coordinación jurídica policial; el programa Iniciativa la Legua sólo se estructuró en base a dos ejes: uno de control policial, consistente en la recuperación de los espacios públicos y el otro de intervención social, con el objetivo de prevenir o reducir el daño producido por la violencia del narcotráfico. Finalmente, los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad contempla los siguientes componentes 1) mejoramiento de condiciones de habitabilidad con énfasis en viviendas sociales, 2) fortalecimiento de infraestructura y condiciones de conectividad, 3) prevención de la violencia e inseguridad, 4) coordinación intersectorial en despliegue y de participación ciudadana.

• **Las intervenciones se concentran en barrios de la Región Metropolitana.**

En tercer lugar, se evidencia la ausencia de una política pública estatal en la ausencia de intervenciones en territorios de otras regiones del país distintas de la región metropolitana. En una primera etapa de intervenciones, el Programa Barrio Seguro contempló a las comunas de Talcahuano y Hualpén de la Octava Región y a la comuna de Valparaíso en la Quinta Región. Sin embargo, **los planes posteriores vinculados a barrios de alta complejidad impulsados desde el Ministerio del Interior no han considerado a barrios fuera de la Región Metropolitana.**

De hecho, en la actualidad la política implementada para barrios de alta complejidad del Ministerio del Interior está radicada en la Intendencia de la Región Metropolitana y a propósito de la iniciativa del mismo

gobierno regional. **No existe una réplica de este programa en otros gobiernos regionales ni fue presentada una planificación desde el Ministerio del Interior para lograr implementar esta política pública a nivel nacional.**

Esta preocupación fue expresada por la diputada señora Marcela Hernando, diputada por la región de Antofagasta, expresando su molestia porque “los recursos destinados durante más de quince años para intervención de barrios críticos sean sólo para la Región Metropolitana. En Antofagasta, tenemos nuestra realidad, la que lamentablemente ha pasado mucho tiempo tapada, en la incógnita. Nadie sabía nada, hasta que Felipe Berríos se fue vivir a un campamento para que Antofagasta tuviera rostro; antes los gritos no sirvieron de nada.”¹⁵

- **Inexistencia de un presupuesto permanente y destinado a las políticas públicas en barrios de alta complejidad**

Se ha evidenciado en distintas sesiones de la comisión la inexistencia de un presupuesto destinado directamente a la política pública para barrios de alta complejidad. Los problemas que conlleva la falta de presupuesto, es que no se puede asegurar la persistencia de una política estatal a largo plazo, como la requerida en las que se ejecutan en estos barrios, sin asegurar también que se contarán con los recursos para ello. **No debiera tomarse la decisión de intervenir un barrio, sin antes poder asegurar que podrá mantenerse con todos sus componentes y tal como fue diseñada hasta el final de su planificación.**

- **Existe una historia de políticas públicas sectoriales y no integrales. Aunque los Planes Integrales son un avance, aún existe desarticulación de los programas, sobre intervención de habitantes y falta de utilización de herramientas tecnológicas para coordinar la información sobre las acciones desplegadas por los distintos programas.**

Durante las discusiones en la comisión se hizo ver la debilidad en la integralidad de los programas que se han implementado en estos barrios. Por ejemplo, el Intendente de la Región Metropolitana, en la exposición que realizó en la sesión N° 5 de la Comisión, apuntó a la falta de integralidad de los programas previos a los Planes Integrales. Señaló a propósito de la integralidad de componentes de los Planes Integrales (regeneración urbana y vivienda, infraestructura y conectividad, desarrollo social y comunitario y prevención y seguridad ciudadana) que “eso parece bastante obvio desde el punto de vista conceptual, pero hasta ahora ninguno de los planes que tuvimos como Estado había comprendido los cuatro”. Y añade “Varios tenían un fuerte contenido social, otros, como el caso la población Parinacota y Bajos de Mena, fuerte contenido de desarrollo urbano, y en el caso de La Legua un fuerte contenido en materia de seguridad, pero hasta ahora ninguno había tenido esos cuatro componentes.”¹⁶

Efectivamente, frente a la existencia de programas que se centraron sólo en uno de los componentes, el Plan Integral es un avance al momento de pensar una política para barrios de alta complejidad.

Sin embargo, la dificultad que enfrenta aún el programa es la parcialidad con que se ejecutan los programas desde cada una de las autoridades involucradas. El mismo Intendente señaló en su intervención que lo que se está “tratando de construir y, hasta ahora, en general, el problema que tenemos en el territorio es que cada entidad entra al territorio desde su especificidad. Por ejemplo, Carabineros entra a hacer su trabajo de Carabineros, Vivienda entra a construir viviendas, Desarrollo Social entra a hacer lo suyo, tal como Educación hace lo suyo.” Y pone como ejemplo el desarrollo de la política de escuelas de segunda oportunidad: “Una escuela de este tipo que acoge desertores escolares tiene una situación especial, porque no está coordinada con otro programa del Gobierno, que se denomina Abriendo Caminos, que acoge a los niños, hijos o hijas de personas que han sido condenadas por la justicia. Por lo tanto, hay una descoordinación entre una escuela que toma desertores escolares y un programa de Gobierno. Además, la escuela de segunda oportunidad está absolutamente desvinculada de las normas del Ministerio de Educación. Por ejemplo, este año se tuvo que intervenir para que esa cartera no les exigiera asistencia. **¿Se imaginan ustedes una escuela de segunda oportunidad donde la directora**

¹⁵ Intervención de la Diputada Marcela Hernando. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de la Comisión Investigadora de fecha 19 de diciembre de 2016.

¹⁶ Exposición de Claudio Orrego, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 9

está sacando niños de las bandas de narcotraficantes, y que además se le pague la subvención por asistencia? Eso sería una locura y además no tiene nada que ver con la realidad.”¹⁷

Más adelante el Intendente vuelve a afirmar que **puede “asegurar que en la actualidad no hay coordinación de programas sociales” y que éstos “intervienen en el territorio, intervienen al individuo y a la familia, ni siquiera se ve el grupo familiar”**. Y señala que es común que varios programas intervengan una familia sin que estén conectados. Señaló es posible tener “al niño que están atendiendo en La Legua, pero no sabes si el programa de Violencia Intrafamiliar de al lado atiende a la mamá de ese niño y si el programa Abriendo Caminos atiende al del otro lado. O sea, ni siquiera al grupo familiar” para concluir que **“tenemos un tremendo desafío, no solo para barrios de alta complejidad, y tenemos que ser capaces de que los programas sociales se coordinen en el territorio y también en los individuos.”¹⁸**

En la misma línea la diputada señora Marcela Hernando también apuntó a su preocupación de cómo la intervención de los distintos ministerios se ha mantenido sectorial y no integral, a propósito de la exposición de la Ministra de Vivienda. Señaló que la situación que aqueja a los barrios de alta complejidad no tiene una sola causa, pero **“que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo tiene una tremenda responsabilidad, pues durante años ha tenido la política de solamente dar un “techo” a la gente, construyendo “hogares” muy pequeños que empujan a sus habitantes a la calle, donde tampoco han construido nada; políticas públicas no integradas, ni interrelacionadas, ni coordinadas.”¹⁹**

Relacionado con esa deficiencia que aún mantiene la ejecución de las políticas públicas en estos barrios, se apuntó también en la Comisión a la existencia de una sobre-intervención psicosocial en estos barrios.

Así, en la sesión especial realizada en Legua Emergencia, la dirigente Eliana Céspedes señaló al respecto de los programas de intervención psicológica para niños y niñas de la población que existe una sobre intervención descoordinada de la oferta. Así afirma que “Los niños a veces son intervenidos por cuatro, seis u ocho psicólogos. Después hay otro proyecto, salen ellos y vuelven otros psicólogos que toman de nuevo a estos chiquillos. ¡Y otro psicólogo más! ¿Para qué sirve esto?”²⁰ Esta visión fue compartida también por la presidenta de la Junta de Vecinos de Legua Nueva, Solange Morales.²¹

Asimismo, diputados de la Comisión expresaron su preocupación. Por ejemplo, el diputado señor Daniel Farcas apuntó, “que muchas veces había intervenciones similares, por ejemplo, el Programa 24 horas, del Sename, con distintos programas para el mismo niño. Entonces, se producía una situación casi brutal donde ese niño no era ayudado, sino intervenido desde distintos puntos de vista” para finalizar preguntando al Intendente de la Región Metropolitana, “¿Se están adoptando las medidas necesarias al respecto?”²²

Al respecto el Intendente señaló que **“el Ministerio de Desarrollo Social, a través de María Eugenia Fernández, la subsecretaria, detectó a mediados de 2014, un niño que tenía once psicólogos distintos, once psicólogos financiados por distintos programas públicos en niños de La Legua. O sea, no coordinamos la intervención”²³**

Ante la constatación de esta descoordinación se instala la pregunta por cuál es nivel de coordinación institucional de los distintos organismos involucrados en la política pública. De acuerdo a la información recabada por la comisión, la coordinación entre las instituciones involucradas se da a través de mesas intersectoriales, sin que exista coordinación en la ejecución de los programas. **Se evidencia la carencia**

¹⁷ Exposición de Claudio Orrego, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 14-15

¹⁸ Exposición de Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 38.

¹⁹ Intervención de la Diputada Marcela Hernando. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de la comisión de fecha 19 de diciembre de 2016.

²⁰ Exposición de Eliana Céspedes, dirigente de la Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 35.

²¹ Exposición de Solange Morales, presidenta de la Junta de Vecinos de Legua Nueva. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 40.

²² Exposición de Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 27

²³ Exposición de Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. pp. 33-34

de herramientas indispensables para lograr la coordinación de los programas del Estado, tales herramientas de articulación de datos de los programas aplicados y los ciudadanos que participan de ellos.

Así también de cuál es el nivel de incidencia que tiene el nivel local sobre las decisiones que se implementan en el territorio o los instrumentos de planificación urbana que se elaboran a nivel local. En esa línea, la diputada señora Marcela Hernando preguntó al Intendente “qué grado de involucramiento tienen los respectivos alcaldes” y “en qué medida son coherentes los planes de desarrollo comunal (Pladeco) con los planes de desarrollo y los proyectos de inversión y la inversión en FNDR con todo este tema.”²⁴

Una muestra de esta descoordinación con la autoridad local son los proyectos aprobados en convenio con la Subsecretaría de Prevención del Delito, que han sido mal ejecutados, no ejecutados o incorrectamente rendidos por diferentes municipios de país. Esta situación es especialmente crítica en Antofagasta, donde a raíz de las irregularidades en el cumplimiento de la Municipalidad de Antofagasta, el Ministerio del Interior ha comenzado a trabajar con la Gobernación Provincial, sin que durante este año se haya suscrito convenio alguno con el municipio. Con ello se pierde la oportunidad de apalancar recursos y hacer sinergia con toda la oferta programática municipal para el territorio, perjudicando a los habitantes y la posibilidad de mejorar la calidad de vida en muchos barrios.

La falta de vinculación con los municipios y la falta de involucramiento de éstos y de otros sectores en los procesos derivados de estas intervenciones en los programas iniciales, pusieron en duda la capacidad de sustento de estos. Los programas en un inicio dependieron 100% del aporte del gobierno y no generó coproducción efectiva con otras agencias del Estado y con otros programas a nivel comunal, lo que hubiese ayudado a disminuir costos y a efectivizar el accionar a través de otras redes de instancia social y comunal. Sin duda, esto fue un grave obstaculizador en materia de resultados, ya que implicó una mirada cortoplacista.

Sabemos también que hubo falta de integración de los programas como unidad de Intervención, ya que el abordaje no buscó indagar y abordar las relaciones y vínculos que las unidades territoriales establecían con otras a nivel comunal o supra comunal. Esto implicó que las intervenciones realizadas en determinados barrios sólo lograron provocar un desplazamiento de la delincuencia y a los grupos ligados a las drogas a sectores y barrios aledaños de la misma comuna o de comunas vecinas. En este sentido, la focalización aislada no permitió prever estrategias de desplazamiento del delito, lo que, a su vez, genera mayor desconfianza en las autoridades locales.

La descoordinación de la actuación Estatal, no sólo produce la ineffectividad de los planes y programas, sino que además la posibilidad de que estos programas incluso se contradigan en su ejecución. Todo lo anterior además genera un cansancio y frustración de los dirigentes comunitarios y de los vecinos y vecinas del barrio.

3.- SE DEBE RESCATAR LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA “QUIERO MI BARRIO” Y DE LOS PLANES INTEGRALES PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, YA QUE SIGNIFICAN UN AVANCE EN PARTICIPACIÓN E INTEGRALIDAD RESPECTIVAMENTE.

A pesar de las deficiencias de coordinación institucional y en la ejecución de los programas, sí podemos identificar fortalezas en dos de los programas implementados y que deben ser recogidas para la elaboración de una buena política pública para barrios de alta complejidad.

Respecto al programa “Quiero Mi Barrio”, debe destacarse la existencia de distintos elementos. **Por un lado, pese a que su enfoque es uno de tipo urbano y medioambiental, sí contempla la intersectorialidad como estrategia para lograr el objetivo de recuperación de los barrios.** Por otro, debe rescatarse **el enfoque participativo de la ejecución del programa** que se expresa en la construcción participativa del diagnóstico barrial, del diseño de las acciones a implementar y la suscripción

²⁴ Intervención de la Diputada Marcela Hernando. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 27

de un contrato de barrio entre la autoridad y la comunidad respecto a las acciones de infraestructura y sociales que se implementarán en el barrio. **Por último, dada la buena evaluación del programa, debe analizarse replicar su organización institucional.** En el Programa Quiero Mi Barrio el organismo a cargo es una Secretaría Técnica, que depende directamente del Ministro(a) de Vivienda y Urbanismo y que posee independencia de las Subsecretarías del Ministerio.

En cuanto a los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad, **resulta necesario destacar que haya comenzado su planificación no sólo con un diagnóstico, sino que una línea de base de los criterios que fueron utilizados para seleccionar los barrios.** Esto es importante porque entrega indicadores objetivos de la realidad del barrio antes de la actuación de los programas y que permitirán evaluar comparativamente su resultado en el futuro. Así también, es un avance que la decisión de los barrios a intervenir haya comenzado con un catastro basado en elementos objetivos de una definición técnica e integral de barrio de alta complejidad. En tercer lugar, y a pesar de que la coordinación efectiva de la ejecución de los programas y la intervención psicosocial aún continúan siendo un desafío pendiente, **los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad se han propuesto un enfoque integral de recuperación del barrio, con componentes que exceden al policial.**

4.- A PESAR QUE DURANTE 15 AÑOS HUBO DIFERENTES INTENTOS POR INCORPORAR A LOS HABITANTES DE LOS BARRIOS EN EL DIAGNÓSTICO, PLANIFICACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS LLEVADOS A CABO EN LOS BARRIOS, LOS VECINOS SIGUEN SINTIÉNDOSE OBJETO Y NO ACTORES DE LAS INTERVENCIONES.

TAMPOCO SE PERCIBE LA PREOCUPACIÓN POR RECONOCER Y TRABAJAR CON LAS CAPACIDADES INSTALADAS EN LOS TERRITORIOS Y POR PROMOVER EL DESARROLLO DE NUEVAS CAPACIDADES QUE LES OTORGUEN MAYOR AUTONOMÍA Y HAGAN SUSTENTABLES LOS PROGRAMAS.

De acuerdo a lo señalado por los expertos invitados a la Comisión, la única forma de que un plan para barrios de alta complejidad pueda lograr sus objetivos es que la comunidad que habita el territorio participe de forma comprometida en todos los procesos de la ejecución del plan.

Sin embargo, el componente participativo parece haber sido inefectivo en los planes de intervención. Por un lado, aunque el componente de movilización comunitaria del Programa Barrio Seguro fue evaluado positivamente, ya que permitió fortalecer la cohesión social y la identidad vinculada a la comunidad, tuvo problemas por la dilación en la ejecución de los proyectos y la llegada de los recursos. Lo anterior podría haberse mejorado si se hubiesen considerado las demoras administrativas respectivas y con la falta de difusión de los logros de la implementación del programa.

En cuanto a Iniciativa La Legua, el componente de participación se institucionalizó en la creación del Consejo de Organizaciones Sociales, consejo que representó a la comunidad organizada en la Mesa Tripartita, donde participa junto a la Municipalidad y el Gobierno Central. **Sin embargo, este Consejo recibió una mala evaluación en el informe de la Fundación San Carlos de Maipo por el alto desconocimiento de su existencia entre los vecinos y la desinformación respecto a las acciones o decisiones adoptadas por el Consejo.** Esta situación generó un problema de desconfianza por parte de los vecinos organizados y no organizados. El componente comunitario también recibió una mala evaluación debido al desconocimiento de una gran mayoría de los vecinos de la inexistencia del plan o de los proyectos que conllevaba.

Tal como se señaló, en términos de participación, parece rescatable la experiencia del Programa Quiero Mi Barrio, que involucra a la comunidad organizada y no organizada durante todo el proceso de ejecución del programa en el Barrio. Sin embargo, tal como se señaló, este programa no está diseñado específicamente para barrios de alta complejidad.

Por último, y aunque los Planes Integrales aún no cuentan con una evaluación, **en el transcurso de las sesiones de la Comisión existió preocupación por cómo se involucra efectivamente a la comunidad.** Además, se hizo notar por parte de las organizaciones sociales y vecinos del territorio la insuficiencia de ésta.

Por ejemplo, esta preocupación fue planteada por el diputado señor Jaime Bellolio en la sesión realizada en Legua Emergencia, al preguntar al alcalde de San Joaquín “de qué forma se incorpora a la comunidad para que sea parte de la intervención, de lo que quiere arreglarse” frente a la información entregada por el alcalde respecto a la rotura de iluminación y la instalación de cámaras en la población, enfatizando que en su experiencia “lo único que funciona es una comunidad coordinada, donde se conocen unos a otros, donde generan confianza”²⁵

Asimismo, el diputado señor Claudio Arriagada consultó “en cuánto incide la opinión de los dirigentes sociales respecto de lo que ellos consideran que debieran ser algunos componentes de la estrategia” apuntando que “se tiende a restarle validez a su participación y a su punto de vista sobre lo que debiera ser esa inversión u otro tipo de programa.”²⁶

Ante estas preguntas el alcalde de San Joaquín respondió señalando que “la opinión de los dirigentes se plasma en el Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua, que es una mesa tripartita, en la que participan los dirigentes electos por el resto de las organizaciones, el municipio y el gobierno” acentuando al final que aún existe insuficiencia en cómo las autoridades gubernamentales encargadas de los programas reciben la opinión de las organizaciones sociales como del municipio.²⁷

En cuanto a las organizaciones, Salvador Retamal, presidente de la Unión Comunal de San Joaquín señaló, de forma crítica la participación de la actuación del Estado, que “de las tres juntas de vecinos de La Legua, dos no conocen el proyecto de inversión.” [...] “...no se le consulta a la gente qué es lo que realmente se necesita; es decir, se invierte sin que nosotros sepamos qué se va a hacer. Cuando los pobladores nos preguntan, no tenemos respuesta, a pesar de que los dirigentes vecinales somos elegidos para defender sus derechos, no los de las autoridades”²⁸

Por otro lado, la directora de la Corporación La Caleta, Nury Gajardo apuntó a la importancia de la participación ciudadana en el éxito del plan y a la necesidad de que “se fortalezca el involucramiento de los adolescentes y niños en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos y programas que se desarrollan en sus comunidades.” Según Nury, ello “contribuye a superar el sentimiento de exclusión y refuerza el sentimiento de pertinencia social, mejora las confianzas con las instituciones del Estado, incrementa el sentido de responsabilidad y fomenta la aprobación de las iniciativas, disminuyendo las posibilidades de que esta población se vincule o sea captada por grupos aliados con el crimen organizado”.²⁹

En el sector de Bajos de Mena, se expresó la misma insuficiencia por parte de algunos dirigentes. La presidenta de la Junta de Vecinos “Parque Cañaverál” de la Villa Chiloé, Nayda Valdés, se refirió a la falta de participación de los vecinos en el proceso de construcción del corredor Santa Rosa. Afirma que “jamás nos preguntaron (a los dirigentes) cómo nos gustaría el diseño. Nunca hubo una consulta ciudadana y solo lo hicieron en una oficina, pescaron un plano, lo diseñaron y dibujaron y fueron ejecutando.

¿Y los vecinos qué? Arréglenselas como puedan.”⁵⁰

Por su parte, Nelly Martínez, presidenta de la Junta de Vecinos San Guillermo II, apuntó a la dificultad y falta de apoyo que existe para la postulación a proyectos y organización de los vecinos. Señaló, a raíz de que necesitan más espacios recreativos, que “sabemos que hay que postular a los proyectos, pero cuesta

²⁵ Intervención del Diputado Jaime Bellolio. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 13

²⁶ Intervención del Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 16

²⁷ Exposición de Sergio Echeverría. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 27-29.

²⁸ Exposición de Salvador Retamal, presidente de la Unión Comunal de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de fecha 19 de diciembre de 2016.

²⁹ Exposición de Nury Gajardo, directora de la Corporación La Caleta. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de fecha 19 de diciembre de 2016. ⁵⁰ Exposición de Nayda Valdés, presidenta de la Junta de Vecinos “Parque Cañaverál” de la Villa Chiloé de Bajos de Mena. Versión taquigráfica de la sesión N° 10 especial de fecha 16 de enero de 2016.

un mundo participar en ellos, porque piden una infinidad de documentos y, finalmente, los dirigentes nos aburrimos y quedamos botados.”³⁰

Es decir, en los distintos programas implementados ha existido una deuda, ya sea con el diseño o la ejecución de los planes, para lograr de forma efectiva el involucramiento de la comunidad.

Parte de este problema, es que ninguno de los planes implementados hasta el momento ha incorporado indicadores para determinar en qué medida se requerirá la participación de la ciudadanía y cual es estándar para medir su éxito o fracaso. Este será un déficit común a todos los ámbitos de la intervención, tal como se señalará en punto 11 de este informe.

A lo anterior se sumó el carácter asistencial de la intervención, que si bien promueve y busca fortalecer a las organizaciones sociales, lo hace en el marco de participación clientelar que manejan servicios sociales en general. Esto creó dependencia del Estado y se generó muy poco empoderamiento real de la comunidad, cuestión que se agudiza si se considera que muchas de estas comunidades viven situaciones de vulnerabilidad extrema, y conviven con culturas, subculturas del narcotráfico y de violencia que, en muchos casos, están muy arraigadas en los vecinos de estos barrios. No es posible continuar intervenciones territoriales sin que, desde el inicio, uno de los objetivos sea la transferencia de capacidades a la población. Sólo así, cuando termina la intervención, se habrán generado las capacidades suficientes para mantener en el tiempo los avances de la actuación del Estado.

Estos déficits y también la experiencia exitosa en el área del Programa Quiero Mi Barrio, mientras se adecúe a contextos de alta complejidad, deberá considerarse al momento de estructurar un modelo de intervención barrial integral.

La dificultad adicional está dada porque ese contexto social de alta complejidad requiere de proyectos de intervención de gran envergadura. Así lo planteó la Ministra de Vivienda Paulina Saball ante una pregunta sobre qué desafíos imponía la participación ciudadana en barrios de alta complejidad:

“Un tercer tema es cómo, cuándo y dónde se produce la participación de la comunidad. Y este es un tema bien complejo, porque la participación de la comunidad es relevante en la estrategia de solución. Pero también hay que pensar que en lugares donde el deterioro es muy alto, o los temas de inseguridad se han expresado en verdaderas redes, la participación en la comunidad también hay que procesarla al interior de una mediatización, que tiene que ver con mantener el statu quo, porque, como usted bien dice, el tema de la seguridad no solamente está asociado al narcotráfico, sino que también a la economía local. Por eso, no es llegar y decirle a las personas que, de aquí en adelante, cambien sus vidas, que promuevan sus ingresos, etcétera. Pienso que para esta participación se requieren intervenciones de mayor envergadura.”³¹

5.- HA EXISTIDO UNA DISPERSIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN EN BARRIOS DESDE EL 2001 HASTA EL 2015, QUE HA DIFICULTADO LA PARTICIPACIÓN INFORMADA DE LA COMUNIDAD Y EL APRENDIZAJE DEL ESTADO AL ESTRUCTURAR NUEVOS PLANES EN EL FUTURO.

En el documento de constitución de esta Comisión Investigadora se constató la dificultad para acceder a la información de los programas que formaron parte de la política pública en barrios de alta complejidad desde el 2001 en adelante. En el considerando 6 de la petición que dio origen a esta comisión se señaló que “el alcance en que el Estado ha intervenido La Legua Emergencia ha sido poco transparente para los ciudadanos que ocupan ese territorio y la ciudadanía en general” agregando a continuación, a propósito de la respuesta a un requerimiento de información que fue presentado ante el Consejo Para La Transparencia (amparo de transparencia C39-10), que “se ha dado la incoherencia de que se ha negado la existencia de un plan de intervención en Legua coordinado a nivel central, pero en documentos oficiales se refiere a la existencia de un Plan Iniciativa La Legua que contaría incluso con personal a cargo en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública”³². Esta misma falta de información se repitió cuando a través

³⁰ Exposición de Nelly Martínez, presidenta de la Junta de Vecinos San Guillermo II de Bajos de Mena. Versión taquigráfica de la sesión N° 10 especial de fecha 16 de enero de 2016.

³¹ Exposición de Paulina Saball, Ministra de Vivienda y Urbanismo. Versión taquigráfica de la sesión N° 8 de fecha 4 de enero de 2017.

³² Solicitud de conformación de comisión investigadora sobre actuaciones del Estado en barrios críticos entre el 2011 y el 2016, p.

de oficios enviados por la Cámara de Diputados, solicitando la información antes requerida, la respuesta fue exactamente igual a la entregada a los ciudadanos a través del procedimiento de amparo.

Las razones de la situación constatada por la solicitud de constitución puede ser entendida a la luz de la intervención del Subsecretario (s) de Prevención del Delito, Rodrigo Asenjo, quien señaló que **“sobre política de intervención estatal en los barrios, de acuerdo con el texto constitutivo de esta comisión, que abarca el período 2001-2016, es una materia sobre la cual, debo decir que se ha hecho muy difícil encontrar antecedentes, fundamentalmente de tipo documental”**, señalando que fueron “construyendo un set de documentos, de antecedentes, de testimonios, incluso, de funcionarios y exfuncionarios de la administración, que han tenido responsabilidad en estas materias, con el objeto de ser capaces de exponer en algún grado de consistencia la visión que nosotros tenemos”.³³ Asimismo el Subsecretario (s) indicó que **el cambio de denominación de los programas a través de los cuales se ha abordado el problema de los Barrios de Alta Complejidad ha dificultado la obtención de antecedentes.**³⁴

La falta de antecedentes documentales o la carencia de su sistematización de estos, por cierto, que impiden otorgar respuestas satisfactorias a la información. La falta de información respecto a las políticas públicas implementadas no sólo impide un correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos, sino que también la sistematización de los aprendizajes y la incorporación de estos a las políticas públicas implementadas en el futuro.

En el transcurso de la Comisión Investigadora se solicitaron los antecedentes a las autoridades involucradas en los programas, entregándose la mayor parte de la información solicitada según señalado por el cuerpo general de este informe y sus anexos. Sin embargo, lo anterior no significa necesariamente que las respuestas sean satisfactorias.

Hay una gran cantidad de datos de las diferentes instituciones, pero no es posible afirmar que ésta haya sido procesada o se transforme en insumos útiles para la toma de decisiones. Gran parte de ella es manejada reservadamente por cada institución, sin que “dialogue” entre sí. A nuestro juicio este excesivo celo hace que se pierda la enorme oportunidad de hacer una administración de territorio y sus conflictos en forma inteligente.

6.- HA EXISTIDO UNA CONCENTRACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA INFRAESTRUCTURA, EN EL MEJORAMIENTO URBANO Y EL CONTROL POLICIAL CON LA CONSECUENTE DEBILIDAD DE LA INTERVENCIÓN PSICOSOCIAL (SICOLÓGICA, EDUCACIONAL, LABORAL, ECONÓMICA, DEPORTIVA Y CULTURAL, ENTRE OTRAS).

A pesar de la diferencia de enfoque de cada uno de los programas implementados, estos coinciden en poner su énfasis en proyectos urbanos o de infraestructura. El énfasis ha estado en proyectos que modifican el espacio urbano, construyen o mejoran la infraestructura pública o privada, otorgan subsidios y disponen la construcción y entrega de viviendas, entre otros.

El problema de ello es la especial dificultad de reconstruir comunidades con dinámicas de violencia naturalizadas e inmersas en relaciones económicas y sociales fuera de la legalidad, con grupos organizados que disputan el territorio y el esquema valórico. Para ello se requiere que cualquier plan que pretenda implementarse con éxito en barrios de alta complejidad sea integral y coordinado, y también actúe con profundidad e inteligencia, en un mediano y largo plazo, modificando las dinámicas sociales y económicas del sector

Lamentablemente los planes no han podido implementar con éxito intervenciones psicosociales y han concentrado su actuación en proyectos urbanos o de infraestructura, debido también a que no se han planteado como programa a largo plazo. Así, aunque el componente de “Prevención en grupos de riesgo” del Barrio Seguro fue evaluado satisfactoriamente, se señaló que para el futuro era

³³ Exposición de Rodrigo Asenjo, Subsecretario (s) de Prevención del Delito. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

³⁴ Exposición de Rodrigo Asenjo, Subsecretario (s) de Prevención del Delito. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

importante señalar **“que este tipo de intervenciones requieren de mayor contundencia, mayor capacidad institucional y financiera”**.³⁵ Por otro lado, respecto a la evaluación realizada al Plan Iniciativa La Legua, sólo cerca del 40% de los habitantes de Legua conocían las acciones del gobierno, de los cuales el 51,4% señala que identifica acciones de habilitación y mejoramiento de espacios públicos, seguida del Banco con un 15,8% y de la Construcción y oportunidades de vivienda con un 10,5%.³⁶ Asimismo, habría reconocido cambios negativos en el comportamiento de niños, niñas y adolescentes (tales como deserción escolar o uso temprano de drogas) y la debilidad del componente de desarrollo social, en términos de los equipos y la planificación. **Por último, a pesar del enfoque integral que se plantean los Planes Integrales, los componentes sociales tales como educación, de cultura y recreación o de infancia son abordados a través de modificaciones a la infraestructura de jardines infantiles, la recuperación de espacios públicos o la creación de nuevos jardines.**

La preocupación por el énfasis en la infraestructura incluso en los ejes sociales o psicosociales, se hizo notar en la discusión de la comisión. Así, el diputado señor Giorgio Jackson apuntó a que “sería interesante saber si el alcalde tiene algunos antecedentes que nos puedan ilustrar, porque me temo que no se trata tan solo de infraestructura o de intervención policial, sino principalmente de la desigualdad en oportunidades, en educación y en ingresos salariales, que me imagino acá están por debajo de la media nacional.”³⁷

Por su parte, Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de Legua en la sesión especial realizada en Legua Emergencia puntualizó que en la población “la inversión es muy fuerte en términos urbanísticos, el mejoramiento de la plaza, las nuevas viviendas” y añadió que frente a eso “pero el trabajo social, cultural, deportivo y también el trabajo psicosocial son muy débiles”.³⁸

Por su parte, la directora de la Corporación La Caleta, en la misma línea señaló que “creemos importante informar que en todos los años de intervención los únicos recursos que nuestra organización ha recibido, como parte del plan de intervención, ha sido apoyo de la infraestructura de nuestro jardín infantil.”

Por último, aunque a lo largo de las intervenciones estatales se han obtenido resultados bastante satisfactorios en términos de mejoramiento de infraestructura, espacios públicos, tampoco existen elementos que permitan establecer que este tipo de inversiones han tenido durabilidad en el tiempo y si han podido conservarse de forma íntegra o parcial en aquellos barrios que fueron intervenidos. Con ello se habría aportado al sentido de pertenencia social que contribuye al cuidado de los espacios públicos y, por ende, a reducir los factores de riesgo asociados al espacio público. Hubiera sido interesante dicho factor de análisis, pues es sabido que el sentido de pertenencia que puede desarrollarse en las comunidades respecto a obras e inversiones, así como la co-responsabilidad social en su mantenimiento, ayuda de manera determinante y contribuye a devolver empoderamiento a los vecinos, reduciendo los factores de riesgo facilitadores del delito.

7.- FALTA DE EFECTIVIDAD DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA EN LOS BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD DESDE EL 2001 HASTA EL 2015.

Respecto a la efectividad de la oferta programática ejecutada en los barrios de alta complejidad se dieron diferentes relatos que apuntaron a la baja obtención de resultados que tuvieron las distintas iniciativas. Así, Rodrigo Asenjo, Subsecretario (s) de Prevención del Delito, observó respecto a los distintos programas que ha implementado la Subsecretaría desde el 2001, que “es bastante simple exponer lo que ocurrió porque es bastante poco lo que ha ocurrido, esa es la verdad: simplemente una transferencia de recursos”³⁹.

³⁵ Informe Final. Evaluación Final del Programa Chile +Seguro. Contrato de préstamo N° 1495/OC-CH. Informe elaborado por el consultor César Rivera. Diciembre de 2009. p. 28.

³⁶ Estudio Iniciativa Legua. Diseño de un modelo de intervención territorial focalizada en base a la cosecha participativa de los alcances de iniciativa Legua. Enero de 2014.

³⁷ Intervención Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016.

³⁸ Exposición de Alexis Fuentes, presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 32.

³⁹ Exposición de Rodrigo Asenjo, Subsecretario (s) de Prevención del Delito. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

En cuanto a percepción de las comunidades afectadas, en su mayoría coincidieron con que la intervención social no tuvo efectos en disminuir la violencia o contribuir a la recuperación del barrio. Expresiva fue la intervención de Solange Morales, presidenta de la Junta de Vecinos de la Legua Nueva, quien recalcó la violencia e ineficacia de la intervención. Recalca que la primera intervención “dejó a muchos niños sin padres, pues varios de estos quedaron privados de libertad” y el Estado no tuvo una solución para ellos, produciendo que “los niños lamentablemente se tuvieron que criar a vista de la vecina o, como se dice, a la buena de Dios” y que hoy sean “ellos mismos quienes están descargando la violencia contenida durante su infancia en los vecinos y en la población”. Finaliza señalando que quieren una intervención efectiva y afirmando “no necesitamos superhéroes aquí, sino más bien que el Estado se haga cargo y responsable de esto”.⁴⁰

En la misma línea se expresó el sacerdote de La Legua, Gerard Ouisse quien señaló: “Hace 15 años vivo en La Legua y más o menos hace seis había empezado la intervención policial. **Sin embargo, 15 años después me doy cuenta de que no ha cambiado nada con esta intervención en el ambiente de nuestra población. Al contrario, pienso que hoy día hay más violencia y más venta de drogas en todas partes, y no me refiero solo en La Legua, sino que en todas partes. De cierta manera, podemos decir que ha sido un fracaso esa intervención policial**”.⁴¹

Al respecto el diputado señor Claudio Arriagada apuntó a la ineficiencia de la intervención debido a que no está pensada según las propias realidades del barrio. Así, puso como ejemplo la existencia de profesionales hasta las 17.30 horas, señalando que resultaba inútil “porque si los invitara a recorrer Los Morros y las poblaciones San Gregorio, Yungay y La Legua, se encontrarían en las calles de esas poblaciones a niñitas y niñitos de 7, 8 y 9 años de edad a la una o dos de la madrugada” terminando por descartar la idea de profesionales de oficina para estos barrios. En el mismo sentido, señaló que para estos barrios quizás deberíamos pensar en “jardines infantiles que funcionen hasta las 00.00 horas, porque, lamentablemente, el 80 por ciento de las mujeres que habitan en el distrito que represento bajan de sus trabajos de la zona oriente en el último bus del Transantiago, a las 23.00 o 00.00 horas. Esa es la realidad, y después nos quejamos de lo que pasa con los niños”⁴².

Los informes relativos a los proyectos implementados, aunque por la falta de evaluaciones de impacto no pueden respaldar la conclusión de que han existido resultados insuficientes, si afirman que “no existen aún evaluaciones concluyentes que permitan afirmar que ha existido un efectivo mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios y/o reducción de la violencia y la delincuencia.” **Y a continuación se señala que las evaluaciones que existen son principalmente de proceso y no de impacto, y que “en general concluyen que estas acciones son esporádicas, que tienen importantes problemas de gestión, que tiene limitada vinculación con los equipos locales, o que se encuentran altamente politizadas.**”⁴³

8.- A PESAR DE LA ACCIÓN POLICIAL, HA PERSISTIDO UN ALTO NIVEL DE VIOLENCIA EN LOS BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, DESDE EL 2001 HASTA EL 2015.

En cuanto a la ineffectividad de la acción policial en la población sería pertinente poder conocer en qué medida esas intervenciones policiales enfocadas en micro-tráfico de drogas, uso de armas y delitos menores en los barrios críticos han podido reducir efectivamente la victimización del tipo de delitos que hoy en día estamos viendo y que son de mayor ocurrencia, y cuál ha sido el porcentaje de incidencia en la disminución a nivel Regional como producto de la implementación de estos programas.

A este respecto, hubo una preocupación constante por parte de los miembros de la Comisión. Por ejemplo, en la sesión N° 3 de la Comisión, el diputado señor Claudio Arriagada preguntó a los representantes de la Policía de Investigaciones y de Carabineros por el nivel de profesionalismo de las

⁴⁰ Exposición de Solange Morales, presidenta de la Junta de Vecinos de Legua Nueva. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 39-40

⁴¹ Exposición de Gerard Ouisse, sacerdote de la Iglesia de San Cayetano de La Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 6 especial de la Comisión Investigadora de fecha 19 de diciembre de 2016.

⁴² Intervención Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 34.

⁴³ Estudio Iniciativa Legua. Diseño de un modelo de intervención territorial focalizada en base a la cosecha participativa de los alcances de iniciativa Legua. Enero de 2014.

policías, apuntando a lo incomprensible de que exista tanta violencia en un barrio donde existe hace años presencia policial permanente. Preguntó: “¿Son insuficientes los protocolos de procedimiento de los servicios de inteligencia? ¿Cómo se venden las armas? En el “lumpen” se señala en qué lugar son las carreras de auto de noche, en dónde se tiran fuegos artificiales para anunciar la droga o una ráfaga de metralla para anunciar que llegó la droga. Eso ocurre. Por eso, quiero que las policías respondan cuál es el nivel de profesionalismo, porque eso tiene que ver con el ámbito de las competencias policiales”.⁴⁴

En esa misma sesión el Director de Orden y Seguridad de Carabineros señaló que no podían esperarse resultados si se desarticulaba la integralidad de las intervenciones en el tiempo y finalmente sólo quedaba el componente policial.

Señaló: “Cuando parten estas intervenciones, la idea es que sean integrales, con distintos actores; pero, al final, nos encontramos con que los servicios policiales han sido los que quedado instalados hasta la fecha, que es lo que nos pasa en La Legua Emergencia y en el barrio Bellavista”.⁴⁵

En cuanto a las evaluaciones de la intervención, y de la actuación de la policía en ellas, el Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile señaló que “permanentemente lo que hacemos es evaluar nuestras operaciones policiales y los servicios, tratando de acercarnos a ser cada vez más eficaces y eficientes”. Señaló además que **“aquí hay causas que son estructurales y cuando esas causas estructurales están identificadas, también se identifica a los actores responsables de generar ciertas respuestas y de cumplir ciertas funciones”** y añadió que **“cuando la mirada se focaliza en el control policial y en la prevención policial hay que tener claro que se está centralizando el análisis en los efectos de estas causas, no sobre las causas.** Cuando las intervenciones son integrales y todos los actores tienen determinadas funciones y tareas sobre las cuales tienen que responder, no me cabe la menor duda que eso aumentará la eficiencia y logrará un mejor resultado”⁴⁶

De acuerdo a lo señalado por el alcalde de San Joaquín, la evaluación de la intervención en la población Legua respecto al control policial es que **“persiste la violencia de los narcotraficantes, expresada en balaceras y cierto control territorial, particularmente en La Legua Emergencia.** Desde 2011, cuando hablé del inicio de la Iniciativa Legua, que no se vivían hechos tan duros en la población, como las balaceras acaecidas hace tres fines de semana, en las cuales las balas llegaron a distancias de más de 2,5 o 3 kilómetros, producto de los rituales de los narcotraficantes durante sus funerales.”⁴⁷ **Señaló además que las mejoras en infraestructura - tales como la remodelación del eje Canning - se ven opacadas o incluso destruidas por la acción del narcotráfico** (refiriéndose a la destrucción del alumbrado público instalado en la avenida), añadiendo que frente a esta situación “se intentó instalar cámaras para vigilar el accionar y determinar quiénes son los que disparan y siembran el terror, pero la ejecución de esa medida fue impedida por grupos de narcos y anarquistas. Simplemente, no hubo capacidad policial para garantizar la instalación de esas cámaras”.⁴⁸

En este sentido, añade el alcalde de San Joaquín que es necesario definir procedimientos policiales y evaluar el control perimetral. Afirmó que han insistido al respecto junto a las organizaciones sociales y a la Intendencia porque

“el control policial en torno a un control perimetral no da resultados y solo se ha prestado para abusos policiales” por lo que “se requiere que Carabineros redefina su control perimetral porque los únicos controlados son las personas honestas que salen a trabajar en la mañana y vuelven en la tarde”. Añadió que hubo consenso entre la fiscalía y las policías en la necesidad de “mejorar la actividad de inteligencia policial y apoyo a las investigaciones de la fiscalía” concluyendo con que “no es posible que el Estado no

⁴⁴ Intervención Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

⁴⁵ Exposición de Víctor Herrera, Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. p. 9

⁴⁶ Exposición de Víctor Herrera, Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. pp. 27-28

⁴⁷ Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 7.

⁴⁸ Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 7-8

tenga avances más sustantivos en la desarticulación de bandas de narcotraficantes históricas que existen en la población”⁴⁹

En su intervención en la sesión N° 5 de la comisión, el Director de la Unidad de Planes Integrales de la Intendencia Metropolitana coincidió con este diagnóstico, señalando que “se necesita que las policías tengan circuitos de vigilancia y no permanezcan como punto fijo, porque ha generado problemas” para agregar después que **“hay un desperdicio de la capacidad operativa de la fuerza pública que debe ser reorientada en otro sentido. Por eso, se les ha planteado a las autoridades policiales cambiar esa estrategia.”**⁵⁰

Por su parte, representantes de las organizaciones sociales coinciden en que la acción policial no ha tenido resultado. Así señala Marcela Duarte, tesorera del Consejo de Organizaciones Sociales y Presidenta del Comité de Allegados de La Legua Unida, que “la intervención policial no sirve”. Y añade “Me ha tocado pasar a las 2 de la tarde por la Emergencia y veo a tipos con pistolas y a los carabineros al lado de ellos sin hacer nada”. Por su parte, y en la misma línea Eliana Céspedes, señala que los Carabineros “no hace un trabajo como corresponde” ya que su trabajo “es agresivo y ya tenemos una población agresiva”. Y concluye “Nosotros queremos seguridad de ellos, pero no tenemos esa seguridad. Vemos más agresión en ellos y nos violentan más con su actuar y su proceder.”⁵¹

En la sesión especial realizada en Legua Emergencia, los parlamentarios volvieron a expresar una preocupación por la ineffectividad de la acción policial prolongada en la población.

Así, el diputado señor Claudio Arriagada señaló que “uno se pregunta cómo puede existir tanta presencia policial en un lugar y que exista lo que existe, el Far West que tenemos”⁵²

Por su parte, el diputado señor Ramón Farías expresó la impresión que le causaba el que después de 15 años la situación en la población siguiera prácticamente igual. Añade que en otras palabras eso significa que “el filtro que se suponía que se iba a hacer alrededor de la población para que no entrara gente a comprar sigue exactamente igual, o sea, no se ha avanzado en nada”.⁵³ Y agrega más adelante: “No han hecho absolutamente nada respecto de cómo mejoramos o cambiamos esa intervención para que la gente no se sienta violentada y, de esa manera, surta el efecto que corresponda, porque todos sabemos que cuando empiezan las balaceras los carabineros se repliegan y no intervienen, porque no saben de dónde vienen las balas.”⁵⁴

Por último, el Intendente de la Región Metropolitana también coincidió en los insuficientes resultados obtenidos con el tiempo, a propósito de una pregunta por la violencia de Carabineros en el sector. Afirmó: “Dicho lo anterior, **no creo que Carabineros sea parte del problema, sí creo que la estrategia que tenemos de presencia territorial en La Legua y en otros barrios tiene que cambiar. O sea, más de lo mismo no nos sirve. Aquí no hemos innovado, coincidido con todo lo que ha dicho el diputado señor Claudio Arriagada respecto de la inteligencia social, pero también requerimos inteligencia policial.** O sea, si en el último mes y medio hemos hecho ocho allanamientos con orden de fiscalía, con investigación previa en La Legua Emergencia y hemos incautado una escopeta, un arma, tenemos un problema, y es un problema de inteligencia”⁵⁵.

Es importante poder visualizar los resultados en lo referente a intervenciones de control realizadas por la policía y el Ministerio Público en los barrios intervenidos, para poder conocer el real impacto que han

⁴⁹ Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 10.

⁵⁰ Exposición de Hernán Ortega, Director de la Unidad de Planes Integrales de la Intendencia Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 10.

⁵¹ Exposiciones de Marcela Duarte y Eliana Céspedes, dirigentas de la población Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 33-36

⁵² Intervención del Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 17.

⁵³ Intervención del Diputado Ramón Farías. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 41.

⁵⁴ Intervención del Diputado Ramón Farías. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 42.

⁵⁵ Exposición Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p. 36.

tenido estos programas en términos de disminución real de los delitos, y por otro lado un informe cualitativo respecto de las tácticas utilizadas, y cuál ha sido la percepción de los residentes en el mismo barrio a su respecto, para que así haya un feedback en términos de políticas de control efectivas en estos programas.

En síntesis, se ha destinado una cantidad estimable de recursos en términos de miles de millones y que la real disminución de la incidencia de delitos no se ha visto reflejada en la realidad de la región metropolitana y tampoco en regiones distinta de la Metropolitana, por una parte, creo, producto de que no se ha hecho un análisis asertivo en la determinación de los reales focos delincuenciales, no se ha estimulado con éxito a la ciudadanía a denunciar los delitos, ya que los programas no contemplan medidas de educación a la población en este sentido, al menos no que se evidencie.

9.- DURANTE EL TRABAJO DE ESTA COMISIÓN SE HA TENIDO CONOCIMIENTO QUE A TRAVÉS DE LA INTERVENCIÓN POLICIAL Y SOCIAL DE LEGUA EMERGENCIA OCURRIERON ACTUACIONES POLICIALES QUE EXCEDIERON LAS FACULTADES QUE OTORGA LA LEY, AFECTANDO LA VIDA Y LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES DE ESA POBLACIÓN.

En la sesión N° 3 de esta Comisión el diputado señor Sergio Ojeda en su intervención señaló su preocupación por la posibilidad de que la actuación de la policía tuviera consecuencias para los derechos de personas no involucradas en los hechos delictivos. Así, apuntó que “cuando se habla de operaciones policiales, se habla de allanamientos y de persecución, que son acciones complejas que podrían, de alguna manera, tocar gente inocente; es decir, pagan justos por pecadores” y concluyó preguntando “si han hecho una evaluación y si tiene en consideración el tratamiento de los derechos humanos de todas las personas de la población, para tratarlos como corresponde, porque a veces se emplea la fuerza innecesaria y eso podría perjudicar a gente inocente o tal vez sembrar el temor en las familias, creando un ambiente de prejuicios, de mucho miedo, estigmatizando a la población o creándoles mala imagen, entre otras”⁵⁶

A estas consultas y preocupaciones la Policía de Investigaciones señaló en la misma sesión que “por supuesto que nos hemos equivocado” agregando que parte de trabajar con el crimen organizado conlleva la posibilidad de que exista contrainteligencia. Finalizó señalando que actualmente se encuentran filmando todos los procedimientos para poder corregir los errores en ellos. Respecto a los protocolos en materia de Derechos Humanos, señaló que al asumir como director se comenzó a “diseñar un nuevo plan estratégico” estableciendo “la ética, la probidad y los derechos humanos como ejes valóricos transversales inexcusable”⁵⁷

Por su parte, el Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile señaló que, **dada la periodicidad con que realizan procedimientos policiales, es que “niveles de error existen y los tenemos cuantificados”**. Sin embargo, señala que con la información estadística de los errores “queda en evidencia de que el nivel de error, dada la cantidad de procedimientos que se realizan y considerando los estándares internacionales, es extremadamente bajo”. Añadió a continuación que cuando dichos errores se cometían, Carabineros reacciona de manera “draconiana” adoptando las medidas correspondientes.⁵⁸

Al respecto, en la sesión especial realizada en Legua Emergencia, **distintas autoridades y representantes de las organizaciones sociales expresaron su preocupación por la vulneración de derechos de los vecinos producto de la actuación policial.**

El alcalde de San Joaquín aunque a propósito de las conclusiones del Informe sobre la situación de violencia en la población Legua elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, señala que “una parte de ese informe no les gusta, pues declara que los derechos humanos son violados casi práctica y exclusivamente por el accionar de Carabineros de Chile”, sí reconoce que “de la ocurrencia de excesos en el accionar policial hay abundantes testimonios, lo que impone a Carabineros la obligación de redefinir

⁵⁶ Intervención Diputado Sergio Ojeda. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016.

⁵⁷ Exposición de Héctor Espinosa, Director General de la Policía de Investigaciones. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. pp.25-26.

⁵⁸ Exposición de Víctor Herrera, Director de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. pp.30-31.

sus procedimientos de actuación” pero dejando en claro que “eso es muy diferente a afirmar que la principal fuente de violación a las garantías individuales, al derecho a la seguridad y al derecho a la vida son las acciones de las instituciones policiales, y no las de los narcotraficantes.”⁵⁹

Por su parte y a propósito de la relación de las policías con los vecinos del sector, la diputada señora Maya Fernández hizo alusión a los excesivos controles de identidad realizados en la población a pobladores que no necesariamente tienen relación con el narcotráfico. Señaló que un vecino le relató “que debe acompañar a su hijo porque cada vez que entra y sale de La Legua Emergencia le hacen control de identidad” afirmando que dicha “dinámica me pareció bastante compleja, porque son vecinos de toda la vida, que -me imagino- son conocidos” para finalizar expresando su preocupación por la existencia de un trabajo en conjunto entre la Municipalidad y las policías.⁶⁰

Así también, lo expresó el diputado señor Giorgio Jackson, relatando una conversación anterior que tuvo con vecinos de Legua Emergencia, en que pudo tomar conocimiento del tipo de abusos que se cometían en la población. Señaló que le describieron abusos policiales “donde a la gente la desnudan, le meten los dedos por el ano para ver si guardan droga y los amenazan diciendo que si graban la intervención policial, los “cargarán””⁶¹

A este respecto, fue impactante el relato de Alexis Fuentes, Presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua, que ilustró la cotidianidad con que los habitantes de la población experimentan el exceso de atribuciones policiales. En su intervención, el dirigente relató cómo justo el día anterior de la sesión había salido a andar en bicicleta con su sobrino de siete años. Relató: “Fuimos al parque que está cerca de la población. Y el Amaro, mi sobrino, me dice: “Nos van a parar los “pacos””. Y nos pararon los “pacos””. Y continúa: “¿Cómo me van a parar a mí, que ando en bicicleta con short, sin bolsillos para llevar mi carnet, y al Amaro, que tiene siete años? Menos mal que el “paco” que nos tocó era buena onda. Fue súper amable. Pero no siempre son así los carabineros. Tengo amigos de dieciséis años que han sido desnudados arriba de furgones policiales”.⁶²

A propósito de esta realidad, en esa intervención Alexis reconoce cómo la continuidad y la violencia de este tipo de excesos policiales, produce temor, desconfianza y rabia frente a las autoridades. Agrega después señala en su intervención: “Llegué a mi casa a las 8 de la noche a comer, y pasa el zorrillo tirando bombas lacrimógenas a diestra y siniestra. No había ningún problema en La Emergencia. Estaba tranquila. ¿Cómo quieren que me sienta seguro frente a la policía? Iba con una “polera” que me pasó un amigo y que decía: “Odio a los “pacos””. Pero sí, les tengo rabia, rencor, constantemente. Porque salgo a las 7.30 de mi casa a estudiar, y me paran, como dijo la diputada. Me paran. Vuelvo a las 8, y me vuelven a parar. Entonces, creo que basta.”⁶³

10.- LA LEY DE CONTROL DE ARMAS ES INSUFICIENTE PARA HACER CUMPLIR LAS PROHIBICIONES DE USO Y PORTE DE ARMAS POR PARTE DE QUIENES NO CUENTAN CON LA AUTORIZACIÓN PARA ELLO Y PARA EVITAR SU ADQUISICIÓN Y USO POR PARTE DE BANDAS CRIMINALES.

El principal problema de los barrios de alta complejidad en la actualidad es la violencia en los espacios públicos producida por la utilización de armas de fuego de alto poder de destrucción.

En la Comisión se señaló en reiteradas ocasiones la insuficiencia de nuestra regulación de armas en varios aspectos. En este sentido, se discutió la necesidad de introducir modificaciones a la Ley de Control de Armas que mejoren los procedimientos de fiscalización de las armas inscritas, que se implemente de forma efectiva del Banco de Huellas Balísticas y se incorporen las armas que

⁵⁹ Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016.

⁶⁰ Intervención Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 15

⁶¹ Intervención Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 43

⁶² Exposición de Alexis Fuentes, Presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 30-31.

⁶³ Exposición de Alexis Fuentes, Presidente del Consejo de Organizaciones Sociales de La Legua. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 31.

poseen las Fuerzas Armadas y de Orden en él y modificaciones que permitan modernizar el procedimiento y control de compra de municiones.

Sobre la importancia de la implementación correcta de un Banco de Huellas Balísticas y su estado de avance, el Fiscal de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, Andrés Montes señaló: “creemos necesario revisar tiene que ver con la capacidad que el Estado tiene para sistematizar la información. Hoy existe una tecnología disponible, que es el sistema integrado de identificación balística, con el objeto de establecer una suerte de huella genética de cada uno de los armamentos que ingresan a Chile. **Es decir, una vez que uno encuentra una munición o un casquillo botado en cualquier lugar, puede hacer la pericia para determinar exactamente quién tenía el arma que fue percutada. Eso está disponible, pero no se ha implementado.** Estimamos que todo el armamento debiera pasar por el banco de pruebas y, además, levantarse el registro para el Sistema Integrado de Identificación Balística (IBIS), que permite un sistema más acucioso de control de las armas.”⁶⁴

Respecto a la necesidad de que se incluya en el Banco de Huellas Balísticas las armas pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden, el diputado señor Claudio Arriagada señaló que “Llegamos a la conclusión que las armas fiscales no son parte de un registro nacional; más allá de los procedimientos de control y de inventarios que deber cada una de las instituciones. Sin embargo, el Estado carece de un registro nacional y por lo tanto se reconocía que era fácilmente posible que una persona, que traiciona los principios de la institución, venda un arma fiscal para luego ser legalizada por un delincuente”⁶⁵

Por su parte, respecto a la insuficiencia del mecanismo de fiscalización actual de las armas registradas el Intendente de la Región Metropolitana señaló “Respecto del tema de las armas, el problema que tenemos me supera porque ya es un tema de estructura nacional, pero tenemos una maraña que no está suficientemente graficada todavía. **O sea, hay una entidad que tiene que fiscalizar la venta, a quién vende. Después, ver qué pasa con las municiones. Estas no son hechizas, sino que son de verdad. Entonces, alguien está comprando municiones para armas que no sabemos si están inscritas, y si alguien compró un arma inscrita, que alguien verifique dónde está, y si no la encuentra que sancione al dueño.** Al final, estamos entrando desde el territorio específico de alta complejidad a hacer una investigación de las armas inscritas en La Legua, que nunca nadie fiscalizó. Y nos damos cuenta de que no están donde dicen que están. De repente tenemos una misma persona que tiene 14 armas compradas. Entonces, ¿no es eso sospechoso? Claro, pero el que está fiscalizando –este es un tema estructural del Estado chileno no es el que hace gestión policial, sino un organismo del Ejército de Chile que regula todo el tema de las armas en nuestro país, pero no le preocupa que alguien tenga 14 armas en La Legua, inscritas regularmente en La Legua, en un mismo domicilio.”⁶⁶

En cuanto a la necesidad de modernizar el proceso de venta de municiones, el Fiscal Regional Metropolitana Centro Norte señaló “**Creemos que una de las formas de controlar este problema tiene que ver precisamente con desplegar todas las herramientas que el Estado tiene para disminuir la comercialización de municiones.** Eso, indefectiblemente, dice relación con revisar el modo en que está estructurada hoy la ley de Armas. Ahora bien, más que liberalizar la venta de municiones, creemos que el Estado debe tomar las decisiones necesarias para controlar, incluso disminuir al máximo, la venta de municiones. En tal sentido, nos parece interesante la medida adoptada por la Cámara de Diputados en orden a restablecer el delito de venta de municiones a personas que no cuenten con armas inscritas o personas que quieran comprar municiones de un calibre distinto al arma que poseen inscrita.”⁶⁷

11.- AUSENCIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, QUE CONTEMPLAN INDICADORES DE ÉXITO DESDE LA PLANIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN Y QUE

⁶⁴ Exposición de Andrés Montes. Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Centro Norte. Versión taquigráfica de la sesión N° 14 del 8 de marzo de 2017.

⁶⁵ Intervención Diputado Claudio Arriagada. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016. p. 16

⁶⁶ Exposición de Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 5 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. pp. 38-39.

⁶⁷ Exposición de Andrés Montes. Fiscal Regional de la Fiscalía Metropolitana Centro Norte. Versión taquigráfica de la sesión N° 14 del 8 de marzo de 2017

PERMITAN DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES DEL ORGANISMO A CARGO.

Uno de los temas que más preocupó a la Comisión fue la inexistencia de evaluaciones de impacto realizadas en los barrios intervenidos y que respondieran a indicadores elaborados con anterioridad a la ejecución de los programas. En esta línea, diversos parlamentarios consultaron por la existencia de evaluaciones de los programas y por cuáles serían los indicadores que nos permitirían concluir el nivel de éxito o fracaso de su implementación.

En este sentido, y a modo de ejemplo, la diputada señora Maya Fernández consultó, a propósito de la presentación de Subsecretario (s) de Prevención del Delito donde se exhibieron los distintos componentes de los distintos programas ejecutados, “si existe alguna evaluación de resultados de esos componentes, qué se logró y por qué se fueron modificando esos componentes. Es decir, de un programa a otro, entiendo que hay cambio de gobierno, pero igual – reitero- hubo una modificación entre los componentes. ¿Eso tiene relación con una evaluación que se hizo? Me gustaría tener no solo los componentes, sino también los resultados de esa evaluación, desde el punto de vista del Gobierno.”⁶⁸.

Al respecto, sólo los programas Barrio Seguro, Barrio en Paz Residencial e Iniciativa La Legua han recibido algún tipo de evaluación. El primero fue evaluado principalmente a través del “Informe Final del Programa Chile + Seguro” donde uno de los subprogramas evaluados es el Barrio Seguro. Sin embargo, y a pesar de que la evaluación es una que buscó medir el cumplimiento de las metas puestas por el Programa, las evaluaciones de los distintos ejes de intervención con que contó no muestran mayor detalle de cómo mejoraron cada uno de los indicadores utilizados y cómo contribuyó al cumplimiento de los objetivos propuestos. El programa Barrio en Paz, tanto en su versión residencial como comercial, contó con la evaluación realizada en el informe

“Análisis del estado e implementación y el diseño de evaluación del Programa “Barrio en Paz” de la Subsecretaría de Prevención del Delito”. Según lo ya señalado, el mismo informe destacó que contó con información insuficiente respecto a las actividades efectivamente realizadas, por lo que no podía alcanzar una conclusión integral de los resultados del programa. **Finalmente, el Plan Iniciativa La Legua contó con una evaluación realizada por la Fundación San Carlos de Maipo que en el mismo informe reconoce la inexistencia de indicadores previos de éxito o fracaso que permitan evaluar el programa de acuerdo a una planificación y que el programa se había puesto objetivos generales imposibles de cumplir en los dos años que duraba la iniciativa. Además, todos los informes son evaluaciones de proceso más que de impacto.**

Según lo señalado por el Subsecretario (s) de Prevención del Delito la evaluación que ha existido sobre los programas es una “rendición de cuentas de recursos, y eso no es lo que todos entendemos por una evaluación de los resultados” y agregó que, dada la presión de la Dirección de Presupuestos por rendir el uso de fondos públicos “de pronto, concentrarse en rendir adecuadamente los recursos deja de lado la evaluación real de lo que se hace en el territorio y si sirve de algo, si produce algún resultado.”⁶⁹ Lo anterior se añadiría a la dificultad de poder medir intervenciones psicosociales y a los recursos adicionales que involucraría.

Podemos concluir entonces, que las escasas evaluaciones realizadas a las diferentes intervenciones tienen mayormente indicadores de actividades, procesos, rendimiento, pero no tienen indicadores de impacto. Por lo tanto, se podría concluir que los cambios en planes o estrategias se hacen ya sea por razones políticas, cambio de organismo ejecutor o de rentabilidad de algún tipo (costo vs cobertura, imagen, consultorías, entre otros).

B. PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA EN BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD.

A partir de la discusión originada en la Comisión y el diagnóstico concluido, se plantea el siguiente conjunto de propuestas para elaborar una política pública para Barrios de Alta Complejidad. El texto se organiza en 2 grandes temas discutidos en la Comisión: qué significa una política de intervención de

⁶⁸ Intervención de la Diputada Maya Fernández. Acta de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016

⁶⁹ Exposición de Rodrigo Asenjo, Subsecretario (s) de Prevención del Delito. Versión taquigráfica de la sesión N° 2 de la Comisión Investigadora de fecha 23 de noviembre de 2016.

barrios críticos para la política pública, y segundo cuáles son los temas que esta política de intervención debiera desarrollar, en cada una de las cuales se elaboran propuestas para ser votadas como conclusiones de esta Comisión.

EN CUANTO A LAS DIRECTRICES PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN, SE REALIZAN LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

La experiencia internacional en barrios de alta complejidad plantea que es necesario agrupar las acciones policiales, las políticas de prevención y control, dentro de un marco mayor orientado a la construcción de confianza, cohesión social y desarrollo inclusivo. Para ello es fundamental iniciar cualquier proceso desde las capacidades instaladas, liderazgos locales, así como recursos económicos, culturales, sociales y políticos. A continuación, se especifican directrices relevantes de la intervención.

1.- EN CUALQUIER MODELO DE INTERVENCIÓN ES NECESARIO EN PRIMER LUGAR DEFINIR EL POLÍGONO DE LA INTERVENCIÓN, QUE DEBE SER CONSTRUIDO PARTICIPATIVAMENTE EN CONJUNTO CON LA COMUNIDAD. EL CRITERIO DE ESTA IDENTIFICACIÓN DEPENDERÁ DE CÓMO Y CON QUÉ ELEMENTOS SE DEFINA EL BARRIO CRÍTICO.

La definición de un área de trabajo es compleja, como ya se ha discutido en la comisión. Los límites de los barrios no son siempre unívocos y claros, por el contrario, muchas veces se superponen límites históricos, culturales, con divisiones administrativas y cuadrantes policiales. Una vez escogido un barrio de acuerdo a los criterios señalados para reconocer barrios de alta complejidad para efectos de la intervención, se debiera delinear un polígono máximo de trabajo que responda ambos a criterios eficientes de gestión del territorio (por ejemplo, áreas máximas permitidas combinado con número máximo de habitantes) y que hagan sentido a la comunidad que desea involucrarse en el proceso. Alternativamente, se puede fijar un área provisoria sobre la cual trabajar, en base a los antecedentes que parezcan más fiables, para corroborar en conjunto con la comunidad, en el proceso de diagnóstico participativo, los límites definitivos de la intervención.⁷⁰

2.- LA ESTRATEGIA DE TRABAJO DE CUALQUIER INTERVENCIÓN SOBRE BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD DEBE CONSIDERAR DIVERSAS DIMENSIONES DE INTERVENCIÓN, A TRAVÉS DE LA ESTRUCTURA Y PLANIFICACIÓN DE UNA

INTERVENCIÓN INTEGRAL Y SISTEMÁTICA. LA ESTRATEGIA AL MENOS DEBE CONTENER LA DIMENSIÓN ECONÓMICA, CULTURAL, URBANA, SOCIAL Y DE PARTICIPACIÓN, ADEMÁS DEL COMPONENTE POLICIAL.

Así como las causas de la delincuencia son múltiples, también es necesario diseñar distintas estrategias que integren estrategias en distintos niveles que apunten no sólo a evitar conductas delictivas, sino que a construir condiciones más favorables para el desarrollo de las familias y comunidades. Se propone trabajar sobre las siguientes dimensiones:

- a) **Dimensión económica:** Es necesario mejorar la geografía de oportunidades económicas de las familias que habitan los barrios de alta complejidad, como elemento central de una estrategia de desarrollo que dispute la gobernanza del narcotráfico. La geografía de oportunidades se refiere a los elementos objetivos y subjetivos que marcan las posibilidades de ascenso social - especialmente en jóvenes -, dado su contexto social, trayectorias y decisiones individuales que realizan.⁷¹ La experiencia alemana muestra que esta dimensión es clave para recuperar territorios y comunidades en declive. A través de programas nacionales, el desarrollo y la recuperación de distritos desmejorados se han convertido en un objetivo central para las políticas nacionales de desarrollo urbano en Alemania. Esto se realiza mediante el fortalecimiento y estabilización de distritos descentralizados y polinucleares, además de barrios integrados que ofrezcan toda la infraestructura necesaria para la vida cotidiana, incluyendo la empleabilidad de los habitantes y el aumento de la oferta local de empleos.⁷² Para ello sin duda es fundamental mejorar las condiciones

⁷⁰ UN HABITAT – UAH (2011) Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago: UN HABITAT – Universidad Alberto Hurtado.

⁷¹ Galster, George and Killen, Sean (1995) "The geography of Metropolitan opportunity: a reconnaissance and conceptual framework." *Housing policy debates* 6 (1), pp. 7 - 43.

⁷² Peterek, Michael (2008). Cinco principios de planificación para el desarrollo de distritos urbanos exitosos: casos recientes de Alemania. En MINVU. Programa de recuperación de barrios. II foro internacional. Santiago: MINVU. pp 112 - 129.

de empleabilidad, promover la creación de empleo estable e inversión de capital público y privado de largo plazo. Esto implica entre otras medidas:

- i) Programas de fin de estudios de educación media
- ii) Promoción de educación de nivel técnico
- iii) Talleres laborales efectivos que mejoren las condiciones de empleabilidad de los habitantes
- iv) Inversión de capital semilla y micro-créditos con asesoría técnica
- v) Incubadoras de iniciativas empresariales
- vi) Identificación o cambio de giro del barrio, de acuerdo a las capacidades instaladas y las potencialidades de localización. A. Lunecke planteó como ejemplo en la comisión la posibilidad de ciertos barrios que tienen buenas características de conectividad (autopistas) y hoy son barrios peri centrales:

¿Por qué no pensar en bodegas, industrias medianas o hacer algún polo de desarrollo microeconómico que pueda atraer inversión privada bajo algún instrumento público-privado? ¿por qué no pensar en incubadoras de negocios – existentes en universidades- que piensen la reconversión económica de los territorios?, ¿por qué no promover polos de desarrollo mediante procesos de innovación?

b) Dimensión cultural: Es necesario desarmar lo que Alejandra Lunecke llamó las cadenas de violencias que se expresan en los barrios de alta complejidad, que legitiman el uso de violencia interpersonal en las familias, y en el espacio público entre las personas. Por tanto, lo que es un desafío pendiente en estas propuestas refiere a hacernos cargo de esta continuidad, de este *sustrato de mentalidad violenta que está* instalado en todas las dimensiones de la vida de familias y vecindarios, mentalidad que se agudiza bajo condiciones de exclusión social y que se fundan en una violencia societal que es estructural. Para ellos es necesario programas estables y robustos como:

- i) Programas integrales contra la violencia escolar y el abuso en colegios
- ii) Programas integrales contra la violencia en el sistema de salud,
- iii) Programas de atención a víctimas y victimarios de violencia intrafamiliar

c) Dimensión social: Dadas las condiciones de los BAC, se requiere trabajar en programas de prevención secundaria y terciaria como:

- i) Programas de prevención para jóvenes infractores (como 24 horas)
- ii) Reinserción de desertores escolares a la comunidad educativa
- iii) Programas de fortalecimiento de habilidades parentales
- iv) Monitores de calle para trabajo promocional con jóvenes
- v) Programas de reinserción post-penitenciaria con énfasis en los lazos familiares, comunitarios y empleabilidad⁷³

d) Dimensión urbana: Es necesario mejorar la calidad de los espacios públicos disponibles, así como la movilidad y el acceso a servicios urbanos. Secundariamente esta dimensión podría contribuir a la prevención situacional, a través de espacios públicos más transparentes que permitan el control social informal. Esto implica:

- i) Proyectos participativos de construcción y mejoramiento de espacios públicos
- ii) Mejoramiento de infraestructura vial, luminarias
- iii) Proyectos de conectividad

e) Dimensión participativa: Como se planteó en las discusiones de la comisión, es necesario reconstruir el vínculo entre las comunidades que muchas veces son vulneradas sistemáticamente por la acción o inacción del Estado. Por lo mismo es necesario construir una metodología de trabajo que integre participativamente a las comunidades en el diseño y ejecución de las acciones del plan. Esto implica implementar un modelo similar al desarrollado por el PQMB, donde la comunidad organizada en una mesa u órgano similar dialoga lo más simétricamente posible con el organismo a cargo del proceso. Esto implica

- i) Diagnósticos, construcción de línea de base y evaluación participativa. ii) Priorización de acciones y proyectos en conjunto con la comunidad y el municipio
- iii) Diseño y ejecución participativa de proyectos
- iv) Financiamiento para la autonomía de las organizaciones

3.- SE PROPONE UN MODELO DE INTERVENCIÓN COORDINADO ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS PÚBLICOS PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES SOSTENIBLES EN EL TIEMPO.

⁷³ Espinoza, Olga (ed.) (2010) Volver a confiar. Caminos para la reintegración post carcelaria. Santiago: Centro de Estudios para la Seguridad Ciudadana.

CADA INTERVENCIÓN DEBE SER PLANIFICADA EN UN HORIZONTE MÍNIMO DE 10 AÑOS Y CONTAR CON UN EQUIPO MULTIDISCIPLINARIO QUE EJECUTE LOS PROGRAMAS EN CADA BARRIO. DICHO EQUIPO DEBERÁ CONOCER LOS BARRIOS Y ESTAR CAPACITADO PARA EJECUTAR UNA INTERVENCIÓN EFECTIVA, EFICIENTE, OPORTUNA Y NO REDUNDANTE, EN CONJUNTO CON LA COMUNIDAD, RESOLVIENDO CONFLICTOS O SITUACIONES DE CRISIS.

Como se ha discutido a lo largo de las sesiones de la comisión, las iniciativas actuales orientadas a los Barrios de Alta Complejidad han generado descoordinación entre el Gobierno Regional y Local para el desarrollo de acciones sostenibles en el tiempo. Como lo plantea René Jofré, esto en parte se produce porque las políticas públicas se planifican anualmente, en circunstancias de que las intervenciones en ese tipo de barrios deben tener un horizonte temporal mayor. A su vez, muchas veces distintos organismos públicos ejecutan acciones con la mejor voluntad, pero realizan acciones muy similares.

Por lo anterior, en lo siguiente se bosqueja un modelo de intervención que integre en la práctica los elementos planteados a lo largo de las conclusiones. Ya sea que el organismo ejecutor esté alojado en el Ministerio del Interior o el la Intendencia Regional, necesita un equipo de barrio que gestione la política en el nivel local. Este equipo tendrá como tareas:

- a. La conducción política del proceso, como cara visible del organismo ejecutor a cargo ante los actores locales, alcalde, ciudadanía y medios de comunicación
- b. La vinculación y articulación técnica con SEREMIs y otros organismos públicos y privados en el nivel local
- c. La capacidad técnica de ejecución presupuestaria para la realización de proyectos e iniciativas.

Este equipo requiere un coordinador que inicie el proceso, reúna a las personas, motive, estimule las acciones y procure que sean ejecutadas de manera coherente. Esta función, de carácter técnico, debe contar con la confianza política necesaria para ejercer sus funciones. Está orientada a conducir la política y su implementación, dinamizar y monitorear las actividades que se realizarán y evaluar sus resultados. Él o ella dirigirá el equipo y las iniciativas de intervención del barrio de alta complejidad y la guiará a través de las distintas etapas. Como lo plantea la Guía para la prevención local, todas las evaluaciones coinciden en reconocer el carácter fundamental del rol de “manager de seguridad” como condición de éxito⁷⁴. Algunas competencias necesarias de este coordinador o coordinadora son:

- Comprometido con la realidad local y la coproducción de la seguridad
- Gestor de la complejidad urbana, conocedor de su diversidad y de los actores intervinientes, que sepa coordinarse con ellos a través de la “cooperación inteligente”
- Entendido en el tema de la seguridad y sus distintas formas de prevención, un generalista de la política, con enfoque transversal y holístico
- Capaz de lidiar con la complejidad de la intervención urbana y la coproducción de seguridad, hábil para el trabajo en equipo y en redes.

Por ejemplo, el coordinador requiere la capacidad de alinear los programas disponibles de manera organizada y legitimada. A su vez debe velar por el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre los actores y los compromisos tomados por las instituciones públicas. Si un niño, niña o adolescente del barrio deserta del sistema escolar, debe revisar que los protocolos correspondientes se cumplan y las condiciones necesarias de inclusión tanto a nivel familiar como en la escuela se desarrollen.

A su vez, el segundo actor clave es el equipo técnico que desarrolla e implementa las iniciativas, realiza los diagnósticos y coordina los distintos actores. Conviene entenderlo como un grupo bien liderado por el coordinador, interdisciplinario, complementario en términos de género y de responsabilidad, con una comprensión integral del barrio y la ciudad. El equipo debe tener una visión global del proceso, estar comprometido con la visión y ser partícipe de las acciones concretas que se llevan a cabo. Si se dan estas condiciones, el equipo técnico podrá monitorear de mejor forma las acciones que se realizan y evaluar el nivel de transversalidad que las acciones logran implementar.⁷⁵

Por ejemplo, el equipo de barrio debe tener las competencias para liderar el proceso de diagnóstico, incluir participativamente a los actores del barrio, coordinar prioridades para la formulación de estrategias

⁷⁴ UN HABITAT – UAH (2009) Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago: UN HABITAT – Universidad Alberto Hurtado.

⁷⁵ UN HABITAT – UAH (2009) Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago: UN HABITAT – Universidad Alberto Hurtado.

y planes, comprometer a los actores y organismos involucrados y devolver los resultados del diagnóstico a la comunidad. A su vez, deberá promover técnicamente la participación y el desarrollo de temáticas a lo largo del proceso.

Algunas acciones deberán ser ejecutadas por el equipo. Por ejemplo, monitores que realizan acción social, cuyas actividades apuntan a diversas materias de acuerdo a los objetivos que se plantean, como por ejemplo convivencia barrial, prevención con jóvenes, resolución de conflictos, entre otras. Ellos tienen en común el constituirse una forma de profesionalizar la relación con la población, sea educando a la ciudadanía, sea ayudando o protegiendo, sea mediando o generando un ambiente seguro (Ruiz y Vanderschueren, 2007). Los proyectos de seguridad son implementados por monitores, quienes en terreno relacionan el proyecto con la población. Ellos son la cara visible del proyecto en las comunidades y territorios donde se implementa, siendo responsables de su ejecución. A su vez, canalizan las demandas que se generan en la comunidad o el territorio hacia el resto del equipo y la mesa barrial, para el mejoramiento de las políticas y estrategias en aplicación.

Es posible distinguir tentativamente tres tipos de monitores que implementan estrategias y proyectos de prevención⁷⁶: a) El primero de ellos es el monitor de “grupos vulnerables”, que trabaja por ejemplo con jóvenes en situación de riesgo, mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, etc. b) Un segundo tipo de monitor, es el especialista en resolución de conflictos, c) Por último un tercer tipo de monitor es aquél integrante de la propia comunidad que ejerce funciones de monitoreo y sobre todo actúa como monitor de crisis.

Un supuesto necesario para la implementación del programa es la construcción de presupuestos plurianuales que debieran formularse identificando escenarios de corto (2 años), mediano (5 años) y largo plazo (10 años) para los planes a desarrollar. Dichos escenarios y plazos debieran identificar metas e indicadores de logro de acuerdo a los diagnósticos participativos desarrollados, así como permitir el trabajo de equipos estables que se mantengan en el tiempo, que construyan un vínculo con la comunidad de largo plazo, y que sean evaluados a cumplimiento de objetivos medidos a través de indicadores.

4.- EL MODELO DE GESTIÓN DEBE CONTEMPLAR UN SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TODAS SUS FASES, QUE OPTIMICE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN EXPLORADOS HASTA AHORA, ASEGURANDO UNA REAL INCIDENCIA DE LOS VECINOS Y UN EFECTIVO COMPROMISO DE LOS HABITANTES CON LOS PROYECTOS A EJECUTAR EN EL BARRIO.

A su vez, se propone un modelo de gestión en lo local similar al Programa Quiero Mi Barrio, que estimule un proceso participativo, que sea capaz de fortalecer las capacidades de la comunidad para incidir en el desarrollo local y fomentar el acceso a mejores condiciones de seguridad e integración social. En este sentido, la participación debe estar considerada en todo el proceso de ejecución del programa, además de fortalecer la asociatividad, cohesión e identidad de las comunidades⁷⁷. Para ello se plantea un modelo de trabajo basado en mesas territoriales que integren tanto al equipo de barrio, como al municipio y los representantes del barrio. Se propone trabajar en base a:

- a. Asambleas Vecinales de Barrio: Estas son instancias claves para validar el trabajo del Programa, liderado por los líderes locales del barrio, e informar acerca de sus logros y avances a todos los vecinos.
- b. Comisiones de Trabajo. Considerando la realidad del territorio, sus ventajas y problemáticas, se conforman comisiones de trabajo asociadas a temáticas específicas. La finalidad de las comisiones es proporcionar un espacio que agrupe intereses, motivaciones y proyectos vinculados a temas relevantes para el barrio. Pudieran ser ejemplos de comisiones: policías, cultura, infraestructura, educación, género, entre otras. La conformación de estas comisiones, y las áreas de trabajo, responde a la realidad heterogénea, así como a la densidad organizativa del barrio.
- c. Mesa de Coordinación Comunal. Ella debiera ser el espacio de coordinación y trabajo entre el municipio, el organismo ejecutor, policías y las organizaciones sociales. En ella, se establecen

⁷⁶ Ruiz, Juan Carlos y Vanderschueren, Franz (2007) “Profesiones de la Seguridad”. y Conclusiones (pp 60 – 68). En Arnaldo, R. y Martín, L. (Ed). Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana. Florencia: Red 14 / Urb – Al. pp 22 – 34.

⁷⁷ MINVU, (2014) La recuperación de barrios a lo largo de Chile. Santiago: MINVU.

y definen acuerdos de trabajo y compromisos; y se consensuan las metodologías, proyectos y actividades vinculadas al proceso de intervención. Con ello, se espera promover instancias formales que faciliten el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Además, para contribuir al logro de los objetivos de participación de los programas, se recomienda:

a. Estrategias de difusión amplias y diversas y que entreguen garantías de que la mayor parte del barrio conocerá las actividades a desarrollar en él y tendrá la posibilidad de participar de las distintas fases de implementación del programa en el barrio. Específicamente para la elaboración del diagnóstico inicial del barrio y con el objetivo de lograr la mayor participación posible, se recomienda realizar la difusión en distintos niveles de intensidad desde los 2 meses previos a comience la etapa de participación.

b. Facilitar los recursos necesarios para que las organizaciones locales puedan utilizar los espacios de uso público para la realización de sus actividades deportivas y culturales, mejorando los espacios para la organización y reunión de distintos grupos de vecinos, asegurando un mínimo de financiamiento para que organizaciones de vecinos (formales y no formales) puedan acceder a los insumos necesarios para implementar sus actividades culturales. Además, se debe priorizar la participación de organizaciones locales para la realización de talleres culturales y deportivos, fomentando la organización y fortaleciendo las capacidades instaladas en los territorios. Por último, la intervención debe orientarse a la consolidación y validación de las organizaciones sociales frente a la comunidad.

c. Fomentar la participación vecinal en la recuperación de los espacios públicos, pudiendo los vecinos administrar los gastos y la contratación de los propios vecinos en la recuperación de plazas, luminarias y juegos infantiles. Así también, fomentar la diversificación del uso de infraestructura pública que no es utilizada de forma continuada, así como colegios, centros deportivos o gimnasios, centros culturales, centros comunitarios, entre otros. Esto permitirá una mayor apropiación e identificación por parte de la comunidad de sus espacios públicos y una eficiente utilización de los recursos públicos presente en los barrios.

5.- EN CUANTO A LA LABOR POLICIAL EN EL COMBATE CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO, SE PROPONE UN MODELO INTEGRAL DE ESTRATEGIA, QUE CONTEMPLA MÚLTIPLES ACCIONES, QUE ESTÉ ORIENTADO HACIA LA INTELIGENCIA Y QUE CONSIDERE ASPECTOS GEOGRÁFICOS Y DE ESTACIONALIDAD. PARA QUE LA INTERVENCIÓN POLICIAL TENGA UNA MAYOR EFICACIA, EFICIENCIA Y LEGITIMIDAD, SE REQUIERE UNA ALTA EXIGENCIA ÉTICA DE LOS POLICÍAS, UN MAYOR ESFUERZO EN INTELIGENCIA POLICIAL, TANTO EN LA CAPACITACIÓN DE LOS POLICÍAS COMO EN LOS PROCEDIMIENTOS Y HERRAMIENTAS A UTILIZAR Y LA REALIZACIÓN CONSTANTE DE EVALUACIONES A SUS EFECTIVOS Y ACTUACIONES.

El trabajo con la policía es fundamental, no se puede prescindir de ello, pero implica inteligencia, preparación de la policía y coordinación permanente con la autoridad con que trabaja.

Es necesario distinguir la acción, el control y la presencia policial con la inteligencia policial. La inteligencia policial responde a un modelo de estrategia que posibilita y determina la eficacia y eficiencia de la intervención. Dicha importancia es la que hace menester contar con un modelo integral que responda a los factores y variantes que posibilitan el éxito de las bandas de narcotráfico. Entre estas variables, cabe mencionar la estacionalidad, aspecto de suma consideración para las bandas criminales que en determinados periodos del año y bajo ciertas circunstancias, como lo son la presencia de los eventos o festivales masivos estacionales, deciden trasladarse de los barrios críticos en que habitualmente se asientan, para realizar el tráfico en otras localidades. Otra de estas variables es la localidad en que se realiza la intervención. En efecto, el modus operandi de las bandas de narcotráfico en la perpetuación del delito es diverso según sea el sector geográfico del país en que opere, de modo tal que el modelo de inteligencia debe considerar las singularidades regionales en la ejecución del narcotráfico.

El primer factor es la inteligencia policial, que debe orientarse a anticipar el accionar del delincuente para neutralizarlo, contribuir a que existan menos delitos y a mejorar la percepción de los ciudadanos respecto de su seguridad⁷⁸. Esto se debiera traducir en que la policía debe saber lo que está pasando, de dónde

⁷⁸ Villarroel, Jorge (2015) "La exigencia ética de una inteligencia policial eficaz". En Hernández-Baqueiro, Alberto y SuarezGonzalez, Andres (Ed.) Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México. Pp - 291 - 316.

vienen las armas, quién las lleva, cómo funciona y cómo cambia el circuito de la droga. A su vez, la inteligencia policial transita, necesariamente, por un contacto estrecho con la gente, creando relación cercana con la gente, pues no se trata sólo de datos. En este sentido, el General Villarroel reconoce que el fin último buscado con el desarrollo de una inteligencia eficaz, es el bienestar de la comunidad y esta exigencia ética debe reflejarse en el actuar y decidir de los mandos policiales. No obstante, este aspecto no puede ser el fundamento de excesos y abusos que signifiquen atropellar derechos fundamentales de las personas, en la búsqueda de sus objetivos. Es decir, la inteligencia policial no sólo debe ser eficaz, sino también legítima y legal, y la legitimidad se logra cuando como actividad está respaldada por la comunidad y ello se consigue cumpliendo requisitos de transparencia y verificación del contenido⁷⁹. Por tanto, adquiere relevancia la difusión que realice Carabineros y la Policía de Investigaciones de los roles que cumplen en el territorio y de las acciones que emprenden en él.

Un segundo elemento es la composición de la dotación asignada a los barrios de alta complejidad. Debe potenciarse el perfeccionamiento del personal policial y especialmente de la dotación destinada al trabajo en estos barrios. Se debe entrenar a las policías que trabajen en estas acciones con un perfil altamente especializado. En otro ámbito, es fundamental aumentar la capacitación policial. Sin embargo dicha capacitación debe recaer en la elaboración misma de las estrategias de inteligencia policial, generando un enfoque que se haga cargo de las causas que posibilitan intervenciones policiales deficientes, asumiendo que los errores en los procedimientos de allanamiento y en general de la persecución criminal, responden muchas veces a fallas de capacitación en la propia elaboración del plan de inteligencia.

Por otro lado, mantener la confianza de los vecinos debiera ser una prioridad para las instituciones policiales. Ante eventuales situaciones de abuso o exceso de funcionarios policiales, la institución policial debiera responder de forma clara y enérgica privilegiando mantener y fortalecer la confianza con la comunidad por sobre la situación particular de los funcionarios involucrados.

Adicionalmente, para lograr la confianza de los ciudadanos en las fuerzas de orden, es necesario que se elaboren procedimientos y protocolos de actuación policial que sean efectivos frente al gran poder de fuego del crimen organizado. Dichos protocolos y procedimientos deberán ser constantemente revisados y permitirán el control de la actividad policial por parte de la autoridad civil, ante excesos de los funcionarios o ineffectividad de los procedimientos.

Finalmente, la labor policial debe ser medida constantemente tanto respecto a su efectividad como a su legitimidad. La información respecto a la actuación de las policías en el sector debe incorporar diagnósticos y evaluaciones sobre cómo perciben los vecinos de los territorios el rol que juegan las policías en el barrio. Se recomienda que esta evaluación pueda realizarse por entidades privadas a través de un proceso de licitación que garantice la fiabilidad e independencia de sus resultados. En caso de que la percepción de Carabineros y/o PDI sea calificada como deficiente, se deberá establecer un plan complementario que permita reconstruir la credibilidad y confianza de las fuerzas de orden en el territorio.

EN CUANTO A CÓMO SE DEBIERA ENTENDER UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, SE RECOMIENDA ADOPTAR LAS SIGUIENTES MEDIDAS:
1.- DEBEN ESTABLECERSE LAS INTERVENCIONES EN BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD COMO UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE NO DEPENDA DE LOS GOBIERNOS DE TURNO.

Este ha sido uno de los temas centrales en la discusión de la comisión. Tal como se ha señalado en el diagnóstico, se ha concluido que no existe continuidad entre los programas de gobierno que han impulsado los distintos gobiernos ni tampoco una definición general de qué son los barrios críticos. Un ejemplo de esto, como ya se señaló, es que la denominación de “Barrio Crítico” ha cambiado con el tiempo y distintos ministerios que trabajan a la escala del barrio refieren a distintas categorías para entender lo que son (“Barrio de Alta Complejidad” para el Ministerio del Interior y “Barrio crítico” con énfasis en la infraestructura para el Ministerio de Vivienda). También se ha señalado que no ha existido claridad de qué cómo deben definirse las intervenciones, de cómo ejecutarlas en el territorio y asegurar las condiciones presupuestarias y otras para que la intervención se realice como parte de una política de

⁷⁹ Villarroel, Jorge (2015) “La exigencia ética de una inteligencia policial eficaz”. En Hernández-Baqueiro, Alberto y SuarezGonzalez, Andres (Ed.) Ciudad de México: Universidad Autónoma del Estado de México. Pp - 291 - 316.

Estado y no como medidas de cada administración. Asimismo, una de las propuestas que se ha discutido en la comisión es la formulación de una ley que rija estas intervenciones. Por supuesto, no podría regir su contenido, porque cada barrio es distinto y tiene necesidades propias. A continuación, se plantean elementos necesarios para la conformación de una política de Estado sobre los llamados “barrios de alta complejidad”

2.- PARA CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE ESTADO, ES NECESARIO QUE PUEDA ELABORARSE UNA DEFINICIÓN INTEGRAL DE BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD QUE SEA APLICABLE A TODOS LOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y DEL CUAL SE DEDUZCAN CRITERIOS UNÍVOCOS E INTERSECTORIALES PARA SU RECONOCIMIENTO.

Como lo planteó el académico Franz Vanderschueren en su exposición, a nivel internacional, se definen como barrios críticos, aquellos lugares donde se han construido progresivamente espacios fuera de la ley e imperan normas de capital social perverso, a saber, crimen organizado que imponen unos pocos. Un grupo implanta sus reglas, que no son las de la sociedad en general, lo que afecta la actividad no solo en el barrio, sino en toda la ciudad.⁸⁰ A su vez, hay múltiples causas que explican la violencia y el accionar de bandas, donde las condiciones de exclusión económica, social y segregación urbana son fundamentales.

La forma de denominar a estos territorios y comunidades desde la política pública es fundamental para promover acciones propositivas y que no perpetúen el estigma que tienen estos barrios. Como lo planteó René Jofré, aunque el concepto de intervención aparece muy ligado al trabajo social, la misma idea de “intervención” está negativamente cargada.⁸¹ Actualmente se denominan como Barrios de Alta Complejidad por el Ministerio del Interior, también con el fin de evitar criminalizar a los habitantes. Por lo anterior, sería necesario continuar en esta línea de denominarlos Barrios de Alta Complejidad o similar.

Otro debate importante ha sido las formas de identificar cuáles son los problemas o variables asociados a estos barrios para estandarizar una forma de reconocimiento de ellos. Un primer problema en esta línea es lo planteado por René Jofré, en términos del valor relativo de los instrumentos de medición disponibles, debido a que los instrumentos de medición existentes no miden en conjunto todos los elementos necesarios⁸² o que no existen indicadores fiables a la escala del barrio que permitan realizar estas distinciones. A su vez, la experiencia chilena e internacional muestra que en algunos casos los reportes policiales o las tasas de homicidio no son concluyentes para distinguir los Barrios de Alta Complejidad. Se debe utilizar un análisis multicriterio que combine más de una dimensión para la selección de los barrios. Las ideas propuestas en la comisión no son conclusivas, pero parece ser necesario una triangulación entre:

- a) Estadísticas policiales que combinen, denuncias de delitos, arrestos, e información de inteligencia policial. La construcción de estadísticas policiales obedece a muchos fenómenos contrapuestos, por lo que no necesariamente un Barrio de Alta Complejidad será aquel que presente altas tasas de denuncias de Delitos Mayor Connotación Social (incluidos delitos de Violencia Intrafamiliar), o de homicidios, o de arrestos por Ley de Drogas. Pero para seleccionar un barrio como de alta complejidad deberá tener al menos alguno de estos criterios sobre la media comunal o de la ciudad, más un informe de inteligencia que señale la existencia de crimen organizado en el barrio. Está bien demostrado en la experiencia nacional e internacional, que no siempre los barrios más problemáticos del punto de vista de la delincuencia tienen indicadores policiales asociados. La existencia de crimen organizado, señalada por al menos alguno de los indicadores propuestos más un análisis cualitativo de inteligencia debiera considerarse como indicadores suficientes en el ámbito policial.
- b) Información estadística a nivel comunal (ENUSC, Casen, MDS y otros). Junto con el análisis de datos policiales, un segundo criterio adicional debiera ser la presencia de indicadores

⁸⁰ Exposición de Franz Vanderschueren, director del Centro de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado. Versión taquigráfica de la sesión N° 12 de esta Comisión de fecha 25 de enero de 2017.

⁸¹ Exposición de René Jofré, Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Asociación Chilena de Municipalidades. Versión taquigráfica de la sesión N° 12 de esta Comisión de fecha 25 de enero de 2017.

⁸² Exposición de René Jofré, Presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Asociación Chilena de Municipalidades a propósito de la insuficiencia de los criterios medidos por la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana hace unos años atrás. Versión taquigráfica de la sesión N° 12 de esta Comisión de fecha 25 de enero de 2017.

objetivos de deterioro comunal, como altos índices de victimización o violencia medidos por la ENUSC, altos niveles de pobreza, desempleo u otros indicadores de exclusión proveídos por CASEN, así como otros indicadores proporcionados por registros como el Registro Social de Hogares. Se plantea el uso de los indicadores comunales como una variable estadística de la realidad barrial, debido a la falta de datos confiables a la escala del barrio.

- c) Demanda del nivel local, tanto del municipio como de los actores barriales que se quieran involucrar en este tipo de procesos. Junto a los dos criterios señalados anteriormente, un tercer criterio debiera ser la demanda de la comunidad organizada en torno a liderazgos barriales y el apoyo decidido del municipio. Parte del diagnóstico generalizado que se ha discutido en la comisión, es la necesidad de recomponer el vínculo con la ciudadanía y construir políticas públicas transparentes y de cara a la ciudadanía. Por ello, los barrios que integren esta política deben tener liderazgos locales que apoyen la intervención, no sólo en el barrio, sino que también el alcalde. Como lo planteo Franz Vanderschueren - y lo apoya la literatura disponible - sólo la participación decidida del nivel local permitirá procesos de mejoramiento de las situaciones de violencia e inseguridad.

Estos criterios debieran ser los que orienten la identificación de los barrios de alta complejidad por parte del organismo que tenga estas intervenciones. Los mismos criterios deberán utilizarse para identificar aquellos barrios que estén en peligro de caer en esa categoría, con el objetivo de que el Estado pueda implementar programas preventivos en ellos.

A su vez, y este es un punto que será abordado más adelante en estas conclusiones, toda intervención en un Barrio de Alta Complejidad debe incluir una línea de base – y no sólo un diagnóstico -con el estado actual de la situación. La posibilidad de acumular información relevante para la evaluación de las políticas diseñadas e implementadas es clave para su éxito en el corto y largo, plazo, así como para permitir aprendizajes y retroalimentaciones significativas para el logro de las acciones emprendidas. La línea de base planteada debiera construirse tanto en términos de variables delictivas y de violencia, como variables contextuales de infraestructura, exclusión, empleo, cultura de la violencia, entre otras. Sólo el establecimiento de una línea de base permitirá construir indicadores de logro de los objetivos propuestos, en escenarios tanto de corto, mediano y largo plazo, así como establecer evaluaciones de proceso, resultados e impacto. Un ejemplo a mirar en la política pública chilena dirigida a barrios es el Programa Quiero mi Barrio, que si bien no trabaja con temas asociados a delincuencia y violencia, sí ha ido instalando una metodología de selección de barrios similar a la planteada y que ha sido señalado en múltiples instancias como una experiencia exitosa. Así también, es necesario reconocer el esfuerzo de la Intendencia Metropolitana organismo que, a través de los Planes Integrales para Barrios de Alta Complejidad y a pesar de que no cuenta con indicadores de medición de éxito ex-ante, ha sido el primero en elaborar una línea de base para su intervención en barrios.

3.- DEBE DEFINIRSE EL ORGANISMO PÚBLICO ENCARGADO DE LIDERAR LAS INTERVENCIONES EN BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, CONSIDERANDO LAS FACILIDADES PARA COORDINAR CON LOS MINISTERIOS DE LOS QUE DEPENDEN LAS POLICÍAS Y OTROS MINISTERIOS Y SERVICIOS INVOLUCRADOS, SUS POSIBILIDADES PARA EJECUTAR DE FORMA INTEGRAL Y COORDINADA LOS PROGRAMAS ESTATALES, PARA INTERACTUAR CON LA COMUNIDAD Y LAS AUTORIDADES LOCALES Y PARA EJECUTAR CON EFECTIVIDAD EL PLAN

DEFINIDO.⁸³

La definición de quién será el encargado de la implementación de esta política es clave para un adecuado cumplimiento de los objetivos. A su vez, no se puede desconocer la importancia política en términos los impactos que estas acciones tendrán en la opinión pública y las tareas propias del Ministerio del Interior.

Por la complejidad de la tarea y los recursos involucrados, parece ser necesario la participación de un organismo del nivel central o metropolitano, pero con gran capacidad de articulación interministerial y local. En este nivel existen varias opciones que pueden explorarse, cuidando resguardar las debilidades de cada una de ellas.

⁸³ Tal como se señala en el punto N° 6 de estas medidas.

Una alternativa es extraer las lecciones del Programa Quiero Mi Barrio, que con todas sus limitaciones, ha resultado ser una experiencia exitosa⁸⁴

Las complejidades observadas en el territorio ponen de manifiesto que las problemáticas de los barrios son multicausales, por tanto, requieren de acciones y estrategias multisectoriales. Esto implica, necesariamente, establecer alianzas, compromisos y coordinaciones con actores e instituciones públicas y privadas con el objetivo de generar sinergias y potenciar así el impacto de los programas.

Siguiendo el diseño de este programa, se podría proponer una secretaría ejecutiva dependiente directamente del Ministerio del Interior, ya que una política dirigida a Barrios de Alta Complejidad incorpora tanto elementos de prevención como de control.⁸⁵ Esta secretaría ejecutiva de Barrios de Alta Complejidad debiera trabajar intersectorialmente con otros organismos del Ministerio del Interior así como con otros ministerios para coordinar acciones conjuntas, proyectos que contemplen más de una fuente de financiamiento y políticas coordinadas en el territorio.

En lo local, pudieran articularse mesas territoriales, como se ha venido implementando por la Iniciativa La Legua y que convoquen tanto al Ministerio del Interior, como municipios y comunidad, siguiendo el esquema desarrollado por el Programa Quiero Mi Barrio.⁸⁶ El funcionamiento de dichas instancias, en el contexto de una política clara y definida desde un principio de una forma integral, con objetivos, presupuesto y definición de roles, permitiría superar las ambigüedades y retrocesos producidos en casos como el de La Legua, y que han sido largamente discutidos en la comisión. El rol fundamental de estas mesas territoriales es evitar las descoordinaciones entre distintos organismos y niveles del Estado comentadas a lo largo de las sesiones de la comisión, canalizando y coordinando los distintos proyectos y programas. El modelo propuesto permitiría una mayor capacidad de gestión independiente y respaldo político tanto a nivel central como local. Su debilidad se centra en los posibles conflictos cotidianos que pudiera suscitar el trabajo con las subsecretarías de Interior y Prevención.

Una segunda alternativa es ubicar el organismo executor al interior de la subsecretaría de prevención, como una forma de canalizar las capacidades instaladas en ella. Al igual que en el esquema anterior, debiera tener una bajada territorial que articule los diversos actores a nivel municipal y barrial.

También se ha discutido en la Comisión la existencia de un organismo executor radicado en la Intendencia. Esto permitiría una mayor cercanía con los municipios y actores barriales, aunque también podría significar menores niveles de incidencia en la planificación de presupuestos ministeriales y coordinación con ministerios, SEREMIs y policías.

4.- DEBE ASEGURARSE UN PRESUPUESTO PERMANENTE PARA LAS INTERVENCIONES QUE SE HAYAN INICIADO Y PLANIFICADO EN UN PLAZO NO INFERIOR A 10 AÑOS, REALIZANDO EVALUACIONES CONSTANTES DE SUS AVANCES.

Como se ha discutido en la Comisión, las acciones emprendidas deben tener un horizonte de largo plazo de al menos 10 años.⁸⁷ Para ello, es fundamental dotar a las iniciativas con un presupuesto plurianual que no dependa enteramente de los gobiernos. En las experiencias analizadas (La Legua, por ejemplo), las mesas de coordinación sin presupuesto asignado han sido un obstáculo para el logro de los objetivos.

Otro ejemplo en la línea de experiencias fallidas - y por lo cual es necesario diseñar estrategias coordinadas de largo plazo - es lo sucedido en la población Santa Adriana, comuna de Lo Espejo. Ella fue "intervenida" por el Programa Barrio Seguro entre 2003 y 2005, y nuevamente "intervenida" como barrio crítico por el Programa Quiero Mi Barrio desde el 2007. De acuerdo a lo señalado por Verónica Torrealba en su investigación sobre el Programa Barrio Seguro⁸⁸, si bien los habitantes reconocieron como un avance la presencia del Estado en la población, la discontinuidad de las políticas implicó que lo

⁸⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). La recuperación de barrios a lo largo de Chile. Santiago: MINVU.

⁸⁵ UN HABITAT – UAH (2009) Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago: UN HABITAT – Universidad Alberto Hurtado.

⁸⁶ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2014). La recuperación de barrios a lo largo de Chile. Santiago: MINVU.

⁸⁷ Böhm-Ott, Stefan (2008) "El sistema de planificación alemán: opciones de estructuras descentralizadas para procesos exitosos de renovación urbana" En MINVU. Programa de recuperación de barrios. II foro internacional. Santiago: MINVU. pp 48 - 61.

⁸⁸ Torrealba, Verónica (2009). Programa Barrio Seguro: Una política de seguridad pública. Tesis para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Santiago: Universidad de Chile.

logrado con el Programa Barrio Seguro tuviera un retroceso importante una vez que este programa se retiró del barrio.⁸⁹ A su vez, según por la investigadora Alejandra Lunecke, el fortalecimiento del tejido comunitario en este barrio se vio debilitado como producto de la falta de continuidad.⁹⁰ Por consiguiente, a la llegada del Programa Quiero Mi Barrio el 2007, había más desconfianza en la actuación del Estado e inseguridad por el aumento del narcotráfico, tal vez incluso mayor que en 2003.

Por ello, se recomienda que se asegure el financiamiento a las intervenciones comenzadas desde la Subsecretaría de Prevención del Delito o con cargo a la Secretaría Técnica dependiente del Ministerio del Interior, dependiendo de cuál sea la decisión que se tome acerca del organismo encargado de liderar la ejecución de los planes.

Durante el transcurso de la discusión de la Comisión, se propusieron dos fórmulas a través de las cuales podría lograrse este objetivo.⁹¹ Por un lado, se propuso que los planes para barrios de alta complejidad fuesen un programa específico dentro de alguno de los capítulos de la partida presupuestaria del Ministerio del Interior u otro. Sin embargo, esta opción permitiría que año a año en la discusión de la Ley de Presupuesto, se discuta el presupuesto asignado a cada uno de ellos, pudiendo el gobierno de turno presentar una ley con presupuesto cero para el programa de barrios de alta complejidad. Esta opción, aunque institucionalizaría y transparentaría el financiamiento a los planes para estos barrios, no permitiría asegurar la continuidad y la estabilidad de estas intervenciones.

A propósito de una pregunta por cómo se imaginaba una eventual ley que rigiera la política de barrios de alta complejidad, el alcalde de San Joaquín respondió con la necesidad de revisar la experiencia comparada, especialmente la brasileña. De acuerdo al alcalde “ellos tienen las partidas presupuestarias, las cuales están definidas en un programa que, por ejemplo, tiene el carácter del programa Quiero Mi Barrio” añadiendo que además el programa brasileño “tiene un encargado nacional designado por el Presidente de la República y autonomía financiera para resolver en qué invertir”; recalcando la insuficiencia presupuestaria de la actual política estatal.

Por ello recomendamos que sea una ley para Barrios de Alta Complejidad la que establezca un presupuesto permanente para estos planes, vinculado al capítulo de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Existen dos formas de poder hacerlo. Por un lado, podría señalarse en esa Ley Marco que, del presupuesto aprobado para la Subsecretaría de Prevención del Delito, tendrá que destinarse como mínimo un determinado porcentaje o monto anual para la intervención en barrios. Sin embargo, eso no asegura que cada programa continúe con los recursos necesarios para cumplir los objetivos trazados.

Por ello, recomendamos que en la ley se introduzca una norma que permita asegurar que, una vez aprobada una intervención, esta contará con el financiamiento necesario para que llegue hasta su fin. Esta norma debiera señalar que el presupuesto de mínimo asignado año a año a intervenciones para barrios de alta complejidad, sea igual al presupuesto aprobado para ese año para todas las intervenciones vigentes. Así, al iniciar una intervención y por los años que esta se planifique, tendrá presupuesto garantizado por ley y permitirá que el Estado sólo intervenga un barrio y así sabe y proyecta que cuenta con los recursos para ello.

5.- PARA PODER CONSTRUIR UNA POLÍTICA DE ESTADO, SE RECOMIENDA LA DICTACIÓN DE UNA LEY MARCO PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD QUE INCORPORA LOS LINEAMIENTOS GENERALES PARA DISEÑAR, FINANCIAR, EJECUTAR Y EVALUAR LA POLÍTICA DE BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD.

Todos los puntos antes señalados, debieran estar regulados en un cuerpo legal que disponga las reglas mínimas para cualquier intervención.

⁸⁹ Ruiz, Juan Carlos (2013) “Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno”. En Abello, Alexandra y Angarita, Pablo. Latin America’s new security thinking: Towards security as a democratic value. Medellín: CLACSO. pp. 43 – 70.

⁹⁰ Lunecke, Alejandra (2012). “Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana”. *Revista INVI*, Santiago, 27(74), pp 287 - 313.

⁹¹ Así, por ejemplo, el Alcalde de San Joaquín propuso la existencia un presupuesto dedicado para esto y de una coordinación que actúe con autonomía financiera. Exposición de Sergio Echeverría, Alcalde de San Joaquín. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 26.

Durante el debate de la Comisión se discutió varias veces la posibilidad de dictar una Ley Marco que estableciera las normas generales para la actuación del Estado en barrios identificados como barrios de alta complejidad y que asegure un presupuesto mínimo que otorgue seguridad a la decisión de intervenir un barrio en conflicto.

Como ya se señaló, esta ley no podría establecer específicamente cómo será la actuación del Estado en cada uno de los barrios. Cada barrio tiene una realidad distinta y las políticas públicas que se implementen en él deben dar cuenta de esa especificidad o serán completamente ineficientes. Esta ley debiera comprender una regulación marco sobre los siguientes aspectos de una política pública en barrios de alta complejidad:

- Indicadores para la identificación y priorización de estos barrios.
- Procedimiento para realizar el diagnóstico y la línea de base en cada uno de esos barrios que incorpore desde el principio la participación de la comunidad organizada y no organizada
- Duración mínima de estas intervenciones asegurando el presupuesto necesario para su implementación y la exigencia de una planificación a largo plazo cuando se decide actuar sobre un barrio.
- Distintos componentes que debe contener cada intervención (sin perjuicio de elegir específicos programas o de priorizar un componente frente a otro dependiendo de la realidad del barrio)
- Requisitos de la coordinación institucional y de la oferta programática implementada en los territorios para lograr de forma efectiva una política pública integral y
- Requisitos de los procesos de participación ciudadana implementados en el marco de la intervención estatal.
- Indicadores y mecanismos periódicos de evaluación y de adecuación de los planes según los resultados que ellos arrojen.
- Organismos y autoridades políticas responsables de la intervención estatal.

En la discusión de la Comisión, esta fue una solución que surgió en reiteradas ocasiones. En la sesión del 30 de noviembre de 2016, el diputado señor Jackson señaló refiriéndose a cómo lograr mejores canales formales de comunicación entre la policía y las autoridades civiles que, según entendía “se necesita una ley marco que fije eso, para que cuando existan tales indicadores se produzca una intervención y tenga una evaluación”⁹²

Por su lado, la diputada señora Maya Fernández en la sesión especial realizada en Legua Emergencia y a propósito de una conversación previa que sostuvo con dirigentes del sector, señaló que les había manifestado “que se requiere una mirada para -por lo menos- los próximos diez años; no una planificación ni una postulación año a año, sino un diagnóstico sobre nuestros barrios orientado a los próximos diez o quince años. Eso es fundamental, porque se traduce en una planificación coherente, con presupuesto, que es importante a propósito del desarrollo urbano y social.”⁹³

En la misma línea de los dos diputados señalados anteriormente, el diputado señor Jaime Bellolio consultó en esa misma sesión al alcalde de San Joaquín “cómo se imagina esa ley que podríamos tener para todos los barrios críticos y cómo se coordina la autoridad local con el trabajo de la PDI y Carabineros, que es clave para enfrentar el tema de los barrios críticos. Es una cuestión sistémica; no es una sola cosa, sino que son varias cosas al mismo tiempo.”⁹⁴

Respecto al contenido que debiera tener esa ley, se señaló que la política de Estado frente a barrios de alta complejidad debiera “estar en una ley, en una estructura que definiera indicadores, procedimientos, responsables, procesos, para dar garantía a quienes son los más excluidos de la sociedad: las personas que viven en estos barrios.”⁹⁵

Algunos de las autoridades y particulares invitados a las distintas sesiones de la Comisión también coincidieron en la posibilidad de que existiera una ley marco para abordar este tema. Así, el Intendente de la Región Metropolitana, ante una pregunta en relación a cómo asegurar el presupuesto y establecer

⁹² Intervención de la Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 3 de la Comisión Investigadora de fecha 30 de noviembre de 2016

⁹³ Intervención de la diputada Maya Fernandez. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. pp. 14.

⁹⁴ Intervención del Diputado Jaime Bellolio. Versión taquigráfica de la sesión N° 4 especial de la Comisión Investigadora de fecha 12 de diciembre de 2016. p. 14

⁹⁵ Intervención del Diputado Giorgio Jackson. Versión taquigráfica de la sesión N° 5I de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. pp. 25-26

sus estándares, señaló que “respecto de si podría haber una regulación en materia de barrios integrales, creo es tal su complejidad que sí podría suceder.”⁹⁶

6.- PARA LA EXISTENCIA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL Y CONTINUADA EN BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD, DEBE ASEGURARSE UNA COORDINACIÓN CENTRAL ENTRE DISTINTOS MINISTERIOS SECTORIALES Y LIDERADA POR EL ORGANISMO A CARGO, DONDE SE REALICE UNA PLANIFICACIÓN CONJUNTA DE OBJETIVOS Y PRESUPUESTO, Y UNA COORDINACIÓN LOCAL EN QUE SE EFECTÚE UNA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS, PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN CON LAS AUTORIDADES LOCALES Y LA COMUNIDAD.

La coordinación intersectorial que se ha venido discutiendo apunta a transformar la forma de construcción de política pública desde el diseño hasta la evaluación de las acciones. Bajo este marco, ya a principios de los 80, la Organización Panamericana de la Salud definía la intersectorialidad como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores.⁹⁷ Lo anteriormente planteado implica para una política hacia los barrios de alta complejidad una coordinación a dos niveles. En un primer nivel, debiera construirse una coordinación intersectorial a nivel central, a través de convenios de colaboración y de la planificación conjunta de objetivos y presupuestos. En tanto, en el nivel local se debiera construir trabajo colaborativo con SEREMIS y municipios que reflejen los acuerdos a nivel central. Esto debiera traducirse en la construcción de objetivos y toma de decisión conjunta con los municipios involucrados y las comunidades, ya que la experiencia internacional la plantean como nudo crítico para el éxito de las acciones emprendidas, tanto a nivel político como técnico. Esto implica una mesa de coordinación con autonomía de presupuesto, responsabilidad política y participación real de los actores involucrados, tanto a nivel gubernamental (Ministerio del interior, Justicia, Policías, municipio) como de la comunidad. Un ejemplo de este tipo de coordinación intersectorial se puede ver en algunas políticas dirigidas a espacios locales, como el Programa Quiero Mi Barrio. La implementación de este programa asumió la necesidad de articular la diversidad de actores locales para llevar a lograr la recuperación participativa. Para ello se estructuró un plan de gestión en el que cobra gran importancia la voz de la comunidad representada en las mesas territoriales y explica en gran parte el éxito de este programa⁹⁸

Se espera que la implementación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública contribuya a la articulación con las autoridades municipales en esta área, velando porque sean resueltos problemas de implementación tales como la exigencia de profesionales de grado 2 que muchas municipales no pueden contratar. Nos parece que no todas las municipalidades están al mismo nivel de capacidad, tanto al nivel de conocimiento, gestión de conocimientos, recursos humanos y financieros, experiencia, entre otros. Por lo tanto, se hace necesario que en conjunto la Subsecretaría de Prevención del Delito y la Subsecretaría de Desarrollo Social desarrollen planes para mejorar esta disparidad.

Como política nacional, para que la contribución de los Consejos Comunales de Seguridad Pública sea efectiva, se deben lograr un conjunto de condiciones. Por un lado, toda la gestión municipal debe internalizar la variable seguridad ciudadana, potenciando la coordinación entre las distintas direcciones y corporaciones. Por otro, el manejo de la información es clave en el éxito de la gestión preventiva. Como paso siguiente a la constitución de estos Consejos y la elaboración de los respectivos planes, las Direcciones de Seguridad Ciudadana deben contar con el personal y los recursos tecnológicos necesarios para enfrentar los diferentes problemas de seguridad de la comuna y, entre ellos, colaborar con la intervención estatal en los barrios de alta complejidad. Se requiere, tanto a nivel central como a nivel local, mayor profesionalización y la utilización de herramientas de la información que permita relacionar y georreferenciar información relacionada con los problemas delictuales comunes y con los problemas en barrios de alta complejidad. Por último, el Concejo Comunal de Seguridad Pública y la Dirección de

⁹⁶ Exposición de Claudio Orrego, Intendente de la Región Metropolitana. Versión taquigráfica de la sesión N° 51 de la Comisión Investigadora de fecha 14 de diciembre de 2016. p.37-38.

⁹⁷ Cunill-Grau, Nuria (2014) “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y política pública*, 23 (1), pp. 5 - 46. Recuperado en 29 de mayo de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es

⁹⁸ Ruiz, Juan Carlos (2013) “Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno”. En Abello, Alexandra y Angarita, Pablo. *Latin America's new security thinking: Towards security as a democratic value*. Medellín: CLACSO. pp. 43 – 70.

Seguridad Ciudadana deben difundir más visiblemente su gestión, para que el trabajo diario en terreno sea conocido y validado por la comunidad, siendo coordinado con los dirigentes vecinales de cada sector.

Un punto relevante en este trabajo intersectorial es la coordinación con el sistema de justicia y policías, en particular estas últimas, por su carácter jerárquico y vertical. Una forma de mejorar las formas de coordinación que se dan hoy día es la integración de objetivos y metas relacionadas con programas dirigidos hacia barrios de alta complejidad en la planificación institucional de las policías.

7.- EL PLAN PARA BARRIOS DE ALTA COMPLEJIDAD DEBIERA CONSIDERAR EL ELEMENTO DE CONTROL POLICIAL CON UN ENFOQUE EN LA INTELIGENCIA POLICIAL. ESTE MODELO DEBIERA ASEGURAR LA CANTIDAD Y APTITUD DEL CONTINGENTE PARA REALIZAR LA LABOR POLICIAL EN ESTOS BARRIOS.

La labor de las policías es fundamental para el éxito de estas acciones. Desde el inicio de las 'intervenciones' en los llamados 'barrios críticos' la labor policial fue un elemento clave.

Los primeros barrios que ingresaron al Programa Barrio Seguro incorporaron un componente de inteligencia, desbaratamiento de bandas y trabajo conjunto con Fiscalía que fue muy bien evaluado por los actores involucrados. El trabajo policial se desarrolló fundamentalmente en dos etapas. La primera fue de recolección de inteligencia y la segunda de contribución de la comunidad mediante la entrega de información que pudiera conducir a la detención de otros integrantes de las bandas. En relación con la labor preventiva, se materializó fundamentalmente en la vigilancia puntual que ejerció Carabineros en el barrio.

Lamentablemente esta acción no se pudo sostener en el tiempo ni con los siguientes barrios que ingresaron. La colaboración con las policías, especialmente carabineros, fue muy útil en los primeros barrios ingresados al programa. El personal destinado al cuadrante (territorio de vigilancia) fue reforzado con contingentes de otras unidades, constituyendo una "fuerza de tarea" que operaba bajo el mando de la respectiva prefectura y jefatura de zona. Sin embargo, este modelo comenzó a desdibujarse en los siguientes barrios. Por ejemplo, cuando comenzó la implementación del Programa Barrio Seguro en la población José María Caro en el año 2005, la 11ª Comisaría de Lo Espejo no logró implementar la Fuerza de Tarea, "pues sus escasos efectivos ya se encontraban bastante ocupados en la población Santa Adriana de la misma comuna. Por consiguiente, cuando el componente de Movilización Comunitaria comenzó a trabajar en la población José María Caro, el supuesto trabajo de inteligencia y arrestos previos no se había cumplido"⁹⁹. A su vez, la sistematización realizada por el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile plantea que el programa tendió a concentrarse en el componente de "movilización comunitaria", con creciente énfasis en los aspectos vinculados a la reconstrucción del tejido social y a la progresiva disminución de los aspectos policiales y judiciales. De hecho, el componente de "acceso a la justicia" tuvo un mayor desarrollo en las primeras intervenciones, aun cuando entonces no se encontraba individualizado como tal.¹⁰⁰

Por otro lado, hoy en día las intervenciones policiales parecen estar centradas en intervenciones militarizadas. René Jofré planteó para el caso de La Legua que desde el 2011 ha habido una intervención policial perimetral en el barrio que genera mucha controversia porque, aunque existe mucha gente que la apoya, pues se siente más segura, ese tipo de intervenciones también genera problemas de abuso policial y estigmatización.

La situación descrita plantea distintos modelos de estructuración de las policías. El primero, asociado al Programa Barrio Seguro, se enmarca dentro del modelo de "Intelligence-Led Policing" (Policía orientada a la Inteligencia), que busca hacer más eficiente el trabajo policial de acuerdo a los nuevos desafíos de

⁹⁹ De la Jara, Ana María (2005). "Articulación del modelo de intervención y el mundo social de los sectores intervenidos". Ponencia presentada en el "Seminario Internacional Intervenciones sociopoliciales en sectores urbanos críticos", Ministerio del Interior y Universidad Diego Portales, 14 y 15 de junio de 2005.

¹⁰⁰ Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2007). Sistematización de Experiencias en Terreno: Programa Barrio Seguro, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile. Documento de Apoyo Técnico N.º 4, Proyecto de Apoyo y Difusión de Programas de Prevención Comunitaria del Delito. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

la criminalidad y la delincuencia. Por otra parte, el modelo planteado en el caso de la Iniciativa La Legua obedece a un modelo policial tradicional de carácter reactivo.¹⁰¹

A partir de las denuncias de acoso policial en el caso de La Legua, se hace necesario plantear una alternativa para el trabajo policial en el contexto de los barrios de alta complejidad. Sin embargo, no hay soluciones simples, ya que cada modelo existente en la literatura comparada obedece a trayectorias históricas de los cuerpos policiales y culturas ciudadanas específicas. Lo que sí es claro es la necesidad de superar el modelo tradicional de policía reactivo y en ello han estado embarcadas las instituciones policiales del mundo y de América Latina en particular.¹⁰²

Una alternativa para esta situación pudiera ser el diseño de unidades policiales especializadas de barrios de alta complejidad que incorporen elementos de la policía orientada a la inteligencia, y que parecieran funcionar cuando tuvieron los recursos disponibles. Este modelo fue articulado originalmente como una estrategia operacional dirigida a reducir el crimen con el uso combinado del análisis del delito y la "inteligencia criminal" del infractor activo y/o reincidente para delinquir¹⁰³. De acuerdo a lo señalado por el investigador Nick Tilley¹⁰⁴, los focos principales de preocupación para este modelo de policiamiento, son las infracciones a la ley y los transgresores de la ley, es decir, el crimen y los criminales. A partir de ahí se idearon cuatro elementos importantes para la estrategia del modelo de Policías Orientadas a la Inteligencia:

1. Apuntar a los delincuentes.
 2. Control sobre los hotspots.
 3. Investigación de los delitos e incidentes.
 4. Utilización de medidas preventivas, incluyendo el trabajo en conjunto con la comunidad.
- De acuerdo a lo señalado por Fernanda Varela, este modelo

"enfatisa la exhaustiva recolección de información contando con variadas fuentes: informantes estratégicos, agentes encubiertos, entrevistas a delincuentes, análisis de llamadas de los denunciantes, vigilancia a sospechosos, fuentes de información de la comunidad, etc"¹⁰⁵. El modelo de policía orientada a la inteligencia enfatiza una utilización masiva de las tecnologías de la información y los métodos de análisis con el fin de identificar con mayor discernimiento los objetivos criminales prioritarios.

Por otro lado, el rol que se le asigna a la comunidad en este modelo, es activo en cuanto a que la considera una fuente de información, en tanto a proveer información de los problemas de la comunidad como también en la entrega individual de información como víctima de algún delito en el área. Sin embargo, comparativamente hablando, el modelo de Policía Orientada a la Inteligencia le concede a la comunidad un papel más pasivo que los modelos de Policía Comunitaria.

Implementar un modelo de policía como este implicaría unidades policiales que operen con coordinación, pero independientes de las dotaciones locales. Como lo plantea Franz Vanderschueren, estas unidades debieran trabajar en la construcción de un perfil policial altamente especializado, tanto en crimen organizado y desbaratamiento de bandas, como en el trabajo con estas comunidades que permitan mejorar el estigma que recae sobre las policías en estos territorios. Un punto clave es esta dirección es junto con la efectividad del trabajo policial, su capacidad de trabajar de forma comunitaria, y evitando los abusos policiales denunciados en el pasado. Esto implica un perfil policial con las siguientes características:

- Alta motivación en las tareas que desarrolla

¹⁰¹ Varela, Fernanda (2007) Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria. Santiago: Subsecretaría de Carabineros. Documento de trabajo.

¹⁰² Fühling, Hugo (2007) "Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito o fracaso". En Alda, Erik, y Beliz, Gustavo (Ed.) ¿Cuales la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. New York: BID. pp. 281 - 310.

¹⁰³ Varela, Fernanda (2007) Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria. Santiago: Subsecretaría de Carabineros. Documento de trabajo.

¹⁰⁴ Tilley, Nick (2003) Community Policing, Problem-Oriented Policing and Intelligence-Led Policing. En Newburn, Tim. Handbook of Policing. Portland: Willan Publishing. pp. 311-339.

¹⁰⁵ Varela, Fernanda (2007) Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria. Santiago: Subsecretaría de Carabineros. Documento de trabajo.

- Formación en derechos humanos
- Manejo de información sensible y experiencia en desbaratamiento de bandas
- Capacidad de trabajo colaborativo con fiscales
- Sensibilidad hacia la comunidad. Podrían ser sus mejores apoyos y ayuda.

La discusión sobre los modelos de policiamiento no parece tener fin, pero en el contexto de los barrios de alta complejidad la articulación de una policía comunitaria no parece tener tanto sentido en Chile, dado el contexto de policía jerárquica y militarizada que vertebra al mayor cuerpo policial del país (Carabineros). Los cambios a nivel organizativo que implica este modelo, según lo señalado por Hugo Frühling, Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, no pueden constituir tan sólo una unidad especializada dentro de todo el cuerpo policial, sino que supone que todos los funcionarios al interior de la organización actúen bajo los mismos principios del modelo¹⁰⁶. Estos cambios se orientan a conseguir un estilo “proactivo” dentro de cada unidad, es decir, buscan promover funcionarios que tomen riesgos, que aumenten los estándares de calidad de los servicios prestados y que puedan incentivar a los policías a perfeccionarse e innovar en sus procedimientos. Además, se requiere de una descentralización, tanto de los servicios como del mando, para “civilizar” a la policía. Ninguna de estas condiciones parece ser aceptables aún para Carabineros. A su vez, los riesgos de contaminación de los cuerpos policiales en trabajo estrecho con comunidades erosionadas por el capital social perverso del narcotráfico y el crimen organizado parecen ser muy altos.¹⁰⁷

Se requiere una modificación en la Ley de Control de Armas que incorpore las siguientes medidas: 1) la implementación efectiva del Banco de Huellas Balísticas como registro único de todas las armas existentes en Chile 2) la incorporación a ese registro único de las armas que poseen las Fuerzas Armadas y de Orden 3) el mejoramiento de procedimientos de fiscalización de las armas inscritas, realizando visitas efectivas a los tenedores de armas y 4) mejorando la regulación de compra y venta de municiones, evaluando un impuesto específico a las municiones o la implementación de un sistema centralizado de compra y venta de municiones del que las armerías puedan ser usuarias.

Durante el desenvolvimiento de la comisión se llegó a la conclusión que es necesario perfeccionar la Ley de Control de Armas. Hasta ahora, las modificaciones a esta ley se han centrado en crear nuevos tipos delictivos asociados o en endurecer las sanciones a quienes infringen las normas establecidas por la ley. Sin embargo, estas modificaciones no han tenido el resultado de disminuir el mercado negro de armas y el uso de éstas para fines delictivos. Por tanto, es importante que estas modificaciones se enfoquen en la capacidad que tienen nuestras policías y las autoridades civiles para poder fiscalizar y controlar la tenencia y el uso de armas.

Dentro de estas modificaciones, esta Comisión propone la creación un registro único, que consista en el registro de huellas que cada arma deja en los proyectiles. El Banco de Huellas Balísticas debiera construirse en base a las pruebas balísticas de todas las armas existentes en Chile, respondiendo a los mejores estándares técnicos. Asimismo, para asegurar la independencia de su construcción y manejo, debiera estar a cargo de autoridades civiles y de profesionales técnicos capacitados en nuestro país. De acuerdo con lo señalado por el Fiscal Regional Metropolitano Andrés Montes, hoy existe la capacidad de implementar este registro y urge su realización.¹⁰⁸ Dada la intervención del fiscal y de la importancia de este registro, en esa sesión se acordó el envío de un oficio al Ministerio de Defensa para que diera cuenta del estado del proyecto de Banco de Huellas Balísticas. En su respuesta, enviada a través del Oficio N° 6855, enviada a la comisión con fecha 15 de mayo de 2017, se informó que se ha estado trabajando junto a la Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile y el Banco de Pruebas de Chile desde el año 2013 y han estimado un costo de US\$3.992.048 más \$118.572.000 para la implementación anual en el Banco de Pruebas de Chile. Finalmente, se concluyó que faltaría que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública

¹⁰⁶ Frühling, Hugo (2007) “Dos décadas de reforma policial en América Latina, factores para su éxito o fracaso”. En Alda, Erik, y Beliz, Gustavo (Ed.) ¿Cuáles la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. New York: BID. pp. 281 - 310.:

¹⁰⁷ Varela, Fernanda (2007) Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria. Santiago: Subsecretaría de Carabineros. Documento de trabajo

¹⁰⁸ Exposición de Andrés Montes, Fiscal Regional Fiscalía Regional Metropolitana Norte. Sesión N° 14 de la Comisión, de fecha 15 de marzo de 2016.

pudiese gestionar los recursos para ello ante el Ministerio de Hacienda. Por ello, recomendamos la pronta implementación de este Banco de Huellas, gestionando los recursos que sean necesarios con prontitud.

En ese mismo registro, debieran incorporarse también las armas de los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden. Esta necesidad se hace evidente frente a casos en que se han utilizado armas asignadas a esos cuerpos que son luego utilizadas para cometer delitos o vendidas en el mercado negro.

Por otro lado, es necesario mejorar el procedimiento de control de las armas registradas,

Por último, se concluyó que en esta materia es necesario una mayor regulación de las municiones. Hoy en día, la venta de municiones está sujeta a muy pocos controles o a reglas de control que son fáciles de evadir por parte de los usuarios o los comerciantes, permitiendo las ventas irregulares hacia usuarios no registrados o más de las municiones permitidas a aquellos que sí lo están. Para ello, se propuso por una parte, evaluar la posibilidad de crear impuestos específicos para las municiones. Además, debería evaluarse la creación de un sistema modernizado de gestión y control de la venta de municiones, que sea centralizado y administrado por la autoridad pública, y del que las armerías puedan ser usuarios registrados.

8.- ES NECESARIO ASEGURAR UN CONTROL EFECTIVO DE LA ACTIVIDAD POLICIAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES CIVILES Y DE LAS MISMAS INSTITUCIONES POLICIALES, QUE DEN GARANTÍAS PARA RESPUESTAS INSTITUCIONALES ADECUADAS ANTE SITUACIONES DE ABUSO O CORRUPCIÓN.

Es indispensable que exista un control efectivo de la actividad policial. Esto demanda, en primer lugar, el refuerzo del control que las autoridades civiles tienen sobre la policía, especialmente sobre Carabineros de Chile. En este sentido, la entrada en vigencia de la Ley N° 20.502, en 2011, puede destacarse como algo positivo, pues puso a fin a la confusión que existía en cuanto a la dependencia institucional de Carabineros de Chile. Antes de dicho cuerpo legal tanto el Ministerio de Defensa como el Ministerio del Interior tenían competencias distintas para controlar y supervisar la actividad de Carabineros de Chile. La Ley N° 20.502 estableció claramente que Carabineros depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Futuras reformas legales debiesen establecer mecanismos específicos de rendición de cuentas por parte de Carabineros y la Policía de Investigaciones a las autoridades civiles, así como regular con mayor especificidad las reparticiones a las que corresponde la supervisión de la actividad de las policías

En cuanto al control judicial de la actividad policial, **constituye un importante avance la reciente entrada en vigencia de la ley N° 20.968 (22 de noviembre de 2016), que modificó la ley N° 20.477, estableciendo los civiles y los menores de edad en ningún caso podrán estar sujetos a la competencia de tribunales militares**, ni en calidad de víctimas ni de imputados.

El breve lapso que ha transcurrido desde la entrada en vigencia de la ley dificulta la realización de análisis empíricos de su funcionamiento; no obstante, puede mirarse con optimismo, pues la existencia de una judicatura militar encargada de conocer de los hechos de violencia cometidos por Carabineros ha sido considerada como un obstáculo en la efectiva sanción de dichos hechos de violencia.

Si bien las recientes reformas legales pueden ser positivamente evaluadas, existe un ámbito en el que aún persisten severos déficits y que no han recibido la suficiente atención. Se trata de los mecanismos internos de control de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.

En primer lugar, la regulación respectiva es exigua. El Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, dictado por medio del Decreto Supremo N° 900 de 1967, se ocupa de la materia únicamente en su artículo 22 N° 5, al regular el llamado “abuso de autoridad” en los siguientes términos: “Se considerarán comprendidas entre ellas: Toda extralimitación de atribuciones, ya sea contra los subalternos o contra el público, y todo hecho que pueda calificarse como abuso de funciones, siempre que no alcance a constituir delito.”

La excesiva generalidad en la descripción de la conducta (“toda extralimitación de funciones”) y la falta de diferenciación en las potenciales víctimas, al tratar de igual forma a los subalternos y a la ciudadanía (“el público”) revelan la falta de la debida conciencia respecto de la gravedad de que pueden estar revestidas las actuaciones de los funcionarios y funcionarias de las fuerzas de orden. Al tratarse de quienes se encuentran legitimados para utilizar la fuerza física en contra de la ciudadanía, es necesario que exista un mayor control de sus actuaciones, destinado a cautelar la vigencia de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Una nueva regulación de las conductas de los funcionarios y funcionarias de las policías, destinada a ejercer un efectivo control sobre la actividad de los mismos y a cautelar los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas que pueden ser víctimas de violencia por parte de los mismos funcionarios, debe estar sujeta a estrictos estándares democráticos. Es importante que esta reforma no sea llevada a cabo considerando solamente criterios de eficacia o la protección de bienes jurídicos relacionados con el buen funcionamiento de la institución, sino que sea fruto de la deliberación democrática, con el fin de que la policía cuente con la legitimidad derivada de la toma de decisiones democrática.”.

VI. Informe de la Comisión Especial Investigadora de las irregularidades en la gestión y Administración Financiera en Carabineros de Chile y en Relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia

Antecedente

La Cámara de Diputados, en sesión celebrada el 4 de abril del año en curso, en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República; 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a la solicitud de 61 de sus integrantes, para crear una Comisión Especial Investigadora, con los siguientes objetivos:

- 1.- Indagar y reunir información sobre las irregularidades en la gestión y administración financiera producida en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos en la materia.
- 2.-Analizar las eventuales fallas en el desarrollo e implementación de los procedimientos y sistemas de control tanto internos como externos, que permitieron que se produjeran tales irregularidades.

Fundamentos de la solicitud

"1.-Carabineros de Chile forma parte de "las Fuerzas de Orden y Seguridad". Depende, según lo establece el artículo 101 de la Constitución Política de la República, del "Ministerio encargado de la Seguridad Pública". Como cuerpo armado es, por mandato constitucional, esencialmente obediente y no deliberante. Además de profesional, jerarquizada y disciplinada Existe "para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior", en la forma que lo determine su respectiva ley orgánica.

2.-La citada institución es muy respetada por la ciudadanía. Encuestas recientes demuestran una valoración positiva de un 54%, situándola como la institución que más confianza da a los chilenos y chilenas (CEP, diciembre de 2016).

3.-Carabineros está compuesta por más de 60 mil hombres y mujeres que desarrollan un trabajo con estricta sujeción al ordenamiento jurídico, con un fuerte compromiso de servicio público y con un comportamiento coherente con los valores que inspiran la institución. Lamentablemente, como toda organización está permeable a que se produzcan hechos de corrupción.

4.-El día 6 de marzo, a través de distintos medios de comunicación, el General Director Bruno Villalobos informaba la existencia de un fraude al interior del organismo que era investigado por el Ministerio Público: "Los hechos que se investigaron dan cuenta de la eventual comisión de algunos delitos por parte de algunos oficiales, principalmente del escalafón de Intendencia, por lo cual se les ha pedido el retiro de la institución a un total de 9 de ellos, en lo que va de la investigación. Esto puede originar un mayor número, de acuerdo a cómo vaya desarrollándose el proceso investigativo". Confirmaba, además, que junto a la investigación judicial existía otra "investigación administrativa". En ese momento, la prensa especulaba que el fraude llegaba a "más de 600 millones de pesos".

5.-Con fecha 10 de marzo, los hechos fueron ratificados por el General Director de Carabineros ante la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados. En dicha oportunidad, hizo presente que los ilícitos se habrían cometido entre abril de 2011 y noviembre de 2015. Además, resaltó que tanto el número de funcionarios responsables de dicha institución como el monto de este millonario desfalco

debiera aumentar. Finalmente, explicó las acciones implementadas una vez conocidos los hechos, medidas que los diputados que participaron de la sesión valoraron.

6.-En efecto, durante los últimos días y conforme avanzan las acciones que conduce el fiscal de Ministerio Público Sr. Eugenio Campos, quien investiga los hechos desde octubre de 2016, queda claro que el número de implicados y las cifras defraudadas son considerablemente mayores. Los últimos datos entregados arrojan que los hechos ilícitos alcanzarían, hasta ahora, aproximadamente los 10 mil millones de pesos, con más de 40 funcionarios implicados. Con todo, el propio Fiscal Nacional ha advertido que "este monto va a aumentar, como también van a aumentar las personas a las que se les va a reclamar responsabilidad penal".

7.-Como se puede observar, estamos en presencia de lo que, a juicio del Fiscal Nacional, es el "mayor fraude desde que va la Reforma procesal Penal" o como expresa el Fiscal Campos es la "malversación más grande que hemos conocido en una institución pública". Los líderes de esta "máquina para defraudar", oficiales de alta graduación de carabineros, habrían ideado un mecanismo para cometer los delitos y apropiarse de grandes sumas de dinero, que consistía en el traspaso fondos de las cuentas corrientes destinadas al pago de remuneraciones de Carabineros a cuentas personales de otros integrantes de la institución, para luego "recuperar" gran parte de esa transferencia en efectivo, el que finalmente era utilizado por los involucrados en la compra de bienes raíces, vehículos y estilos de vida que no eran acordes con sus remuneraciones.

8.-La investigación penal de la fiscalía -que apunta a la existencia de delitos de malversación, lavado de activos y asociación ilícita- se inició a partir de la verificación de movimientos inusuales en cuentas corrientes, lo que fue detectado recién el año 2016 por un funcionario de una institución bancaria, quien habría realizado el correspondiente reporte de esta situación a la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

9.-Los antecedentes revelados indican que estamos en presencia de una "organización criminal", con un sistema de funcionamiento y jerarquía determinada, con altos oficiales de la Dirección de Finanzas de la institución involucrados, con un modus operandi que incorporaba a otros funcionarios en la preparación o comisión de los delitos investigados.

10.-A su turno, el Consejo de Defensa del Estado presentó ante el Juzgado de Garantía de Punta Arenas una querrela por los delitos de malversación de caudales públicos y lavado de activos en contra de 17 funcionarios y ex funcionarios de Carabineros y contra quienes resulten responsables de dichos ilícitos.

11.-En este contexto, y a juicio de quienes suscribimos esta petición, los delitos investigados fueron posibles de materializar como consecuencia de los deficientes controles ejercidos, tanto externos como internos, que durante un período extenso en el que no se advirtieron los manejos irregulares de los fondos.

12.-Resulta evidente de lo descrito que los sistemas de control eran absolutamente permeables, por lo que es urgente revisar las responsabilidades en la materia y modificar los procesos y mecanismos de automatización y supervisión para poder garantizar el uso adecuado de los recursos destinados a esta institución. Resulta inconcebible que no se haya alertado de esta situación con una mayor antelación considerando las cantidades y cifras envueltas en los depósitos, en relación a los emolumentos que los funcionarios de la institución reciben.

13.-Tal como lo señalamos, la investigación judicial se habría iniciado a través del reporte de una institución financiera el año 2016. Es decir, 5 años después de que presumiblemente comenzaran los ilícitos que, por el modo de operación, supone la existencia de depósitos en cuentas corrientes por elevados montos. A partir de aquello, es razonable presumir que existen fallas en el sistema de reportes, toda vez que, por ejemplo, aparecen operaciones bancarias realizadas a un funcionario en abril de 2011. Entonces cabe preguntarse si ¿Se reportaron por parte del "sujeto obligado" al correspondiente organismo?; ¿Se procesó la información? ¿Se cumple o no la normativa por parte de los cientos de sujetos que deben informar las operaciones sospechosas (ROS) o en efectivo (ROE), en tiempo y forma a la institucionalidad?

14.-En el ámbito administrativo, el Señor Contralor General de la República expresó que las responsabilidades administrativas en este caso se encontrarían prescritas, todo según lo disponen la actual legislación. En efecto, existe una disposición legal que establece que la responsabilidad administrativa al interior de esa institución prescribe a los seis meses, plazo extremadamente breve, si se compara con los 4 años que corresponden a los funcionarios civiles. Para ello, existe un proyecto que fue aprobado en la Cámara de Diputados que homologa los plazos de prescripción, y respecto del cual diversos diputados solicitamos al Gobierno la urgencia para su análisis y despacho del Senado, lo que fue acogido con fecha 21 de marzo.

15.-Nuestro ordenamiento jurídico-institucional ha dispuesto un sistema que permite que determinados hechos den origen a distintas responsabilidades que son perseguidas, investigadas y aplicadas por distintos órganos del Estado, a saber: civil, penal, administrativa y política. Las dos primeras se ventilan en sede judicial; la administrativa es efectuada por la propia administración y por la Contraloría General de la República. Quedando, la última como función de la Cámara de Diputados. En definitiva, tal como lo sostiene el actual Contralor, el control se realiza de "diversas formas, por diversos órganos y con distintos objetos controlados, pero con un mismo fin que es el apego al principio de juridicidad que debe orientar la actuación administrativa".

16.-Los hechos que se han descrito vulneran de forma sustancial el principio de probidad consagrado constitucionalmente, al no existir un desempeño honesto y leal al cargo o función encomendada, pero también al principio de eficiencia y eficacia, al no establecer sistemas que hayan permitido velar "por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública".

17.-En efecto, estamos en presencia de un acto de corrupción gravísimo, no sólo por los montos involucrados, sino también por la extensión del período en que se desarrollan los ilícitos, por el número de involucrados y su jerarquía, pero, también, porque afecta a una institución muy valorada por la ciudadanía. Precisamente, esa gravedad, justifica que este hecho debe ser investigado desde distintas sedes, con objetivos diversos y con resultados que, en su conjunto, no sólo permitan sancionar penalmente a los responsables sino también efectuar propuestas y acciones que posibiliten avanzar en mayores índices de transparencia y probidad en la institución. La investigación penal y una comisión investigadora son absolutamente complementarias".

Conclusión

El Presidente, don Jaime Pilowsky Greene, presentó a los integrantes de la Comisión, un texto base para la discusión compuesto por los siguientes capítulos:

- 1) Una parte general introductoria
- 2) Un capítulo en particular sobre consideraciones y responsabilidades respecto de:
 - a) Carabineros de Chile, distinguiendo la Dirección de Finanzas, Inspectoría General, Subdirección General y Generales Directores
 - b) Ministerio del Interior y Seguridad Pública
 - c) Contraloría General de la República
 - d) Unidad de Análisis Financiero
 - e) Banco Estado
 - f) Gastos Reservados
- 3) Un capítulo de recomendaciones

PROPOSICIONES SOMETIDAS A VOTACIÓN

I.-De los diputados señores Sergio Espejo Yaksic y Leonardo Soto Ferrada.

Esta Secretaría hace presente que respecto del capítulo en particular, 1.-Carabineros de Chile, en lo concerniente a "De los Generales Directores", los integrantes de la Comisión, diputados señores Sergio Espejo y Leonardo Soto, presentaron su propio cuaderno de conclusiones, el que se transcribe, en virtud de lo señalado en el N° 4°, del artículo 318 del Reglamento de la Corporación:

"1.4.- DE LOS GENERALES DIRECTORES

Carabineros de Chile es un institución policial de carácter militar, disciplinada y altamente jerarquizada, en la que "el mando es total, se ejerce en todo momento y circunstancias y no tiene más restricciones que las establecidas expresamente en las leyes y reglamentos", según dispone el artículo 50 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Por su parte, el Reglamento de Servicio para Jefes y Oficiales de Orden y Seguridad previene en su artículo 2° y siguiente que "el ejercicio del mando implica la obligación de asumir por entero las responsabilidades en las funciones que se desempeñen", añadiendo a continuación que "el mayor grado jerárquico, significa asumir obligaciones de dirección y mando cada vez más amplios".

El mando policial superior de la Institución (Art. 51 de la LOC) recae siempre en un Oficial General de Orden y Seguridad, designado por el Presidente de la República, el que, con el título de General Director de Carabineros, ejercerá su dirección y administración.

De acuerdo al Artículo 430 del Código de Justicia Militar se entiende por superior, en su primera acepción quien ejerce la autoridad, mando o jurisdicción, por destino que se le ha conferido legalmente, o por sucesión de mando con arreglo a las leyes o reglamentos; en todos los asuntos de su autoridad, mando o jurisdicción;

El Superior directo es el que tiene mando o acción disciplinaria directa e inmediata sobre determinados subalternos.

El General Director es la máxima autoridad de Carabineros, ejerciendo en consecuencia el referido control jerárquico sobre todos sus inferiores. Como manifestación de lo anterior, se desprende que es el primer responsable del correcto funcionamiento de la institución que comanda, sin poder desentenderse de actos contrarios a derecho cometidos por subordinados en materias que deba supervisar y pueda vigilar. Por su magnitud y extensión en el tiempo, a juicio de la Comisión ese era el caso de la red de corrupción abordada en el presente informe.

Lo anterior, considerando que según los antecedentes anteriormente expuestos, el fraude se desarrolló durante más de una década, con decenas de ex funcionarios que estando activos participaron en la extracción irregular de millones de pesos, todos los meses, desde las cuentas de la institución, alcanzando en total una suma sin precedentes en la historia delictual del país.

Para la concreción del fraude se utilizaron un conjunto de actos administrativos tales como el pago de remuneraciones, uso de cuentas bancarias institucionales y respuestas formales con informaciones falsas a oficios y requerimientos de organismos externos. Todos estos procedimientos irregulares habrían sido detectados de haber existido una debida supervisión por parte de la Inspectoría General de Carabineros, repartición en la que recaía, según consigna la Orden General N° 1785 del año 2007, que reguló su organización y funcionamiento, la "fiscalización permanente de todos los procesos y actividades que desarrolla la institución, tendiente a que estas se lleven a cabo conforme lo establece la normativa legal y reglamentaria vigente".

Ahora bien, de acuerdo con la Orden General N° 001622 de 31 de enero de 2005, a lo menos desde dicha data y hasta la dictación de la Orden General N° 002292 de 27 de octubre de 2014, vale decir en el mayor período durante el cual se extendió el fraude, tanto la Subdirección General de Carabineros,

así como la Inspectoría General, dependían directamente de la Dirección General de Carabineros, por lo que los Generales Directores de dicha época fueron los superiores directos de los funcionarios que sirvieron los cargos de Inspector y Subdirector.

Asimismo, para la Comisión es necesario consignar que entre los años 2006 y 2016 la Contraloría General de la República realizó 29 auditorías en distintas áreas de Carabineros. En estos procedimientos se detectó desorden contable, deficiencias de fiscalización interna, pago indebido de remuneraciones, falta de control y supervisión sobre procesos de compras y contratos, entrega irregular de estipendios y beneficios mal percibidos por parte de funcionarios, entre otras graves irregularidades.

Si bien se subsanaron diversas observaciones particulares de las respectivas auditorías, consideramos que existió falta de diligencia de los ex Generales Directores de Carabineros al no adoptar, en tanto máximas autoridades de la institución medidas robustas ante la evidencia de deficiencias estructurales en los sistemas de control y fiscalización interna, manteniéndose en el tiempo la ausencia de mecanismos eficientes de prevención de actos contrarios a la probidad.

RESPONSABILIDADES

En cuanto a quienes se encontraban al mando de la institución en la época en que se verificaron los hechos investigados al tener aquellos la dirección superior institucional, a juicio de esta comisión les asiste la responsabilidad por su funcionamiento y la correcta administración de los recursos financieros asignados, así como también, el control la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines para los cuales dichos recursos fueron entregados, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5º de la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, que mandata a las autoridades y funcionarios el velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Las autoridades superiores de Carabineros no están exentas de esta obligación. A ellos asiste tanto el deber de trabajar por dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, como el de resguardar el uso adecuado de los recursos públicos que de manera creciente les han sido entregados para el cumplimiento de dichas tareas.

Con mayor razón, tratándose Carabineros de Chile de una institución jerarquizada y disciplinada, se estima que las palabras de su actual General

Director al atribuir la raíz del problema a una “cultura de control deficiente” son de la mayor gravedad. Es precisamente a los Generales Directores, responsables por mandato de la ley de la dirección y administración de la institución, a quienes correspondía disponer los medios para ejercer adecuadamente el control jerárquico de las reparticiones bajo su directa dependencia, en especial respecto de la Subdirección y la Inspectoría General, velando de este modo por el uso correcto de los recursos institucionales.

Los Generales Directores de Carabineros de Chile, desde el año 2006 a la fecha, no son observadores externos de una “cultura de falta de control”, sino responsables de la mantención de dicho estado de cosas en el tiempo, lo que constituye una omisión grave en el cumplimiento de sus responsabilidades. A ellos correspondió supervisar que tanto la Inspectoría General como la Subdirección General adoptaran medidas eficaces para el control financiero.

La diligencia exigida por esta Comisión no consiste en adoptar medidas que impidieran a todo evento la ocurrencia de ilícitos. Ello no sería razonable. Se trata, por el contrario, de supervisar el ejercicio por parte de la Subdirección General y la

Inspectoría General de medidas razonables que impidieran la consolidación de “una cultura del control deficiente y de fácil vulneración”, que evitara “la falta de un sistema de cultura de riesgo”, velando por cuestiones tan básicas como implementar las matrices de riesgo que la propia institución había definido, así como detectar que la Inspectoría, bajo su mando directo, “no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización”.

De acuerdo a lo señalado, consideramos que a los Generales Directores de Carabineros de Chile, desde el año 2006 a la fecha, les asiste responsabilidad política y administrativa por no haber adoptado las medidas tendientes a superar la falta de control imperante a nivel institucional y por faltar a su deber de control jerárquico al no supervisar la adopción continua y eficaz de medidas que razonablemente dificultaran el surgimiento de la asociación criminal responsable del fraude bajo investigación.

Son responsables de esta falta grave de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones los Generales José Bernales Ramírez (27-11-2005 al 30-05-2008), Eduardo Gordon Valcárcel (01-06-2008 al 07-09-2011), Gustavo González Jure (08-09-2011 al 08-09-2015), así como el actual General Director de Carabineros Bruno Villalobos Krumm, en el cargo desde el 8 de septiembre de 2015.

En el caso de este último, estimamos que su responsabilidad se ve agravada por el hecho de haberse desempeñado, durante parte del período en el cual se produjo el fraude, como Director Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal, repartición de la cual dependía el Departamento de "Asuntos Internos" que debía detectar y combatir actos de corrupción funcionaria. Del mismo modo, bajo su comando se dictó en diciembre de 2015 la Orden General N° 2380, que establece la Inspectoría General de Carabineros como organismo dependiente de la Subdirección General de Carabineros. Es decir, lejos de fortalecer el rol de la Inspectoría como auxiliar de la Dirección General, la somete al mando de la Subdirección General, precisamente uno de los estamentos que deben ser sujetos a control.

Por todas las consideraciones anteriores, y habiéndose configurado responsabilidad efectiva de mando respecto del General Director Bruno Villalobos Krumm, estos diputados estiman que sería procedente que las autoridades constitucionalmente habilitadas, procedan a la separación de su cargo."

Puestas en votación las consideraciones y conclusiones

anteriormente señaladas, fueron rechazadas por 2 votos a favor, de los diputados Sergio Espejo y Leonardo Soto; Votaron en contra los siguientes diputados y diputadas: Osvaldo Andrade, Pedro Browne, Gonzalo Fuenzalida, Hugo Gutiérrez, María José Hoffmann, Felipe Letelier, Fernando Meza, Claudia Nogueira, Jaime Pilowsky (Presidente), Marcela Sabat y Jorge Ulloa.

II.- De las proposiciones y conclusiones presentadas por el Presidente de la Comisión diputado Jaime Pilowsky Greene, con las modificaciones introducidas en el debate.

A continuación se transcribe el texto anteriormente enunciado, en su totalidad :

"I. INTRODUCCIÓN

1. De la formación de la Comisión Investigadora y su mandato.

Una de las principales atribuciones de la Cámara de Diputados -en el ámbito de la fiscalización- es la creación de "comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir información relativas a determinados actos de Gobierno", todo ello según lo prescribe el artículo 52 N°1 letra c) de la Constitución Política de la República.

En el ejercicio de la citada atribución, el día 23 de marzo de 2017, 61 parlamentarios presentaron una solicitud a la Cámara de Diputados a fin de... "reunir información" sobre determinados hechos que el 6 de marzo el General Director de Carabineros Bruno Villalobos había informado, a través de los medios de comunicación, relacionados con la investigación que el Ministerio Público realizaba sobre "la eventual comisión de algunos delitos" al interior de la institución.

Con fecha 4 de abril de 2017, y cumpliendo las exigencias legales para aquello, la Sala de la Corporación acordó crear la Comisión Especial

Investigadora cuyo objeto es recabar información "de las irregularidades en la gestión y administración financiera en Carabineros de Chile y en relación a las actuaciones de los distintos organismos públicos

en la materia”. La respectiva comisión desarrolló su sesión constitutiva el 18 de abril, fijando sus sesiones de trabajo los días lunes, a partir del día 8 de mayo del presente.

Con la finalidad de cumplir con su mandato, la Comisión realizó 18 sesiones, al as que invitó o citó a distintos actores, vinculados principalmente a Carabineros, que ejercen o ejercieron labores relevantes en la institución, quienes expusieron y respondieron las consultas de los señores(as) diputados(as) integrantes de la Comisión. Sin embargo, en algunos casos, los invitados se excusaron de responder a determinadas materias aduciendo que sobre tales puntos habían prestado declaración o habían enviado documentación que quedaba bajo reserva ante la Fiscalía, lo que sin duda limita la posibilidad de recabar la información necesaria.

Durante el período de funcionamiento de la comisión, se remitieron una serie de oficios a distintos organismos públicos para complementar los antecedentes. Parte de esa documentación fue enviada bajo el carácter de reservada, lo que hace legalmente improcedente que se pueda transcribir en el presente informe, lo que en sí dificultó la labor de esta comisión.

2. De las otras Investigaciones: Ministerio Público y Sumario Interno en Carabineros y Contraloría.

Cabe hacer presente que, junto con la investigación de la Comisión de la Cámara de Diputados, con las competencias específicas que están determinadas legalmente, existen paralelamente otras investigaciones que tienen por finalidad determinar las responsabilidades en los ámbitos penal y administrativo. Respecto del primero, corresponde al Ministerio Público, y existen dos investigaciones, uno respecto del Fraude y otra relativa al uso de los gastos reservados.

En el caso de la responsabilidad administrativa, su investigación se encuentra radicada en el sumario interno que desarrolla la propia institución de Carabineros de Chile y en otro que se está llevando a cabo en la Contraloría General de la República.

3.- Del inicio de las investigaciones del Ministerio Público a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Es importante destacar que la investigación de los hechos que analizamos, fue iniciada por el Ministerio Público el año 2016, a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) que daba cuenta de un Reporte de Operaciones

Sospechosas, respecto de un oficial de carabineros radicado en la ciudad de Punta Arenas.

Con posterioridad, previa comunicación al Ministro del Interior, el 6 de marzo de 2017, el General Director de Carabineros informó los hechos a la opinión pública.

4.- Del comienzo de los ilícitos y del monto

Respecto de la posible fecha de inicio de los ilícitos, la comisión tiene como fuente la información remitida por el Fiscal a cargo de la investigación, Eugenio Campos, en particular los antecedentes contenidos en Oficio FR N° 148/2017, que señalan “Que desde a lo menos el año 2006, y hasta el año 2017, los imputados se asociaron y organizaron con la finalidad de cometer de manera permanente, indefinida y sistemática en el tiempo, diversos crímenes y simples delitos atentatorios contra la propiedad, el patrimonio fiscal...”, todo ello a través de “maniobras de adulteración de los registros de la base de datos de Carabineros, efectuando transferencias electrónicas desde cuentas bancarias institucionales a cuentas bancarias personales de funcionarios policiales activos, de funcionarios en retiro, de familiares de los mismos y de civiles, aparentando que dichos depósitos corresponderían a remuneraciones, viáticos, desahucios y otros falsos motivos”. La organización “comenzó a operar al interior del Escalafón de Intendencia de Carabineros de Chile, particularmente en la Dirección de Finanzas”.

En cuanto al monto final, a la fecha no se pueda acotar, pero al 16 de octubre de 2017, alcanzaba a los 26 mil 56 millones 998 mil 984 pesos, cifra que podría aumentar conforme avance la revisión que realiza la Fiscalía de diversas cuentas que mantiene Carabineros, transformándolo en el mayor fraude desde la vigencia del actual sistema procesal penal.

A la fecha del cierre de este informe, el número de imputados por este caso suma 126 personas”.

“II CONCLUSIONES.

A continuación, se expresan las conclusiones respecto de los antecedentes que recabó la Comisión en el ámbito de su competencia.

EN LO GENERAL.

El proceso de investigación ha sido complejo para la institución, en razón del cuantioso monto de la defraudación, el alto número de funcionarios involucrados y el extenso período en que el ilícito se extendió. Nunca se había descubierto una red de corrupción tan extendida en su interior. Sin embargo, para los integrantes de esta comisión, no puede colocarse en tela de juicio el trabajo honrado y sacrificado de miles de hombres y mujeres de Carabineros, que día a día desarrollan su labor en cada comuna y localidad de nuestro país.

Se debe hacer presente que las irregularidades se producen en un área donde se administran la mayor cantidad de recursos de la institución: la Dirección de Finanzas. El procedimiento de funcionamiento de la organización para defraudar está descrito adecuadamente en los antecedentes enviados por la Fiscalía a esta Comisión a través de Oficio del Fiscal Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena FR

N°148/2017, y que a estos efectos resumimos: “se intervenía en el proceso de remuneraciones”, a través de la “identificación de las personas a cargo del proceso de remuneraciones”. Posteriormente, se realizaba una “alteración o adulteración de los archivos que debían ser enviados al Banco Estado”; quienes habían “facilitado sus números de cuentas corrientes recibían el pago y se quedaban con un porcentaje de lo depositado” y luego, devolvían “el resto del dinero a la organización”, para la distribución entre sus miembros.

En relación a las razones que permitieron que este fraude se desarrollara y se mantuviera en el tiempo, la mayoría de los actores que asistieron a la comisión, coinciden como una de las principales causas en “una clara ineficacia del control interno”, tal como lo expresara el Contralor General de la República en la Sesión N°4 .

Resulta obvio, tal como lo sostiene Contraloría en la citada sesión, que para prevenir la ocurrencia de este tipo de irregularidades, en primer lugar “está la línea de defensa dada por la autoridad del propio servicio y por sus mecanismos de control interno. Luego vienen las líneas de carácter externo”.

En este sentido, para los integrantes de la Comisión, existió una clara falencia que durante un largo tiempo no fue solucionada por las autoridades de la institución. El General Director de Carabineros en sesión N°26 (8 de mayo), explicando el por qué ocurrieron los hechos, señala “que existía una cultura del control deficiente y de fácil vulneración”, “los que controlaban y los controlados eran del mismo escalafón y estaban bajo el mismo mando”, agregando además entre otras causas “la falta de un sistema de cultura de riesgo. Hace seis o siete años se elaboraron las matrices de riesgo para ser aplicadas, pero nunca se han implementado”; “existía un control dificultoso en la parte jerárquica o lineal”; “la falta de rotación”; “el funcionamiento del escalafón se basaba en las confianzas”; “los planes anuales de traslado” eran propuestos por el “director del Escalafón de Intendencia”, lo que permitía la ubicación en cargos estratégicos; la Inspectoría “no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización”. Por otra parte, agrega que “hemos privilegiado el reforzamiento de todo el aparataje operativo en desmedro de la cantidad de personal que trabaja en labores administrativas” y señala, además “un deficiente control de inteligencia, enfocado desde el punto de vista de una falta de legislación”.

Al respecto, la Contraloría General de la República, en la sesión N°4 identificó , en el documento presentado a la Comisión , nueve razones que explicarían por qué no se detectó este fraude: “Ineficacia del control interno, compleja estructura organizacional, compleja estructura financiero-contable, sistema informático vulnerable, distinción entre cuentas internas y cuentas fiscales, sistema de remuneración de

Carabineros, debilidad orgánica de la propia Contraloría, deferencia con las instituciones de FFAA y de Orden, mutación de la corrupción en una trama compleja y bien preparada”.

Manifestación de la ineficacia del control interno, es aquello que el Contralor General Jorge Bermúdez expresa -según consta en acta- que “entre 2012 y el 2016 se ordenó a Carabineros practicar 63 sumarios”... y “sólo uno terminó en destitución”. Lo anterior, se puede apreciar además en el documento citado que entregó la Contraloría a los integrantes de la Comisión. El Sr. Bermúdez agrega que “probablemente, muchos de estos sumarios terminan sin sanción por el corto plazo de prescripción que existe en la materia, pues estamos hablando de responsabilidad administrativa⁸”.

Sobre el particular, en la actualidad según lo dispone el Reglamento N°11 de Disciplina de Carabineros⁹, el plazo de la prescripción de la responsabilidad administrativa de sus funcionarios son 6 meses. Con todo, la diferencia con lo que ocurre en el ámbito civil no es sólo en cuanto al plazo (4 años) sino también que se encuentra en una ley y no en una norma de carácter reglamentario como en Carabineros.

Durante años el Reglamento no se modificó, situación que será definitivamente solucionada por una ley recientemente publicada . Ella surgió de una moción parlamentaria presentada en abril de 2016 (boletín 10.623-02), y que, recientemente, el 3 de octubre pasado se aprobó - en tercer trámite legislativo- en la Cámara de Diputados por unanimidad. En lo esencial, se homologa en 4 años el plazo de prescripción de la responsabilidad administrativa para los funcionarios de la Administración Civil y de las FFAA y de Orden.

Cabe destacar, adicionalmente, que el General Director, para dar respuesta a la situación generada presentó, al Ministro del Interior y Seguridad Pública, don Mario Fernández Baeza, en abril pasado, 27 medidas de “reestructuración y ajustes en los sistemas de gestión y control de Carabineros de Chile”, actualmente en diversas etapas de ejecución.

Para los integrantes de esta comisión investigadora, cabe consignar la variedad de áreas de gestión en la que se proponen modificaciones y el número de aquellas, lo que ratifica que durante un extenso período de tiempo existió esa “cultura de control deficiente” a la que se ha hecho alusión.

Además, se constató una considerable dispersión normativa en lo que se refiere a la estructura orgánica de Carabineros de Chile, como también a las funciones o atribuciones de sus Direcciones, Departamentos o Unidades. Esta apreciación fue compartida por los miembros de la Comisión, el Ministro del Interior y el Contralor General de la República.

En otro orden, corresponde hacer presente que diversos organismos de la sociedad civil expusieron ante la Comisión Investigadora, aportando ideas relevantes para abordar la materia en examen.

En esta línea, la Fundación Paz Ciudadana explicó que “No podemos cometer el error de visualizar este caso como un problema aislado, tomando medidas acotadas que no den cuenta de la dimensión del problema. A pesar del daño institucional que se ha hecho, esta situación puede aún ser vista como una oportunidad para construir en conjunto la institución policial que el país requiere y contamos con que el Alto Mando de Carabineros tendrá la altura de mira que le permita abrirse a hacer los cambios que se necesitan”.

En su caso, el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile , identificó en “la rendición de cuentas de Carabineros”, una de las principales falencias que permitió el fraude. El documento aportado por el organismo vincula o asocia el problema con la “Desvinculación entre el gasto y resultado del gasto y/o o foco en usuario de datos; la escasa información disponible sobre las personas contratadas por Carabineros y sobre interpretación de la reserva, y la falta de publicación de estadísticas en las auditorías de parte de la Contraloría”.

Por último, Chile Transparente¹⁴, señaló en su exposición “lo que ha existido fue una falla sistémica, pero no una falla sistémica sólo de Carabineros y sus mecanismos de control, sino que una falla sistémica bastante completa”. Y agrega, “uno puede ver que en Intendencia de Carabineros había

monopolio de la decisión, había discrecionalidad y no rendición de cuenta alguna, lo que genera que finalmente exista un riesgo mayor de que la corrupción pueda ocurrir.”.

“EN LO PARTICULAR 1.- EN RELACIÓN A CARABINEROS DE CHILE

Los integrantes de la comisión estimamos que nos encontramos en presencia de un fraude de enormes proporciones, sistemático, que se mantuvo durante un extenso período (al menos desde el año 2006), ejecutado por “una organización jerárquica” (según Fiscalía) que incluía funcionarios de carabineros, particularmente del Escalafón Intendencia, activos y en retiro y también civiles (a la fecha 126 personas).

Carabineros de Chile es una institución fundamental “para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”, y depende del “Ministerio encargado de la Seguridad Pública”, todo ello según lo dispone el artículo 101 de la CPR. Como consecuencia de la dictación de la ley 20.502 (2011) se estableció que dependen directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vincula administrativamente con éste a través de la Subsecretaría del Interior. Con anterioridad, la institución dependía del Ministerio de Defensa Nacional.

La dotación de personal según lo señaló en sesión N°2 (8 de mayo) el propio General Director alcanza a “58.228 carabineros, en todos sus escalafones, con una plaza de 65.085 carabineros, lo que origina un déficit de 6.853 plazas no cubiertas”. En la práctica, la institución no logra completar la totalidad de la planta disponible, pero si recibe los recursos para toda ésta, situación ratificada por el General Director (S) en la última sesión.

Según la Ley de Presupuesto 2017, Carabineros cuenta con un presupuesto de 1.037.521.050 (miles de pesos), y un 80% aproximadamente se destina a “Gastos en Personal”, lo que equivale a 839.274.361 (miles de pesos). La revisión de otros años, según consta en los documentos acompañados, permiten señalar que, en general, los gastos de personal son entre el 75% y el 80% del total del presupuesto de la institución, tema que consideramos relevante para efecto de focalizar riesgos.

Tal como lo señalamos en el acápite anterior, es importante reitera que el General Director de Carabineros en sesión N°2 (8 de mayo), junto con señalar como causa del fraude “que existía una cultura del control deficiente y de fácil vulneración”, explica “los que controlaban y los controlados eran del mismo escalafón y estaban bajo el mismo mando”, agregando además entre otras causas “la falta de un sistema de cultura de riesgo. Hace seis o siete años se elaboraron las matrices de riesgo para ser aplicadas, pero nunca se han implementado”; “existía un control dificultoso en la parte jerárquica o lineal”; “la falta de rotación”; “el funcionamiento del escalafón se basaba en las confianzas”; “los planes anuales de traslado” eran propuestos por el “director del Escalafón de Intendencia”, lo que permitía la ubicación en cargos estratégicos; la Inspectoría “no contaba con el recurso humano necesario para efectuar una buena fiscalización”. Por otra parte, agrega que “hemos privilegiado el reforzamiento de todo el aparataje operativo en desmedro de la cantidad de personal que trabaja en labores administrativas” y señala, además “un deficiente control de inteligencia, enfocado desde el punto de vista de una falta de legislación”.

En esta materia, quienes ejercieron los cargos de Generales Directores en períodos anteriores señalan “jamás me imaginé la posibilidad de que ocurriera algo como lo que actualmente estamos viviendo”, “para mí ha sido un caso inimaginable” (Eduardo Gordon General Director 2008-2011, en sesión N°5). Por su parte, el General Director Gustavo González (2011-2015) en sesión N°6, señaló “yo no tenía razones justificables para revisar remuneraciones, en general, porque remuneraciones estaba siendo auditada permanentemente por la Contraloría General de la República, y ellos son los expertos. Yo no tengo capacidades, no tengo experticia ni tengo competencia para hacerlo. La Contraloría si tiene competencia; la Dirección de Presupuestos si tiene competencia; la Inspectoría General, a través de la Contraloría

Financiera, también tiene competencia para hacerlo.”

El General Subdirector José Ortega (2012-2013), indicó “En virtud de que la Dirección de Finanzas formaba parte de mi equipo de trabajo, como General Subdirector, consideré suficiente, los controles

permanentes que realizaba la Contraloría a los distintos departamentos de esa dirección”,....”confié en el control que el propio director de Finanzas debía haber realizado por reglamento a los órganos de su dependencia”. El General Subdirector Carlos Carrasco (2013-2015). Informa que “efectivamente, no teníamos matrices de riesgo, pero todos los años en diciembre se planificaba el proceso de auditoría, tanto en el área operativa como financiera, sobre la base de análisis de riesgo”. Ambos comentarios en Sesión N°9.

A su turno, el General Inspector (2011-2012) Gerardo González, señala: “por más que se hicieran auditorías, sino teníamos establecidos niveles de riesgo en alguna de las matrices, no íbamos a tener ningún resultado, cual es el haber sido capaces de detectar este fraude”. El General Inspector Jorge Rojas (2013-2014), luego de explicar que el principal mandato de su período fue “todos a la Calle”, señala que “obviamente nunca estuvo en el foco de control, en el año en que permanecí al mando, la gestión de la Dirección de Finanzas”. El General Eduardo Vera (2009-2011), expresa

“debo decir que no nos dimos cuenta de la situación, entre otros motivos porque el ADN de Carabineros es la especialización”, “¡Jamás habría dudado de un área especializada!”. Todo lo anterior se expuso en la sesión N°11.

Lo expuesto da cuenta de una grave falta de atención a la necesidad de controles permanentes y dotados de la sofisticación necesaria para cautelar el buen uso de los cuantiosos recursos públicos puestos a disposición de la institución para el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con las buenas prácticas y estándares de administración exigibles a cualquier servicio público. Relajo de las funciones de supervisión. Un ejemplo de aquello que esta comisión resalta es lo señalado por la Fiscalía en audiencia de 5 de junio, en relación al funcionario Arnoldo Rivero Gerdes: “con fecha 2 de mayo de 2011 la Unidad de Análisis Financiero remitió Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) del Banco de Chile, por existir ingresos en su cuenta corriente que no tendrían justificación económica aparente”. La información respectiva fue remitida por el Ministerio Público en su oportunidad a Carabineros. En este caso, llama en primer lugar particularmente la atención el que la respuesta - que sería uno de los elementos para no perseverar en la investigación- provenga del Jefe del Departamento III, Tesorería y Remuneraciones, precisamente, uno de aquellos que formaría parte de la maquinaria de los ilícitos. Peor aún, tampoco ha sido posible explicar que frente a una cuestión tan grave como la descrita, la institución no dispusiera de protocolos que obligaran a informar de aquello a autoridades superiores o determinaran mecanismos de supervisión que impidieran que una cuestión como ésta fuera tratada al interior de un verdadero “compartimento estanco” y ocultada como de hecho ocurrió.

1.1 DE LA DIRECCIÓN DE FINANZAS

Tal como expuso el actual Director de Finanzas General René Ureta en la sesión N° 3, “la Dirección de Finanzas es el organismo técnico especializado cuya misión es administrar y gestionar los recursos financieros de la institución” y estaba compuesto por 4 departamentos: Departamento I de Presupuestos y Finanzas (“Controlar la evolución del presupuesto”); Departamento II Normas, procedimientos y controles específicos (“revisar todas aquellas normas jurídicas y legales que pudiesen hacer necesaria modificaciones”); Departamento III Tesorería y Remuneraciones (“concentraba toda la información asociada a los sueldos y beneficios del personal” e incluye “resumen general de descuentos”); Departamento IV de Contabilidad y Finanzas (“concentra las operaciones fiscales internas”).

Es necesario recordar lo señalado por el General Ureta en el sentido que se entendía que el departamento II era “el estamento encargado de auditar a la Dirección de Finanzas, pero eso no era así”. No hay auditorías realizadas por ese departamento.

RESPONSABILIDAD

Según consta de las diversas exposiciones y documentos acompañados a la Comisión, los lícitos fueron organizados y ejecutados precisamente al interior de la Dirección de Finanzas. Durante un extenso período de tiempo, al menos 12 años, los Generales de Intendencia a cargo de aquella no realizaron un plan efectivo de acciones para supervisar el trabajo de sus subordinados.

Sin perjuicio de las eventuales responsabilidades penales, civiles

y/o administrativas que resulten de las investigaciones en curso, los Directores de Finanzas entre los años 2006 y marzo de 2017 son responsables de una negligencia inexcusable en el ejercicio de sus funciones, al no establecer sistemas de control efectivos para las operaciones, particularmente del sistema de pago de remuneraciones y desahucios, entre otros. Los Generales que ejercieron el cargo de Directores de Finanzas, señores Iván Whipple Mejías (16-12-2005 al 15-12-2011) y Flavio Echeverría Cortez (16-12-2011 al 15-03-2017) son responsables de esta negligencia. Cabe hacer presente que este último fue formalizado el 19 de marzo de este año por el fiscal Eugenio Campos por fraude al fisco, malversación de caudales públicos y lavado de activos.

1.2. DE LA SUBDIRECCIÓN GENERAL

El artículo 17 del Reglamento de Organización de Carabineros de Chile, N° 1, publicado en la página de transparencia de Carabineros de Chile, establece que es responsabilidad de los Subdirectores Generales el “desarrollar, implementar y coordinar todas las políticas y acciones derivadas de la administración superior institucional”.

Según la Orden General N° 1622 de 31 de enero de 2005 que establecía la estructura de Carabineros, “De la Subdirección General de Carabineros dependerá”, entre otras, la “Dirección de Finanzas....”.

La relación entre el Subdirector General y el Director de Finanzas está definida en el artículo 50 de la Ley Orgánica de Carabineros, la que impone al primero el deber de ejercer mando sobre el segundo, es decir, ejercer la autoridad que la ley y los reglamentos le confieren para el cumplimiento de sus funciones.

RESPONSABILIDAD

Esta comisión estima que a los titulares de la Subdirección General asiste una responsabilidad jerárquica derivada del incumplimiento del deber de supervisión que les correspondía respecto de las labores de la Dirección de Finanzas, lo que constituye una omisión grave.

Ocuparon el cargo durante el período investigado por la Comisión: Juan Donati Pino (16-12-2005 al 16-11-2006), Eduardo Gordon Valcárcel (17-11-2006 al 30-05-2008), Gustavo González Jure (01-06-2008 al 15-12-2011), José Ortega Hernández (16-12-2011 al 03-12-2013), Carlos Carrasco Hellwig (04-12-2013 al 26-10-2015) y Marcos Tello Salinas (27-10-2015 al día de hoy).

1.3 INSPECTORÍA GENERAL

Según la orden N° 1785 de 4 de diciembre de 2007, que Aprueba la Directiva de Organización y Funcionamiento de la Inspectoría General, publicada en la página de transparencia de Carabineros hasta el día de hoy, esta Alta Repartición es la “encargada de asesorar la gestión superior de la Dirección general y es la responsable de ejecutar el Control Estratégico Institucional”.

Ella, conforme el artículo 3º, tiene por misión evaluar a todas las áreas de gestión respecto al grado de cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria que regula su administración, como asimismo, establecer los niveles de eficiencia y eficacia con que se ejecutan cada uno de los procesos organizacionales – planificación y desarrollo, operaciones y apoyo- destinados a satisfacer las demandas y expectativas de los usuarios externos e internos de la Institución.

Cuenta para satisfacer estos fines con un departamento de gestión, una contraloría operativa y una contraloría financiera.

Su jefatura es ejercida por el Inspector General a quien le corresponde, entre otras funciones, el asesorar al General Director en asuntos relacionados con el control estratégico institucional: proponerle el plan anual de actividades; disponer directamente o por orden del General Director auditorías extraordinarias; fiscalizar la eficiencia y eficacia de los sistemas de control, difundir los resultados de los controles

realizados con un enfoque preventivo tendiente a incentivar las buenas prácticas e inhibir comportamientos no deseados; etc.

La Inspectoría General dependió, según Orden General N°1622 de enero de 2005, directamente de los Generales Directores de Carabineros. En octubre de 2014, mediante Orden General N° 2292 se suprimió la Inspectoría General “cuyas funciones y estamentos dependientes serán asumidos íntegramente por la “Subdirección e Inspectoría General”...” Posteriormente, en diciembre de 2015 por Orden General N° 2380, se crea la “Inspectoría General de Carabineros, la cual dependerá de la

Subdirección General de Carabineros”. A partir de mayo de 2017, por Orden General N° 2492, se elimina la Inspectoría General y sus funciones son asumidas por la Contraloría General que dependerá de la Subdirección General.

RESPONSABILIDAD

La Inspectoría General -y quienes ejercieron su mando desde 2006- no cumplieron su deber de fiscalizar la eficiencia y eficacia de los sistemas de control y establecer procedimientos para supervisar el proceso de pago de remuneraciones, foco donde está la mayor cantidad de presupuesto de Carabineros, y por tanto, se constituye en objeto de especial control.

Ocuparon este cargo en el período investigado los Generales

Eduardo Gordon Valcárcel (16-12-2005 al 16-11-2006), Eduardo Vera Altamirano (17-11-2006 al 15-12-2011), Gerardo González Theodor (16-12-2011 al 20-11-2012), Carlos Carrasco Hellwig (21-11-2012 al 03-12-2013), Jorge Rojas Langer (04-12-2013 al 13-11-2014) y Nabih Soza Cárdenas (27-10-2015 al día de hoy) .

1.4.- DE LOS GENERALES DIRECTORES

El mando policial superior de la Institución (Art. 51 de la LOC) recae siempre en un Oficial General de Orden y Seguridad, designado por el Presidente de la República, el que, con el título de General Director de Carabineros, ejercerá su dirección y administración.

De acuerdo al Artículo 430 del Código de Justicia Militar se

entiende por superior, en su primera acepción quien ejerce la autoridad, mando o jurisdicción, por destino que se le ha conferido legalmente, o por sucesión de mando con arreglo a las leyes o reglamentos; en todos los asuntos de su autoridad, mando o jurisdicción;

El Superior directo es el que tiene mando o acción disciplinaria directa e inmediata sobre determinados subalternos.

Ahora bien, de acuerdo con la Orden General N° 001622 de 31 de enero de 2005, a lo menos desde dicha data y hasta la dictación de la Orden General N° 002292 de 27 de octubre de 2014, vale decir en el mayor período durante el cual se extendió el fraude, tanto la Subdirección General de Carabineros, así como la Inspectoría General, dependían directamente de la Dirección General de Carabineros, por lo que los Generales Directores de dicha época fueron los superiores directos de los funcionarios que sirvieron los cargos de Inspector y Subdirector.

RESPONSABILIDADES

En cuanto a quienes se encontraban al mando de la institución en la época en que se habrían verificado los hechos investigados al tener aquellos la dirección superior institucional, a juicio de esta comisión les asiste la responsabilidad por su funcionamiento y la correcta administración de los recursos financieros asignados, así como también, el control la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines para los cuales dichos recursos fueron entregados, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 5° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado, que mandata a las

autoridades y funcionarios el velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Con mayor razón, en el ámbito de Carabineros al ser esta institución jerarquizada y disciplinada, se estima que las palabras de su actual Director en orden al atribuir la raíz del problema a una “cultura de control deficiente”, son de la mayor gravedad ya que a los Generales Directores le correspondía ejercer adecuadamente su rol de supervisión respecto, un control jerárquico permanente del funcionamiento de la reparticiones bajo su directa dependencia, en especial sobre la Subdirección y la Inspectoría General.

Conforme a lo anterior, los Generales Directores de Carabineros, desde el 2006 al 2015, se les reprocha no haber adoptado con diligencia las medidas tendientes a superar la falta control imperante a nivel institucional, situación que se está corrigiendo, recién a partir de la difusión del fraude, mediante la implementación del plan de reestructuración y ajuste a los sistemas de gestión y control de Carabineros.

Ocuparon este cargo durante el período señalado los Generales José Bernáles Ramírez (27-11-2005 al 30-05-2008), Eduardo Gordon Valcárcel (01-06-2008 al 07-09-2011), y Gustavo González Jure (08-09-2011 al 08-09-2015).

Llama la atención, y merece el reproche de la Comisión, que el conjunto de medidas de reestructuración de Carabineros fueran anunciadas por el actual General Director, Bruno Villalobos Krumm, sólo después de que los hechos que actualmente se investigan fueran conocidos por la opinión pública.

2. EN RELACIÓN AL MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

El artículo 101 de la Constitución Política de la República

establece, en su inciso segundo, que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Por su parte, la ley N° 18.961, Ley Orgánica Constitucional de

Carabineros, dispone en el inciso segundo de su artículo 1° que “Dependerá – Carabineros- directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y se vinculará administrativamente con este a través de la Subsecretaría del Interior.”.

Constitucional y legalmente, en consecuencia, Carabineros de Chile depende del Ministerio del Interior.

Con todo, la responsabilidad de dirigir y administrar la institución recae, según establece el artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, en el General Director de Carabineros conforme a las atribuciones y obligaciones que la legislación le impone.

En materia presupuestaria y financiera, la misma ley orgánica establece en su artículo 87 que “El presupuesto, la contabilidad y la administración de fondos destinados a Carabineros de Chile se ajustarán a las normas contempladas en la Ley de la Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de las excepciones legales vigentes.”. En su artículo 90 agrega que “La documentación respectiva será mantenida en la institución, donde podrá ser revisada por los organismos pertinentes y por la Contraloría General de la República, según corresponda”.

En particular, el artículo 52 del Título V, del Decreto Ley N° 1.263 de 1975, denominado Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, señala que “Corresponderá a la Contraloría General de la República, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorias para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.”.

El control administrativo, presupuestario y contable que lleva a cabo la Contraloría General de la República se desarrolla a través de sus procedimientos ordinarios y, según ha quedado registrado en las sesiones de esta Comisión, una parte considerable de los oficios con las auditorías que son enviados a Carabineros con motivo de estos controles son enviados además en copia al Ministerio del Interior.

La Contraloría reconoce así la dependencia que Carabineros tiene del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

RESPONSABILIDAD

Según se desprende de los antecedentes entregados en la Comisión, se puede establecer que el Ministerio del Interior ha incumplido el deber de dar seguimiento a las observaciones e instrucciones emitidas por la Contraloría General de la República en el ámbito de sus competencias de control sobre Carabineros.

La Comisión estima que es imprescindible que los mecanismos de control y seguimiento sean lo suficientemente eficaces y eficientes para prevenir la ocurrencia de hechos como los actualmente investigados.

3. EN RELACIÓN A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dos son las fuentes principales donde se explicita la labor de la Contraloría General de la República que dicen relación con el objeto de la Comisión.

En primer lugar, y de manera general, lo hace la Constitución Política, la que en su artículo 98 dispone que a este organismo le corresponde ejercer “el control de legalidad de los actos de la Administración” y fiscalizar “el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes”.

Luego, la ley N° 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, especifica de mejor manera sus funciones en los artículos 1, 7, 16 y 21 A, disponiendo entre otras materias que la Contraloría efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

En dichas auditorías la entidad evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentatoria; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte, entre otras cosas.

En el ámbito disciplinario, le corresponde el examen de las cuentas, lo que incluye comprobar la veracidad y fidelidad de ellas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad y el practicar las inspecciones e investigaciones que estime necesarias, sean ellas ordinarias o extraordinarias, todo ello de conformidad con los artículos 95, 131 y 132 de la misma ley 10.336.

Todo lo anterior se complementa con el Reglamento de Auditoría, Resolución N° 20, “Que fija normas que regulan las Auditorías efectuadas por la Contraloría General de la República” de marzo de 2015.

A partir de la información que el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, entregó en sesión N°4 de la comisión celebrada el 15 de mayo de 2017, se pudo puntualizar que la Contraloría realiza una planificación anual, donde las prioridades se centralizan atendiendo diversos aspectos, tales como denuncias, resultados de las auditorías anteriores, informaciones de prensa, lo que lleva a ranquear la planificación y a elaborar una matriz de riesgo.

Según el órgano de Control, son diversas las razones por las cuales no se detectó el fraude:

1.- Ineficacia del control interno. Se señaló que cuando se habla de las formas de control del fraude en una institución se abordan tres líneas de defensa para prevenir la ocurrencia del ilícito. En primer lugar debe estar la línea de defensa dada por la autoridad del propio servicio y por sus mecanismos de control interno, y luego, otras líneas de carácter externo. En este caso, quienes controlaban y quienes eran controlados pertenecían al mismo escalafón y estaban sujetos al mismo mando. Los oficiales de Intendencia que tenían por función realizar las labores de control estaban implicados en los hechos que hoy se investigan. Existencia de una baja rotación de los oficiales de Intendencia, atendidas las complejidades que en la institución tiene el tema financiero contable.

2.- La orgánica de Carabineros es muy compleja. Ello dado que la orgánica financiera de estos se desagrega en 29 unidades sin que aquellas coincidan con las unidades en las que se desagrega la operativa de la institución.

3.- Se debe considerar la información o el contexto financiero contable. Ya que debido a cambios normativos no se puede comenzar tan fácilmente por la contabilidad, requiriéndose en muchos casos autorización de la Dirección de Presupuestos, Dipres.

4.- El sistema informático de la institución es vulnerable, ya que se detectaron debilidades en las instalaciones donde se encuentran los equipos que sostienen los sistemas, tienen un bajo nivel de restricciones de ingreso al sistema, no existe un registro histórico de los cambios, y lo más relevante es que los sistemas se manejan enviando información en un archivo txt, es decir, en archivos planos que pueden ser leídos por cualquier sistema operativo e incluso modificados.

5.- El artículo 35 del Decreto 221, Reglamento de Intendencia de Carabineros de Chile, que fue modificado agregándosele un inciso final que señala que respecto de los fondos que se mantienen en cuentas no subsidiarias a la cuenta fiscal, vale decir los llamados fondos internos, no se rendiría cuenta ante la Contraloría General de la República. Ello se califica por el Contraloría como una de las principales causas del fraude y que este no fuera detectado, dado que los fondos internos de Carabineros han sido eximidos de la obligación de administrarlos en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal. Solicita que la citada norma sea modificada urgentemente, lo que es posible realizar mediante un simple Decreto Supremo del Ministerio del Interior, que derogue el inciso final del artículo 35.

6.- Otro factor es el sistema de remuneraciones de Carabineros de Chile, institución en la cual se aplican cinco escalas de remuneraciones distintas, con las consiguientes complejidades que tiene cada una de ellas para el cálculo de las remuneraciones. Además, cada una de esas escalas tiene distintas asignaciones.

7.- Como otra causal identifica la debilidad orgánica de la Contraloría. Existe un bajo número de funcionarios (auditores profesionales) dedicados a la fiscalización y no existía una unidad especializada para el control respecto de FFAA y de Orden. Agrega, que otro elemento que limitaba la auditoría era el carácter reservado que por mucho tiempo tuvieron tales informes (hasta 2007).

8.- Deferencia que existía en el control de las instituciones tanto de las Fuerzas Armadas como de Carabineros.

9.- La última causal del motivo por el cual a juicio de la CONTRALORÍA se produjo el fraude se encuentra en la mutación de la corrupción. En este caso existía una trama compleja con altos oficiales involucrados, oficiales bien formados, con el agregado de que existía un mando, una jerarquía y una lealtad mal entendida.

Por otra parte, de la información entregada por la propia Contraloría puede constarse que las prioridades asignadas para auditoría entre 2012 y 2016, situaron el riesgo en la Dirección Nacional de Logística, donde se practicaron 10 auditorías planificadas y 5 investigaciones especiales, en contraposición con las dos efectuadas en la Dirección de Finanzas (donde se produjo el fraude).

Cabe agregar que en las numerosas auditorías efectuadas, el Órgano de Control realizó una serie de observaciones que comportan diversos montos y que se encuentran asociadas a distintas materias. En

ellas se da cuenta de numerosas irregularidades, como las vinculadas a adquisiciones (compras públicas) donde se aprecia por ejemplo el direccionamiento de adquisiciones, la fragmentación de contrataciones; otras asociadas a recursos humanos; al control y manejo de fondos; a gastos; al control contable y al control administrativo, todo ello según presentación de la CRG, disponible en la página web de la Comisión.

En materia de sumarios entre el 2012 y el 2016 se ordenó por parte de la CONTRALORÍA a Carabineros practicar 63 sumarios, culminando sólo uno de ellos con la sanción de destitución. Por su parte Contraloría instruyó directamente tres sumarios, 2 se encuentran en curso: uno en etapa de indagatoria y otro resuelto. Ninguno de ellos derivó en sanción y en el tercero se dictaminó un sobreseimiento.

Todo lo anterior da cuenta de una situación que no se circunscribe únicamente al fraude investigado por esta comisión, sino que a la existencia de un cúmulo de irregularidades de distinta intensidad, que debieron haber sido controladas y sancionadas de una manera más estricta, sobre todo considerando que el propio Contralor señaló - entre las causales del fraude - de la existencia de una suerte de debilidad de la Contraloría para realizar la fiscalización y una cierta deferencia que existió en el control de las instituciones tanto de las Fuerzas Armadas como de Carabineros.

En ese sentido, indicó que “Desde el punto de vista de la Contraloría, los funcionarios que fueron a auditar a veces perdieron independencia, ya que cada vez se sentían más parte o más comprometidos con la propia institución que fiscalizaban.”

4.- EN RELACIÓN A LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF).

En virtud a la ley N° 19.913, de 18 de diciembre del año 2003, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, nuestro país cuenta con un organismo cuya principal misión es, de acuerdo a lo previsto por el legislador, “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de algunos de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley, y en el artículo 8 de la ley 18.314” (artículo 1° ley N° 19.913). El citado artículo 27 sanciona al que “de cualquier forma ocultare o disimule el origen ilícito de determinados bienes, a sabiendas de que provienen, directa o indirectamente” de la “perpetración de hechos constitutivos de delitos”, a saber y entre muchos otros, la malversación de fondos y el fraude.

Ahora bien, el Director de este organismo señor Javier Cruz, en su exposición en la sesión N° 6 a la Comisión, en términos generales, aclara ciertos aspectos que es relevante considerar en esta etapa de conclusiones.

En este contexto, expresa que la UAF “no revisa todas las operaciones del sector financiero”, “sólo se revisan si se recibe un Reporte de Operaciones Sospechosas” (ROS) por parte de los sujetos obligados según la ley y que pertenecen a más de 38 sectores económicos y al sector público (esto último por modificación legal de 2015). De esta forma “la UAF no está autorizada para realizar inteligencia financiera de oficio”.

Para todos los efectos, la operación sospechosa es “todo acto, operación o transacción, que de acuerdo a los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica aparente...” (Artículo 3° ley 19.913). Agrega que “el reporte es una información que no tiene periodicidad ni monto monetario establecido, se ve caso a caso”. Sobre el punto, se señala que los sujetos obligados envían reportes con “distintos niveles y profundidad”. Cuestión distinta a los ROE que son reportes de operaciones en efectivo sobre U\$ 10.000 (la UAF recibió 3.181.258 ROE el año 2016).

El ROS que se envía a la UAF (3.366 el 2016) “no constituye una denuncia” y, genera, después de una “especie de orden de prelación” una labor de inteligencia financiera, que “consiste en determinar y detectar, a través de la información recibida y del cruce de variadas bases de datos, la existencia de indicios de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo”. En el caso que así ocurriera, el “informe de inteligencia financiera” sólo puede ser enviado al Ministerio Público (por excepción a los Tribunales del antiguo proceso penal).

El Director expresa que “el informe que va al Ministerio Público tampoco es una denuncia”, pero éste debe “corroborar, a través de los instrumentos que establece la normativa penal si lo que la UAF le envía como información de inteligencia puede ser presentado para una investigación formalizada”.

Tal como lo planteamos en la introducción, la investigación de los hechos que analizamos fue iniciada por el Ministerio Público el año 2016, a partir de un informe de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que daba cuenta de un Reporte de Operaciones Sospechosas respecto de un oficial de carabineros radicado en la ciudad de Punta Arenas.

Con todo, tal como se expresó en el apartado sobre Carabineros, la Unidad de Análisis Financiero remitió un (ROS) de un funcionario de la institución (2 de mayo de 2011) al Ministerio Público quien lo envió a Carabineros. Hoy esta situación, y las causas por las cuales no prosperó la investigación, se encuentra radicada ante la justicia.

Resulta difícil explicar cómo durante 12 años y dado los montos defraudados, existió un limitado número de ROS reportado por el Sistema Financiero a la UAF. El Director Sr. Cruz plantea que “consideramos que se debe buscar la vía para que la normativa permita ejercer un control mucho más detallado sobre el nivel de cumplimiento del sector bancario en esas materias”.

Dos aspectos que resumiremos son relevantes:

A) Los plazos de prescripción de la obligación de informar (artículo 3º ley 19.913) que la normativa legal no contempló expresamente. Un dictamen de la CONTRALORÍA (Nº26.724 de abril de 2016) señala que las “sanciones por infracción del artículo 3º de la ley Nº 19.913 son de naturaleza administrativa. El plazo de prescripción de la acción para perseguir su incumplimiento, de seis meses, se computa desde que el obligado toma conocimiento que una operación determinada tiene o adquiere el carácter de sospechosa”. Para el Director de la UAF, esta nueva interpretación (que modifica anterior dictamen donde el plazo se contaba desde que el Servicio tenía conocimiento) plantea como problema que “siempre vamos a llegar tarde cuando la infracción esté prescrita” y “creemos que existe un incentivo un tanto perverso a no reportar, por lo menos desde el punto de vista administrativo”.

B) La posibilidad de acceder a la base de datos del personal de las FFAA y Carabineros, lo que actualmente tiene limitaciones por aplicación del Código de Justicia Militar. Ambos aspectos son recogidos en el ámbito de las propuestas.

RESPONSABILIDAD

De acuerdo con lo antes expuesto, y a juicio de los integrantes de la comisión, se ha llegado al convencimiento que la UAF cumplió correctamente con su cometido, enviando, en su oportunidad tanto el año 2011 como el 2016, los reportes correspondientes al Ministerio Público, sin que exista reproche respecto de su actuar en estos hechos.

5. EN RELACIÓN AL BANCO ESTADO

Según lo dispone el Decreto Ley Nº 2079 que fija el texto de la ley orgánica del Banco del Estado de Chile, de 16 de diciembre de 1977, esta institución es una empresa autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida, y que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda.

Este efectúa las funciones, actividades, operaciones e inversiones propias de los bancos comerciales y de fomento, con sujeción a los fines y plazos que las respectivas leyes contemplan (artículo 29 de la ley).

Se rige por las normas de la Ley Orgánica, y, en lo no previsto en aquella, por la legislación existente para las empresas bancarias y demás disposiciones vigentes para el sector privado. No le son aplicables, las normas generales o especiales relativas al sector público, salvo que ellas dispongan de modo expreso que han de afectarlo.

En este sentido, cabe expresar que la normativa de la ley 19.913, relativa a la UAF y las disposiciones en materia de lavado de activos, es plenamente aplicable a esta institución.

En la sesión N° 10 asistió el entonces Presidente del Directorio, señor Jorge Rodríguez Grossi, quien señaló que “desde el 2004 hasta febrero del 2015, la atención principal del banco y de los bancos ha sido pesquisar operaciones de lavado de dinero que involucran operaciones de narcotráfico y de financiamiento de actividades terroristas. En cambio, desde 2015 en adelante, el foco se amplía y hace incluir, dentro de los que son las fiscalizaciones que se realizan, la mirada sobre instituciones públicas que no se estaban haciendo antes de esa fecha”.

Posteriormente, el Director de Cumplimiento, Álvaro del Barrio, señala que en el Banco se realizan “más de 3,5 millones de transacciones financieras por día” y explica que “el control tiene que hacerse en un enfoque basado en riesgo, porque de un enfoque individual, ustedes comprenderán que es absoluta y completamente imposible”.

En este contexto, el Subgerente de Cumplimiento, Carlos Molina, hace referencia a los factores de riesgos: sector económico, tipos de productos, antigüedad de la relación con el cliente, “el comportamiento transaccional de acuerdo con el segmento a que pertenece”, el país de origen y/o destino de su actividad comercial de mayor importancia. Agrega que “un comité sanciona el envío de estos reportes a la Unidad de Análisis Financiero”.

El Gerente de Negocios Transaccionales Felipe Galarce, informa sobre la gestión de los pagos que realizan de proveedores y de “pago de remuneraciones”. Resalta “que el banco ofrece a Carabineros, así como a otras instituciones, todos los mecanismos de seguridad para que opere de forma que las transferencias ocurran transmitidas desde la institución, sin ningún tipo de intervención por parte del banco” y agrega “quien prepara las nóminas o quien obtiene el software de las instituciones, quien autoriza esas nóminas y quien autoriza los fondos para pagar esas nóminas son personas distintas, absolutamente identificadas y definidas por parte de la institución”.

También cabe señalar que, de acuerdo a lo expuesto, en el proceso de pago mensual el banco notifica la rendición de los pagos, lo que se traduce en que se chequea si éstos se verificaron correctamente, entregándose un detalle pormenorizado, en archivo electrónico, que es devuelto a la institución e inyectado a los sistemas de modo de verificar si los abonos respectivos se efectuaron o no (por ejemplo, debido al cierre de una cuenta bancaria donde debía verificarse un pago).

Según los ejecutivos, todas las instituciones públicas, en general, para el Banco “eran elementos de un riesgo que estaba completamente acotado, porque el origen del dinero era y sigue siendo legítimo”. No se ponía énfasis en el control de instituciones públicas y “probablemente eso se debía a exceso de confianza”.

Con todo, de acuerdo con los antecedentes que ha entregado la Fiscalía, existió una multiplicidad de transferencias a determinadas personas, a través del sistema de convenio institucional, por montos millonarios, inusuales para un funcionario público. Sólo a vía ejemplar, pues hay varios casos similares, el funcionario Vega Carmona habría recibido, en 16 oportunidades, entre marzo de 2014 y octubre de 2015, \$479.535.549.-, como exceso de sueldo; Saldaña Vidal habría percibido, del mismo modo \$654.335.368, en 11 ocasiones (julio 2014 y noviembre 2015); Ávila Pérez, a lo menos \$617.968.489, como exceso de sueldo.

Reiteramos que según la normativa vigente citada en el acápite de la UAF, los bancos están “obligados a informar sobre operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades” y por ello se comprende “todo acto, operación o transacción”.

RESPONSABILIDAD

Para los integrantes de la Comisión Investigadora, el Banco Estado actuó sin la diligencia debida al no ejecutar los controles necesarios y analizar la información de transferencias de remuneraciones de

Carabineros, algunas de las cuales, de manera reiterada, resultaban absolutamente anormales, lo que debió ser detectado por los sistemas de control e informado a la institución competente.

6. DE LOS GASTOS RESERVADOS

Uno de los aspectos que analizó la Comisión, con las complejidades y limitaciones propias establecidas en la legislación, es la utilización de los gastos reservados en Carabineros.

El artículo N° 2 de la ley N° 19.863, señala que “se entenderá por gastos reservados aquellos egresos que, por el ministerio de esta ley se faculta realizar a las entidades mencionadas en el artículo siguiente, para el cumplimiento de sus tareas públicas relativas a la seguridad interna y externa y el orden público del país y a las funciones inherentes a la Jefatura de Estado, y que por su naturaleza requieren reserva o secreto”.

De los gastos reservados “se rendirá cuenta anual, en forma genérica y secreta” a la Contraloría, “directamente al Contralor General, considerando una desagregación por rubro que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6°”, esto es “los gastos reservados sólo podrán emplearse en los fines propios de las actividades respectivas. Con cargo a éstos no podrán efectuarse pagos a funcionarios públicos. Del mismo modo, no podrán efectuarse transferencias de recursos provenientes de gastos reservados para el financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales”.

Agregar sobre la materia que los invitados que asistieron a la comisión sostuvieron que los recursos eran entregados a “exclusivamente a las altas reparticiones” (General Director Bruno Villalobos sesión N° 3; “a las altas reparticiones”

(General (r) González), a “los estamentos” (General (r) Gordon), estos dos últimos en sesión N° 5.

De los antecedentes que constan en la comisión, no es posible determinar el adecuado uso o no de los gastos reservados. De esta forma y sin perjuicio de que la ley encarga a la Contraloría efectuar el examen de cuentas de ellos, queda claro para esta Comisión que aquello no es posible. La Contraloría sólo puede dar fe que recibió el certificado de buena inversión en una fecha determinada, pero no de su contenido.

Con todo, para los integrantes de la Comisión existía una laxitud en el número de reparticiones de Carabineros a las que se entregaba gastos reservados, lo que, en algunos casos, es difícil determinar cómo se relacionan con el cumplimiento de tareas vinculadas a la seguridad interna y el orden público.

En general, de los antecedentes que se presentaron, nos llevan a la conclusión de revisar la actual normativa que tal como lo señala la Contraloría “resulta completamente insuficiente para efectos del adecuado uso y destino de los gastos reservados” (Oficio 45.700, que consta en documentación entregada en sesión N°4).

III. RECOMENDACIONES

En esta parte se entregan propuestas tanto legales como administrativas, desde una perspectiva integral que permita contribuir a perfeccionar y fortalecer la institucionalidad de los diversos organismos relacionados con el sistema de control de los recursos fiscales. Dichas propuestas, se realizan a partir de los diversos antecedentes entregados por quienes participaron en la Comisión.

Respecto del Plan de Reestructuración planteado por Carabineros, los integrantes de esta Comisión creemos que esas medidas aplicadas en régimen disminuirán las probabilidades de irregularidades en la institución por lo que constituyen cambios valorables. Con todo, resulta interesante hacer presentes los comentarios que realizaron organizaciones del ámbito civil como Fundación Paz Ciudadana, Chile Transparente y el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, en orden a avanzar en un proceso más amplio, incluyendo una reflexión de más largo plazo que permita introducir cambios profundos e innovadores, lo que no resulta fácil, particularmente, en este tipo de organizaciones.

En este ámbito, compartimos plenamente lo señalado por la Fundación Paz Ciudadana en cuanto señala que las “mejores medidas serán aquellas que: i) reducen su excesiva independencia y libertad en su actuar (autarquía), ii) empoderan a las autoridades civiles sobre la conducción de la política de desarrollo policial, iii) garantiza el control externo, iv) incrementa la efectividad del control interno y v) reconstruyen la confianza ciudadana” .

La comisión hace presente que algunas de las propuestas que realizamos forman parte del Plan de Restructuración de Carabineros, en etapa de desarrollo e implementación, pero consideramos fundamental incorporar las más relevantes para efectos que se pueda hacer un seguimiento efectivo de su implementación.

1. Modificaciones al Reglamento de Intendencia de Carabineros N° 21, aprobado por Decreto Supremo N° 221 de 9 de julio de 1981, Ministerio de Defensa Nacional.

El artículo 35 del Reglamento de Intendencia, Decreto Supremo N° 221, de 1981 establecía que “Las Reparticiones, asimismo abrirán y mantendrán en el Banco de Estado una corriente a su nombre, subsidiaria de la cuenta Única Fiscal, donde depositarán los fondos propios e internos”. De tal forma, correspondía a la Contraloría el control de las “cuentas internas”.

En 1984, se modifica la citada norma eliminando la mención de la cuenta fiscal e incorporando, además, un inciso tercero que expresa “Respecto al movimiento bancario y de la inversión de estos fondos, no se rendirá cuenta ante la

Contraloría General de la República”. Tal como lo señala el Contralor, “como consecuencia de ese cambio normativo los fondos internos de Carabineros han sido eximidos de la obligación de administrarlos en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal”.

Al respecto, esta comisión sugiere modificar el artículo 35 del Reglamento N° 21 ya individualizado, en términos de derogar el inciso final y que los fondos internos sean administrados en cuentas corrientes subsidiarias de la cuenta única fiscal.

2.- Sistematización permanente de la normativa orgánica de Carabineros de Chile.

Como una medida que apunta al fortalecimiento de la transparencia institucional en Carabineros de Chile, resulta esencial que la estructura orgánica y las funciones de las Altas Reparticiones, Direcciones, Departamentos y Unidades, actualmente dispersas en distintas Órdenes Generales, sea consolidada en un texto sistematizado, comprensivo e integral.

En la práctica, hoy resulta complejo identificar roles y funciones vigentes de cada una de las partes de la estructura orgánica. Particularmente, analizada la información contenida en la Orden General N° 2492, del 26 de mayo de 2017, que modifica la estructura orgánica institucional, nos encontramos con una descripción general de estas modificaciones sin especificar las funciones y roles que asumen las reparticiones, debiendo acudir para ello al histórico de Órdenes Generales, no todas disponibles en la web de transparencia de Carabineros. Esto dificulta la mejor comprensión de la institución y hace más difícil una adecuada fiscalización y control.

3. Implementar un Modelo de Gestión de Riesgo

Uno de los aspectos que permitieron el fraude fue la falta de una “cultura del riesgo”. Hay que entender la existencia de matrices como un proceso continuo y permanente, con la finalidad de evaluar situaciones potenciales de riesgo y analizar los mecanismos de mitigación. Dicha medida, contenida en el Plan de Reestructuración, se encuentra actualmente en desarrollo, a cargo de la reciente creada Contraloría General que reemplazó a la Inspectoría General.

Conforme a lo informado en el Plan “Se implementará un Proceso de Gestión de Riesgos estructurado, consistente, integral y continuo, que permita identificar, evaluar, medir, reportar y tratar aquellos eventos que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales”.

Se recomienda mantener un seguimiento permanente al proceso, procurar su rápida implementación, estableciendo las medidas de mitigación que correspondan, en especial en aquellas Reparticiones donde el flujo de recursos sea mayor.

4.- Fortalecimiento de la Contraloría General de Carabineros.

Entre las medidas adoptadas por Carabineros está la supresión de la Inspectoría General. En efecto, por Orden General N° 2492 de mayo de 2017, se crea como Alta Repartición la “Contraloría General que dependerá de la Subdirección

General”, y asumirá las funciones y estamentos que correspondían a la Inspectoría General.

La Contraloría contará con los siguientes estamentos: Subcontraloría General, departamento de controles específicos, departamento de Auditoría Interna, sección de Gestión de riesgo, sección de Reportes y Control de Auditorías, Oficina de aprendizaje y crecimiento y Contralorías Zonales.

Para el éxito de esta medida, y que no se convierta sólo en un cambio de nombre, resulta esencial dotar a esta instancia de los recursos humanos y materiales que permitan asumir en plenitud y adecuadamente sus funciones, por lo que será fundamental realizar un seguimiento del proceso de cambio organizacional.

Por último, para relevar el cambio desde el punto de vista organizacional, recomendamos que la Contraloría de la institución dependa directamente del General Director y no de la Subdirección, lo que requería una nueva Orden General al efecto.

5.- Implementar auditoría externa.

Esta es una de las medidas principales propuestas en el Plan de Carabineros. Resulta fundamental el perfeccionamiento de los procesos y el análisis de los sistemas de control, en las áreas de finanzas y otras de alto riesgo.

Esta comisión comparte esta medida y recomienda que pueda llevarse a cabo a la brevedad, una vez que se levanten las restricciones propias de la investigación judicial.

Asimismo recomendamos que concluida la auditoría, sea presentada al Ministerio del Interior en su totalidad, y sus conclusiones y recomendaciones generales puedan ser de libre acceso para la ciudadanía.

6.- Implementación de nuevas herramientas de gestión en Carabineros.

Entre las medidas del Plan de Carabineros, destacamos la implementación y uso del Sistema ERP “para la administración y gestión de los recursos institucionales en las diferentes áreas de apoyo a la función operativa”. Se contempla la automatización de las funciones asociadas a las áreas de logística, finanzas y presupuestos, recursos humanos y educación.

Lo anterior, permitirá contar con una base de datos única, aumentar la confiabilidad de éstos y tener un registro de trazabilidad de las operaciones, entre otras ventajas. Con ello, se podrá desarrollar una “analítica de datos” que permitirá auditorías y controles internos y externos más eficientes, al menos en las áreas contempladas.

Sobre la implementación del ERP, se deberá realizar un seguimiento y evaluación permanente para cumplir con las fechas comprometidas y su efectiva utilización de las áreas que ya se encuentra funcionando.

7.- Facultades para que la Contraloría pueda acceder de manera general al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) transaccional de los Servicios.

Uno de los aspectos que el Contralor General de la República planteó como necesario para una mejor y más efectiva fiscalización es la posibilidad de acceder de manera general al SIFGE Transaccional.

Para una mayor comprensión del tema, cabe hacer presente que, en cumplimiento del artículo 15 de DL N° 1263, de 1975 la Dirección de Presupuestos “establecerá un sistema de información administrativa y financiera, de general aplicación para los órganos y servicios públicos regidos por el presente decreto ley...” Este se estructura en base a dos componentes: El SIGFE agregación y el transaccional. “La información que se solicita a los servicios para efectos de cumplir con el mandato de información agregada del sector público consiste en un Balance de Comprobación y Saldos”. En el transaccional, “los servicios registran sus operaciones relacionadas con presupuesto, compromisos, contabilidad y tesorería” (según documento que Contraloría entregó a la Comisión). Se trata de una información muy útil, por lo que sería una innovación para potenciar las auditorías, que la Contraloría tenga la posibilidad de acceder al SIGFE transaccional de los servicios de manera permanente.

8.- Perfeccionar la legislación en orden a la rendición de cuenta de los gastos reservados.

En la presentación que realizó el Contralor General de la República planteó: “Si bien es cierto que la ley le encarga a la Contraloría hacer un examen de cuenta de los gastos reservados, no es posible hacerlo”. Lo anterior, debido que para acreditar su correcto uso, es suficiente un “certificado de buena inversión”.

Llamó la atención que la Contraloría sólo en el año 2016 observó la forma de rendición de gastos reservados. En su oportunidad, la Comisión acordó oficiar a la Contraloría para que remitiera una propuesta legislativa sobre fiscalización de los gastos reservados, lo que realizó por oficio N° 22813, 21 de junio de 2017, que resumimos a continuación:

En primer lugar, el jefe superior del organismo deberá informar “directamente al Contralor General de la República, en sobre cerrado y de manera reservada, el nombre de los funcionarios que manejan fondos reservados”, los que tendrán la calidad de “cuentadantes”.

La propuesta distingue sobre la rendición de gastos reservados con documentación de respaldo de los desembolsos efectuados, de aquellos que no pudiesen rendirse con dicha documentación, para lo cual se requiere una resolución fundada.

Respecto de aquellos gastos que el jefe superior del organismo, “identificará, mediante resolución fundada” como “destinados exclusivamente a fines de seguridad interna y/o externa y/o de orden público, cuya rendición en los términos antes indicados se vea imposibilitada o gravemente dificultada”, la forma de rendición “será una declaración jurada simple que dé cuenta del correcto uso de los caudales públicos”, que “deberá ser suscrita por el jefe superior del organismo y por uno de los cuentadantes.”

Los demás gastos deberán rendirse de manera reservada directamente al Contralor General, a fines del mes julio del ejercicio y antes del 30 de enero del siguiente, “con un informe que contenga los ingresos asignados, los giros globales efectuados y sus montos, detallando las distintas actividades y acciones, así como los gastos incurridos al efecto, desagregados de acuerdo al clasificador presupuestario vigente hasta el nivel de asignación y el saldo disponible existente a la fecha”. Según lo sugerido, “la documentación de respaldo de los desembolsos efectuados con cargo a dichos fondos, deberá contener, a lo menos, el informe de rendición ante la Contraloría General de la República, los comprobantes originales o auténticos de los ingresos, egresos, y/o traspasos, o en casos calificados, sus copias autenticadas por el ministro de fe o funcionario autorizado para ello, y el acta de recepción de lo adquirido cuando así proceda”.

Por último aquellas autoridades y funcionarios que manejen fondos reservados, “deberán rendir cuenta interna trimestral ante el jefe superior del organismo”, incluyendo “a lo menos, los montos recibidos, el destino y ejecución de esos fondos”.

9.- Potenciar el uso de herramientas tecnológicas para auditorías en la Contraloría.

En general, la Contraloría actúa sobre bases muestrales para desarrollar sus auditorías. Esto es una metodología en la que se extraen muestras sobre las materias a analizar debido a que no existen las capacidades para realizar una “auditoría integral, completa, cabal a todo el proceso”¹⁰⁹. Con esta

¹⁰⁹ Acta disponible en <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=33990>

selección muestral, pueden no encontrarse falencias, sobre todo, si se trata de un universo muy amplio de datos, como el caso de las transacciones de malversación que se analizan.

Sin embargo, hoy en día, la tendencia es incorporar la analítica de datos o “Data Analytics” que consiste en examinar grandes volúmenes de datos de forma masiva con ayuda de sistemas especializados, tal como lo manifestó el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile¹¹⁰. Esto es “un control automatizado y continuo sobre los procesos riesgos y descubrir patrones de fraude forma masiva sin extraer información de muestra manualmente”. Resulta esencial para esto un modelo de gobernanza de datos “basada en el control de la calidad y confiabilidad de los datos” y su integración y disponibilidad para su uso.

Se recomienda a la Contraloría fortalecer las capacidades y herramientas tecnológicas, lo que implica también presupuesto para aquello, que permita utilizar, en las instituciones más relevantes, por el volumen de administración de recursos y en sus procesos más críticos, herramientas que contribuyan a la analítica de datos. Idealmente debiera tenderse a generar un proceso de auditoría continua que permita el análisis predictivo.

10.- Normativa de la Unidad de Análisis Financiero (UAF):

Base de Datos de Carabineros.

Establecer un sistema efectivo, mediante una iniciativa legal, para que la UAF pueda acceder a la base de datos del personal que integra o integró las FFAA, Carabineros y la Policía de Investigaciones. Si bien el Director de la UAF señala avances en acceder, en un trabajo conjunto con la Contraloría, resulta recomendable que haya norma legal expresa para que la UAF pueda acceder a la base de datos de funcionarios públicos sin excepción, a fin de no debilitar sus posibilidades de realizar una efectiva “inteligencia estratégica, tener perfiles y una base de datos robusta respecto de los distintos comportamientos de las personas que ostentan distintos niveles de poder”. Con todo, la UAF deberá garantizar la reserva correspondiente.

11.- Plazos de prescripción de sanciones que puede aplicar la UAF

Modificar la ley N° 19.913, en orden a establecer un plazo de prescripción de 5 años para que la UAF pueda iniciar procesos sancionatorios, particularmente en lo que se refiere al “deber de informar” de los sujetos obligados.

12.- Comisión de Integridad Autónoma.

Analizar la creación de una Comisión de Integridad Autónoma. La idea fue planteada por el director ejecutivo de Chile Transparente, recogiendo experiencias del derecho comparado, particularmente de Australia y Gran Bretaña. Entendemos que esta recomendación es una medida de largo plazo, que implica una serie de estudios de aspectos legales, administrativos y presupuestarios, y fundamentalmente un cambio cultural.

Se trata de una propuesta innovadora y concordante con lo señalado Fundación Paz Ciudadana, en orden a la “vigilancia civil y mecanismos efectivos para el tratamiento de las quejas internas y externas”.

En efecto, sus funciones debieran estar relacionadas con la gestión de datos para la rendición de cuentas y la administración de un sistema de denuncia anónima, mejorando el ambiente de control. Para resguardar la autonomía de esta comisión ante la jerarquía policial, ella debe reportar directamente al General Director.

Hay diversas formas de integración. Chile Transparente, sostiene que debe ser un órgano colegiado integrado por la autoridad de control, Contraloría General de la República, representantes de los poderes del Estado y la sociedad civil. Una segunda alternativa, es por el sistema de Alta Dirección Pública. Con

¹¹⁰ Acta disponible

en <http://appcam.camara.cl/comisiones/despliegues/verArchivo.aspx?documento=acta&id=40230>

todo, el Observatorio del Gasto Fiscal en Chile, expresó que los integrantes deben tener como competencias: la experiencia en compliance, finanzas, transparencia y seguridad ciudadana.

13.- Fomentar y reforzar activamente una cultura de la probidad y transparencia en la institución.

Compartimos como Comisión que se debe reforzar una formación sólida en el ámbito de la probidad. En este contexto, el Plan de Reestructuración presentado por Carabineros, contempla la incorporación en el sistema educacional de materias de gestión y control operativo, financiero y logístico y modelamiento del discernimiento ético; la difusión del Manual de Doctrina y Código de Ética; la creación de Comités de Ética en cada Alta Repartición; y de un Comité de Análisis Estratégico, Riesgo, Ético y Desarrollo. Todas medidas que parecen pertinentes, para implantar una cultura de la probidad y la transparencia, entendiendo que es un proceso permanente y sistemático.

Se recomienda implementar a la brevedad un programa especial de capacitación para aquellos cargos de exposición crítica en la orgánica, con fuerte componente práctico que permita aplicar patrones de acción ante eventuales disyuntivas éticas.

Así también resulta necesario que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública dé seguimiento a la implementación de estas medidas y solicite anualmente una evaluación externa de su impacto en la institución.

14.- Mejorar medidas de control que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública debe ejercer ante Carabineros en su gestión.

Resulta evidente la necesidad de mejorar el control civil sobre Carabineros. Por ello se recomienda que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, refuerce sus capacidades de supervisión y seguimiento, dentro del marco normativo vigente para, entre otras cosas, llevar un control y análisis eficiente de los informes de auditoría que realiza regularmente la Contraloría, que contienen las observaciones a los distintos estamentos de la institución auditados, según planificación anual o requerimientos especiales. A partir de aquello, evaluar déficit de controles internos.

15.- Crear un canal de denuncia anónima

Con el fin de reforzar el ambiente de control en Carabineros se recomienda crear un canal de denuncia anónima ante posibles irregularidades o conductas reñidas con la normativa institucional. Esto estimula la función de detección de irregularidades y debe ser complementario con la implementación de los sistemas de análisis de datos.

Tal como señaló la Contraloría en su presentación ante esta Comisión, la denuncia es el mecanismo que mayor participación tiene en las estadísticas para la detección de fraudes, siendo muy superior a las auditorías externas e internas (fuente Informe a ONU 2016, Asociación de Examinadores de Fraude Certificados)

De esta forma, resulta pertinente implementar a la brevedad, un sistema efectivo que reciba y administre las denuncias anónimas, con mecanismos rigurosos para su evaluación e investigación.

16.- Realizar seguimiento a la creación de la Oficina del Ombuds Institucional en Carabineros.

Con el objeto de abordar “desformalizadamente, conflictos relacionados con materias institucionales que afecten a cualquier integrante de la Institución”, el Plan de Reestructuración presentado por Carabineros, contempla la creación de la figura del Ombuds Institucional, radicada en su Secretaría General.

La Comisión apoya esta medida, que según lo informado por Carabineros, está en pleno proceso de implementación, razón por la cual recomendamos al Ministerio del Interior hacer un seguimiento al proceso de puesta en marcha y solicitar evaluaciones regulares de sus resultados futuros.

17.- Corporaciones vinculadas a Carabineros

En el marco del plan de reestructuración y rediseño institucional que busca aumentar los niveles de probidad, transparencia y control en la gestión de Carabineros, resulta relevante establecer medidas tendientes a reformular el vínculo que mantiene con corporaciones privadas como la Mutualidad de Carabineros y el Club Aéreo del Personal de Carabineros, entre otras.

Estas corporaciones cumplen funciones que pueden entenderse como complementarias de los objetivos institucionales de Carabineros de Chile, entre ellas operar los seguros de vida obligatorios de su personal, como también propias de estos objetivos, como proveer aeronaves y diversos servicios para el desarrollo diario de las actividades de la Prefectura Aérea de Carabineros.

Estas corporaciones reciben cuantiosos recursos provenientes de funcionarios de Carabineros, pero al ser entes privados distintos de la institución y regirse por el Código Civil, quedan exentas de todo control de los órganos internos de la institución y de la fiscalización de la Contraloría General de la República. A juicio de esta Comisión, particularmente grave resulta que las directivas o consejos de administración de estas corporaciones vinculadas funcionalmente a Carabineros estén conformadas "por derecho propio" por miembros de su Alto Mando, recibiendo por ello parte de sus excedentes, los que incrementan sus ingresos regulares, como es el caso de la Mutualidad de Carabineros (por derecho propio es miembro entre otros el General Director de Carabineros). Su actual gerente, el ex General Director Gustavo González Jure, señaló en su declaración ante la Comisión, en sesión N°6, celebrada el 5 de junio de 2017, "por estatuto, efectivamente, los integrantes del directorio reciben, no es una dieta, es un porcentaje del excedente, que corresponde al 0,0025 de los excedentes, porque tienen una responsabilidad pecuniaria respecto del manejo y la administración de la corporación".

Todo lo anterior nos parece una situación anómala que no tiene ninguna justificación jurídica ni administrativa, por lo que proponemos que las funciones que estas corporaciones privadas desarrollan para satisfacer objetivos propios de Carabineros de Chile sean asumidas institucionalmente, quedando dichos procesos sujetos a los controles públicos correspondientes.

18.- Rotación de funcionarios de la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos

Con el objeto de evitar que se generen las condiciones que favorezcan la ocurrencia de hechos como los que se investigaron, se recomienda que los funcionarios de la Contraloría General de la República encargados de fiscalizar a los órganos públicos y los de la Dirección de Presupuestos que deben velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos, que ejerzan funciones respecto de una institución específica, lo hagan por períodos breves de tiempo, con la debida rotación que garantice su imparcialidad y objetividad.

19.- Establecer procesos de control y fiscalización desde la Cámara de Diputados.

Con el objetivo de mejorar los procedimientos de control y seguimiento a las auditorías que realiza la Contraloría a los distintos estamentos de la orgánica de Carabineros, se recomienda que los informes de dichas auditorías, que regularmente son enviados al Ministerio de Interior y Seguridad Pública, deban ser también remitidos con copia a la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, para su cuenta en la sesión siguiente al ingreso del citado informe y conocimiento de los diputados integrantes.

Será responsabilidad del presidente en ejercicio de la Comisión de Seguridad Ciudadana, responder con un oficio dirigido a la Contraloría el acuse de recibo del mismo y entregar a los diputados integrantes una copia si lo solicitaran.”.

Las consideraciones, responsabilidades y recomendaciones anteriormente descritas que forman parte de las conclusiones sometidas a votación, fueron aprobadas por la mayoría de 11 integrantes de la Comisión, diputados y diputadas Osvaldo Andrade Lara, Pedro Browne Urrejola, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Hugo Gutiérrez Gálvez, María José Hoffmann Opazo, Felipe Letelier Norambuena, Fernando

Meza Moncada, Claudia Nogueira Fernández, Jaime Pilowsky Greene (Presidente), Marcela Sabat Fernández y Jorge Ulloa Aguillón.

Votaron en contra del Capítulo 1.-Carabineros de Chile, en lo concerniente a “De los Generales Directores”, los integrantes de la Comisión, diputados señores Sergio Espejo Yaksic y Leonardo Soto Ferrada.

VII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de Inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada "OPERACIÓN HURACÁN".

Antecedente

Por oficio N° 13.793, de 15 de marzo de 2018, del Secretario General de la Corporación, se informó que la Cámara de Diputados, en sesión de esa fecha, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República de Chile; 53 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a dos solicitudes: una presentada por 62 diputadas y diputados y la otra por 63 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada "Operación Huracán" (CEI 1).

La Comisión debería rendir su informe en un plazo no superior a ciento veinte días, y para el desempeño de su mandato podría constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

Por oficio N° 14.118, de fecha 7 de agosto de 2018, la Cámara de Diputados accedió a la solicitud de esta Comisión en orden a prorrogar su plazo de vigencia hasta el 6 de octubre de 2018.

Integración y presidencia de la Comisión

Mediante oficio N° 13.823, de 5 de abril de 2018, la Corporación acordó integrar la Comisión con las y los siguientes señores diputados y diputadas:

- SR. JORGE ALESSANDRI.
- SR. JUAN ANTONIO COLOMA.
- SR. HUGO GUTIÉRREZ.
- SR. RAÚL LEIVA.
- SR. MIGUEL MELLADO.
- SR. FERNANDO MEZA.
- SRA. EMILIA NUYADO.
- SRA. MAITE ORSINI. - SR. LUÍS PARDO.
- SRA. ANDREA PARRA.
- SRA JOANNA PÉREZ.
- SR GUILLERMO RAMÍREZ.
- SR SEBASTIÁN TORREALBA.

Durante la sesión constitutiva de esta Comisión Especial Investigadora, celebrada el día 10 de abril de 2018, se eligió, por mayoría de votos, como su Presidenta a la diputada señora ANDREA PARRA SAUTEREL.

Actuó como abogado secretario don Álvaro Halabí Diuana; como abogado ayudante, don Guillermo Díaz Vallejos y, como secretaria ejecutiva, doña Paula Müller Morales.

Conclusión

CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Es preciso consignar que producto del debate habido en el seno de esta Comisión Especial Investigadora, en la última sesión de 22 de octubre de 2018, prorrogada legal y reglamentariamente, se presentó por parte de todos los integrantes de la referida Comisión, para su estudio, debate y posterior votación, un documento con ocho conclusiones y once proposiciones o recomendaciones; la mayoría ya consensuadas, no obstante existir diferencias en algunos puntos, por lo que en esa sesión la Comisión acordó por unanimidad votar separadamente cada una de las ocho conclusiones, como asimismo votar por separado las recomendaciones N°s 1 y 2, y luego el resto de las recomendaciones en una sola votación.

Cabe destacar que el citado documento sugerido, a considerar por la Comisión, fue fruto del trabajo llevado a cabo en cumplimiento de su mandato, teniendo a la vista los antecedentes aportados tanto por autoridades como por los particulares invitados y las intervenciones de las y los señores diputados.

A continuación se transcribe el texto íntegro de cada una de las conclusiones y recomendaciones que fueron estudiadas y votadas por los integrantes de la Comisión, junto al debate y la votación respectiva, para finalmente consignar las conclusiones y recomendaciones aprobadas.

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

La diputada señora Parra (Presidenta) explica que se ha elaborado por los asesores de los diputados y diputadas de la Comisión un borrador que se tiene como documento base, con las conclusiones y proposiciones sobre la investigación, cuyo texto ha sido consensuado aproximadamente en un 80%. De hecho, en el documento se han incorporado a sugerencia de Chile Vamos las conclusiones 7 y 8, y las recomendaciones o proposiciones 4 a 11.

Al respecto, se acuerda dar lectura y votar separadamente las conclusiones y proposiciones o recomendaciones planteadas, para tratar de alcanzar acuerdo en aquellas en que todavía hay discrepancias entre ambos sectores y poder presentar un informe de consenso.

A continuación se consigna el tratamiento dado por la Comisión a cada una de las conclusiones y recomendaciones:

CONCLUSIÓN N° 1.

1. Respecto al Sistema Nacional de Inteligencia del Estado de Chile:

1.1 Contar con un organismo de inteligencia a nivel nacional y darle a la función de inteligencia un enfoque sistemático e integrador hizo indispensable la elaboración de un cuerpo legal que regulara, estructurara y definiera la organización y componentes del sistema de inteligencia del Estado. Fue así, como en 2004 se promulgó la Ley N° 19.974 sobre el Sistema Nacional de Inteligencia.

En ese entonces existían entidades públicas que realizaban actividades de inteligencia. Existía consenso de que para un estado moderno esta actividad es un instrumento gubernamental legítimo y necesario. Sin embargo, la reglamentación vigente en esa época en materia de servicios de inteligencia adolecía de insuficiencias en relación con la eficacia de tal institucionalidad, así como desde su perspectiva de la garantía de los derechos de las personas frente a la actuación de tales entidades y de la fiscalización de las actividades que ellos realizan.

La inclusión de ciertos principios tales como el respeto al régimen democrático, a los derechos constitucionales y el de utilidad exclusiva de la información, se convirtieron en elementos que tenían como fin guiar la discusión parlamentaria.

Por otra parte, estos principios validan la función de inteligencia, destacan su importancia y le otorgan una dimensión ética y moral, enmarcando y limitando su actuar, de las organizaciones y sus integrantes.

Pese a estas intenciones programáticas, en la actualidad formalmente contamos con un sistema de inteligencia contemplado en esta ley pero que sin embargo en la realidad no opera ni funciona como tal, sino que pasa a ser la suma de organizaciones de inteligencia independientes que pertenecen a diferentes instituciones.

1.2 En este contexto y desde un punto de vista jurídico, la Comisión concluye que funcionarios de Carabineros de Chile, extralimitaron el ejercicio de sus funciones, haciendo uso indebido de las facultades entregadas por la ley de inteligencia, lo que permitió la introducción de evidencia dentro del proceso penal que, según lo establecido por las investigaciones judiciales en curso, a todas luces no cumplían con los estándares mínimos de juridicidad y protección de Garantías

Constitucionales.

Es el Ministerio Público quien tiene la facultad exclusiva y excluyente de la persecución penal y en función a esa facultad, ordena la realización de ciertas diligencias a Carabineros, sin que esta institución tenga una actuación autónoma ni independiente.

Esta comisión concluye que los hechos investigados tienen su origen en la falta de control externo e interno de las direcciones de Inteligencia que poseen cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas.

Así entonces, hay que considerar la existencia de dos líneas jurídicas completamente distintas. Por un lado, está el servicio de inteligencia nacional, que es una actividad destinada a la recopilación y análisis de información para el efecto de toma de decisiones políticas y por otra línea, está el proceso penal.

Por otro lado, la autorización para realizar estas medidas intrusivas no es dada por un Juez de Garantía, sino por un Ministro de la Corte de Apelaciones, esto porque los objetivos perseguidos en la Ley de Inteligencia son distintos. Con ella, se está buscando información para recopilar, analizar y obtener datos de inteligencia; y en el proceso penal, se busca evidencia para formalizar a una persona, someterla a un proceso criminal y perseguir responsabilidades penales.

Es fundamental que se entienda y se profundice el principio de que la exclusividad de la investigación penal –por mandato constitucional- le corresponde al Ministerio Público. No cabe confundir las tareas de inteligencia con la investigación en el proceso penal.

El régimen de intromisión de la ley de inteligencia, no ayuda al esclarecimiento del problema, más si tenemos presente que la utilización de medidas intrusivas supone la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales y la consiguiente exclusión de evidencia por ilicitud. De allí la necesidad de fortalecer el control sobre las policías, sus direcciones de inteligencia y organismos de las fuerzas armadas.

1.3 En relación a los mecanismos de control institucional sobre las actuaciones realizadas en el marco de la Ley de Inteligencia, se observa un déficit estructural en la mencionada norma.

Tanto el uso engañoso de información y la sanción a esta práctica ilícita, deberían estar sometidos a un estatuto idéntico del proceso penal y del propio art. 23 de la ley.

Recordemos que el artículo 23 de la ley de Inteligencia señala:

Artículo 23.- Cuando determinada información sea estrictamente indispensable para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y no pueda ser obtenida de fuentes abiertas, se podrá utilizar los procedimientos especiales de obtención de información a que se refiere el presente Título, en la forma y con las autorizaciones que en el mismo se disponen.

Dichos procedimientos estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia y contrainteligencia que tengan por objetivo resguardar la seguridad nacional y proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico.

Los que sin ser parte del Sistema de Inteligencia del Estado utilicen tales procedimientos, serán castigados con presidio menor en cualquiera de sus grados, sin perjuicio de las penas que correspondan por los crímenes o simples delitos cometidos con ocasión de la actividad ilícita.

En otras palabras, se trata que los directores o jefes de los organismos de inteligencia al solicitar la autorización para utilizar medidas intrusivas, deberán hacerlo sólo ante la existencia de fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, que deberán exponer circunstanciadamente, ante el Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, a objeto de acreditar que éstos constituyen información indispensable para el objetivo del sistema.

En segundo lugar, la necesidad de regular las relaciones entre los procedimientos de obtención de información de la ley de inteligencia y las técnicas especiales de investigación de delitos, por la tendencia inevitable a utilizar los medios de investigación o de obtención de información que se confieren con menores restricciones en el ámbito preventivo que cuando se trata del ámbito de la persecución penal de delitos.

Como sostienen los especialistas "(...) la denominada promiscuidad funcional de la policía, en especial Carabineros, que tiene funciones tanto preventivas como represivas promueve el ejercicio de ambas con los mismos estándares de las primeras. Es por lo anterior que se hace imprescindible someter al control judicial la utilización de agentes encubiertos, autorizados en el art. 31 de la vigente Ley N° 19.974, de Inteligencia, de la misma forma que se hace para los procedimientos especiales contemplados en los artículos 23 y 24".

De lo contrario, la evidencia obtenida por ellos no podría ser utilizada en el proceso penal, todo ello en virtud de los diferentes requisitos que autorizan su procedencia

1.4 Quedó de manifiesto en la Comisión, tras las presentaciones de los académicos y expertos invitados, que uno de los principales problemas que aqueja a nuestro sistema de inteligencia, y a Carabineros de Chile en particular, se relaciona con la autonomía con la que cuentan, la cual no se encuentra justificada democráticamente.

En este sentido cabe hacer presente que uno de los principios más importantes de un Estado democrático es el de interdicción de la arbitrariedad, es decir, el compromiso por la erradicación de todo ámbito institucional que la permita. Por ello, la Comisión estima que el control judicial en el marco de la Ley de Inteligencia resulta excesivamente débil y debe ser perfeccionado.

1.5 En relación al derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, el estatuto esencial es el artículo 19º de la Constitución el que asegura a todas las personas:

Nº 5 "La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley".

Lo anterior, debe ser analizado pues resulta fundamental determinar el carácter de comunicación privada que tiene el mensaje por vía de WhatsApp, es decir, su contenido y el mensaje enviado por el emisor y el destinatario; y, por otro lado, la existencia de una ley que permita la interceptación, apertura o registro de esta comunicación.

En otras palabras, la Constitución Política "exige satisfacer las condiciones que la ley prevea relativas a los casos y formas en que puede tener lugar la intromisión en el hogar y las comunicaciones", según lo dispuesto en el art. 19 Nº5.

En este sentido en nuestro sistema el Código Penal (art. 161 A) y el Código Procesal Penal establecen las principales reglas legales que autorizan la intromisión.

A saber el artículo 161 A del Código Penal señala:

Se castigará con la pena de reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de 50 a 500 Unidades Tributarias Mensuales al que, en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público, sin autorización del afectado y por cualquier medio, capte, intercepte, grabe o reproduzca conversaciones o comunicaciones de carácter privado; sustraiga, fotografíe, fotocopie o reproduzca documentos o instrumentos de carácter privado; o capte, grabe, filme o fotografíe imágenes o hechos de carácter privado que se produzcan, realicen, ocurran o existan en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público.

Igual pena se aplicará a quien difunda las conversaciones, comunicaciones, documentos, instrumentos, imágenes y hechos a que se refiere el inciso anterior.

En caso de ser una misma la persona que los haya obtenido y divulgado, se aplicarán a ésta las penas de reclusión menor en su grado máximo y multa de 100 a 500 Unidades Tributarias Mensuales.

Esta disposición no es aplicable a aquellas personas que, en virtud de ley o de autorización judicial, estén o sean autorizadas para ejecutar las acciones descritas.

Entonces, ¿qué requisitos debe cumplir una comunicación para reunir el carácter de privada? Conforme a lo expresado por el profesor José Luis Cea respecto del artículo 161 A:

“esta disposición asegura atributos públicos subjetivos íntimamente vinculados a la dignidad de la persona humana y a su libertad esencial. En términos generales, puede afirmarse que está consagrada en Chile desde la Constitución de 1828 y no ha dado lugar a problemas graves ni a interpretaciones rebuscadas. Sin embargo, tuvo razón la Comisión de Estudio al infundirle un significado amplio y abierto, pues sólo así quedan comprendidos en ella, por ejemplo, los dispositivos electrónicos ultra sensibles con los cuales se puede violar el hogar y las comunicaciones privadas”.¹¹¹

Como bien señala el autor, este derecho “es una proyección de los atributos personalísimos del individuo en la familia, el trabajo y otras expresiones de su personalidad. Como tal, esa inviolabilidad integra el núcleo de lo íntimo, secreto o confidencial que toda persona tiene y con base en lo cual puede proyectar su vida e infundirle un sello característicos propio, irrepetible, superando la idea de un sujeto más en una masa indiferenciadas. Trátese de un atributo muy cercano a la dignidad humana”. “La inviolabilidad rige igualmente para toda forma de comunicación privada, es decir, la transmisión de señales escritas, visuales o audiovisuales, hecha mediante un código común al emisor y al receptor y destinada sólo al conocimiento de ambos y no del público ni de terceros más circunscritos”.¹¹²

Por otro lado cabe indicar que con la expresión privada se desea precisar, a juicio del profesor Silva Bascuñán, aquel tipo de comunicación en que el remitente escoge de forma singular la persona que la recibe; quien da a conocer la comunicación elige soberanamente la persona del destinatario, con el evidente propósito de que sólo él la reciba.¹¹³

En definitiva, la prohibición de intromisión del artículo 19 N°5, de la Constitución Política “es específica frente a la prohibición genérica de atentar contra la vida privada (artículo 19 N°4) y su formulación utiliza términos inequívocamente descriptivos de actos de intromisión: “allanar”, “interceptar”, “abrir”, “registrar”.¹¹⁴

Precisamente “lo que distingue a las prohibiciones de intromisión respecto de cualquier prohibición genérica de indiscreción es su peso específico como reglas: el artículo 19 N°5 de la Constitución exige una justificación procedimental con reserva de ley para los actos de intromisión”.

¹¹¹

¹¹² Cea Egaña, José Luis. Derecho Constitucional Chileno. Tomo II, Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 195.

¹¹³ Vivanco M., Ángela. Curso de Derecho Constitucional. Aspectos dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980. Tomo II. Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2006. P. 364.

¹¹⁴ Bascuñán, Antonio. “Grabaciones subrepticias en el derecho penal chileno. Comentario a la sentencia de la Corte Suprema en el caso Chilevisión II”. En Revista de Ciencias Penales, 6ª época, volumen XLI, N°3, 2014, p. 58.

El punto, no es el problema de la reserva legal, pues ésta se encuentra prevista – entre otros- en el Código Procesal Penal, y en el Título V de la Ley de Inteligencia, -no sin problemas técnicos- como se verá más adelante. El punto es precisamente el uso abusivo de la normativa, como aparece de los diversos antecedentes que la Comisión tuvo a la vista y que acreditan que el supuesto software informático que habría permitido acceder a las conversaciones privadas -de los eventuales involucrados en la denominada Operación Huracán,- jamás existieron lo que supone prima facie, un método de investigación engañoso prohibido expresamente por el Código Procesal Penal (art. 195).¹¹⁵

Sólo se admitirá la promesa de una ventaja que estuviere expresamente prevista en la ley penal o procesal penal. Se prohíbe, en consecuencia, todo método que afecte la memoria o la capacidad de comprensión y de dirección de los actos del imputado, en especial cualquier forma de maltrato, amenaza, violencia corporal o psíquica, tortura, engaño, o la administración de psicofármacos y la hipnosis.

Las prohibiciones previstas en este artículo rigen aun para el evento de que el imputado consintiere en la utilización de alguno de los métodos vedados”.

Resulta paradigmático en nuestro ordenamiento jurídico, que la interceptación, apertura o registro de comunicaciones privadas sea siempre a través de una ley.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 222 del Código Procesal Penal; el artículo 24 de la ley 20.000 sobre tráfico ilícito de estupefacientes; los artículos 23 y 24 de la ley N°19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y el artículo 14 N°3 de la ley 18.314 que fija las conductas terroristas y su penalidad.

Por último en este punto, cabe señalar que la estructura del derecho consagrado en el art. 19 N°5, impide necesariamente buscar una causa de justificación mediante la regla del peso, lo único que admite esta restricción es una ley expresa.

Con todo, se debe satisfacer la exigencia legal sobre la base de antecedentes serios y comprobables, no por medio de un embuste o un engaño.

El derecho y garantía de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de las comunicaciones, sólo pueden ser restringidas sobre la base de situaciones que satisfagan las exigencias legales. En este aspecto, se aprecia un déficit en los procedimientos de autorización, especialmente, respecto de la calidad de la información sobre la cual éstos se sustentan, y la sanción respecto de quien emplea antecedentes engañosos.

No presentándose objeciones a la conclusión N° 1 propuesta, se somete a votación, siendo aprobada en los mismos términos, en forma unánime, por 10 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Coloma, Leiva, Miguel Mellado, Meza, Nuyado, Orsini, Parra, Pardo, Joanna Pérez, Torrealba y Osvaldo Urrutia.

CONCLUSIÓN N° 2.

2. Respecto a la responsabilidad institucional de Carabineros de Chile:

2.1 De manera previa es preciso señalar en primer término que los antecedentes recabados por la Comisión, resultan coherentes con las actuales investigaciones seguidas por el Ministerio Público, respecto de los responsables de esta Operación, sobre la base de falsificación de instrumentos públicos, obstrucción a la investigación entre otros graves delitos, por tanto, existiendo una investigación abierta y pendiente un eventual juicio, es que resulta vedado para esta Comisión entrar en mayores detalles relativos a la investigación penal en curso, sus posibles resultados y eventuales responsabilidades.

¹¹⁵ Artículo 195 Código Procesal Penal “Métodos prohibidos. Queda absolutamente prohibido todo método de investigación o de interrogación que menoscabe o coarte la libertad del imputado para declarar. En consecuencia, no podrá ser sometido a ninguna clase de coacción, amenaza o promesa.

Lo anterior, no obsta a que esta Comisión concluya que existe una alta responsabilidad institucional de Carabineros en la investigación policial denominada Operación Huracán.

2.2 La presente Comisión concluye que resulta de extrema gravedad que Carabineros de Chile haya impedido, mediante el acuartelamiento de su personal, el allanamiento instruido por el Ministerio Público a las dependencias de la Unidad de Inteligencia de Carabineros de Temuco. Carabineros, al movilizar a su personal y vehículos para impedir dicha diligencia, obstruyó una investigación en curso que finalmente derivó en responsabilidades penales de funcionarios de dicha Unidad.

2.3 Aún cuando algunos ex funcionarios de Carabineros, como el ex capitán Leonardo Osses, aseguraron ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que no hubo implantación de pruebas en la denominada Operación Huracán, el Ministerio Público determinó con el cierre de la investigación judicial, que hubo manipulación de la evidencia que originó la detención y posterior formalización de una serie de personas absolutamente inocentes.

2.4 La Comisión concluye, en virtud de antecedentes de público conocimiento y elementos vertidos en las sesiones, que Carabineros llevó adelante intervenciones telefónicas a lo menos desde el 1° de agosto del 2017. Es decir, en un período en que no se encontraba expedida la autorización judicial correspondiente.

En consecuencia, es del todo evidente que los procedimientos especiales de obtención de información realizados antes de la autorización judicial por funcionarios de la Unidad Operativa de Inteligencia de Carabineros, no se ajustaron a lo señalado en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado,

La Ley nº 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado establece las hipótesis específicas y procedimientos respecto al levantamiento de la inviolabilidad de las comunicaciones, que en este marco, son precedentes para interceptar esa comunicación y generar registro.

En el caso del uso de los denominados “procedimientos especiales de obtención de información” definidos, el referido cuerpo legal en su artículo 25 establece que los directores o jefes de organismos de inteligencia solicitarán una autorización judicial “para emplear los procedimientos señalados”, quedando la competencia de expedir tal autorización en la Corte de Apelaciones “en cuyo territorio jurisdiccional se realizará la diligencia”

En la historia de la Ley 19.974 en comento, el legislador fijó que el procedimiento de autorización judicial opera bajo el principio de autorización judicial previa ya que este principio constituye “un resguardo efectivo de los derechos de las personas, más aún si se tiene en cuenta que tal autorización sólo será procedente en casos calificados” . Este principio es recogido en la redacción del artículo 25° en tanto a que se refiere a actuaciones posteriores a la autorización judicial.

Es decir, si no hay autorización judicial no puede haber interceptación, por lo tanto, son ilegales las intervenciones u otras operaciones de obtención de información de comunicaciones privadas que se realicen fuera del marco de dicha autorización judicial.

2.5 En síntesis la Comisión concluye, en función de todos los elementos recabados y que son de público conocimiento, que la utilización de pruebas falsas u obtenidas fraudulentamente en el marco Operación Huracán fue un montaje llevado a adelante por la Unidad de Inteligencia de Carabineros para incriminar a personas pertenecientes al pueblo Mapuche resultando particularmente grave, que en el marco de un sistema democrático, Carabineros haya llevado a adelante prácticas que nuestro país presencié en el marco de la dictadura cívico militar y que escapan de los preceptos de un Estado de derecho y el debido proceso.

2.6 Resulta altamente complejo que pruebas que recayeran sobre hechos de gran impacto social y que revestían un importante grado de gravedad, carecieran de un control interno por parte de Carabineros. Pruebas que por lo demás implicaron un alto nivel de intrusión en la privacidad de las personas investigadas y que derivaron, además, en la privación de libertad de los investigados.

Es preocupante que al interior de la institución no existan estos controles rigurosos que hubiesen permitido que se descubriera a tiempo, que el programa Antorcha, elaborado por Smith Leay, carecía de veracidad. Esto da cuenta, además, de la falta de competencias profesionales de los funcionarios que integraban la Unidad de Inteligencia Operativa Especializada de Temuco.

2.7 Ha quedado en evidencia la falta de un control interno en Carabineros en materia de selección y contratación de civiles especialistas en inteligencia policial.

Ante la Comisión Investigadora se expusieron diversos relatos que confirman que la contratación del señor Álex Smith Leay, no pasó por un proceso exhaustivo de selección. Es más, su vinculación a la institución se origina tras dictar un curso del área informática al que asistieron funcionarios que integraban la Unidad de Inteligencia de Temuco.

En consecuencia, es altamente preocupante que unidades tan sensibles, como la de Inteligencia, se conforme con personas que no tienen competencias comprobadas.

2.8 Otro hecho inaceptable que ha podido identificar esta Comisión guarda relación con la adquisición por parte de Carabineros del software Oxygen Forensic. La compra se efectuó mediante trato directo y pago en efectivo con cargo a gastos reservados a la empresa Xmartlab Limitada, por un monto total de veintiún millones de pesos (\$21.000.000.-) la que emitió la factura N° 13 de fecha 1 de septiembre de 2017 a nombre de la institución.

Nada indica que su adquisición por trato directo se hubiese justificado en base a algunas de las razones esgrimidas en la ley 18.928 que fija normas sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes y servicios de las Fuerzas Armadas o en la ley 19.886 sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; aún cuando con cargo a gasto reservado se puede contratar o adquirir cualquier bien, salvo que se trate de contrataciones de honorarios o que se desembolsen recursos para financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales, según el artículo 6° de la ley N° 19.863. La Comisión considera que no corresponde aplicar dicha modalidad teniendo en cuenta que la empresa XMARTLAB LIMITADA se encuentra registrada como proveedor en la plataforma de Chile Proveedores del Sistema de Mercado Público.

El diputado señor Mellado, don Miguel, plantea la necesidad de plasmar en el informe de la Comisión la responsabilidad de mando del ex General Director de Carabineros, Bruno Villalobos, y del ex Director de Inteligencia de la institución, General Gonzalo Blu, por la creación y funcionamiento de la UIOE de La Araucanía, la cual respondía directamente a ellos, según testimonio del actual General Director.

El diputado señor Pardo coincide en que el General Villalobos es responsable de la creación de la UIOE, que al parecer no fue informada oportunamente al gobierno, lo que permitió que esta ejerciera labores de investigación criminal al amparo de la ley de inteligencia.

El diputado señor Torrealba plantea que el General Villalobos es responsable, además, de haber puesto al General Blu a cargo de la Dirección de Inteligencia, sin tener este las competencias necesarias para desempeñar el cargo. Por su parte, Blu es responsable de haber aceptado ese cargo, y ambos oficiales lo son de haber torcido el objetivo de la ley de inteligencia, como se desprende de la lectura del punto 2.6 de la conclusión en debate.

Al efecto, se propone, en primera instancia, agregar un nuevo punto 2.9, del siguiente tenor:

"La creación de la Unidad Operativa Especializada de Temuco durante el mando del General Bruno Villalobos, que posibilitó el uso de la Ley de Inteligencia para fines operativos y de persecución penal, deja en evidencia la responsabilidad del General Director Bruno Villalobos conjuntamente con el General Director de Inteligencia Gonzalo Blu, en tanto no ejercieron los controles y supervisión que por ley les correspondía sobre esa unidad. La negligencia o abandono de deberes de ambos altos oficiales generaron un grave daño a la imagen, prestigio y reputación de Carabineros de Chile."

El diputado señor Gutiérrez, don Hugo, plantea que las unidades de inteligencia deben tener autonomía para cumplir sus fines propios, por lo que no se puede reprochar al General Villalobos no haber

supervisado las operaciones de la UIOE. Tampoco se le puede atribuir responsabilidad por los eventuales ilícitos en que haya podido incurrir esta unidad, pues el haberla creado no implica necesariamente que la haya autorizado para actuar al margen de la ley, y no hay ninguna evidencia de esto.

En relación con el nombramiento del General Blu a cargo de la Dirección de Inteligencia, recuerda que este era un oficial de carrera que llegó a ese grado cumpliendo todos los requisitos exigidos por la institución, por lo que tampoco se puede cuestionar su idoneidad sin tener más antecedentes.

El diputado señor Urrutia, don Osvaldo, sugiere modificar el punto 2.1 de la propuesta, en el sentido de aludir a la presunta o eventual falsificación de instrumentos públicos y otros delitos, pues la investigación penal a que allí se alude no ha terminado y no es posible afirmar que tales ilícitos sean efectivos. Asimismo, propone eliminar en el punto 2.5 la mención a "prácticas que nuestro país presencié en el marco de la dictadura cívico militar", por importar un juicio de valor sobre un periodo de nuestra historia que resulta controvertido y nada tiene que ver con el cometido de esta Comisión.

A su vez, la diputada señorita Orsini sugiere modificar el punto 2.3, para aludir también a la eventual manipulación de evidencia que originó la detención y posterior formalización de personas que ahí se mencionan.

En atención a lo anterior, se acuerda introducir en la conclusión N° 2 en debate las siguientes modificaciones:

- En el punto 2.1, se intercala a continuación de la frase "sobre la base de", la expresión "la presunta"-.
- En el punto 2.3, se antepone a la frase "hubo manipulación de evidencia" el adverbio "eventualmente".

En relación con el punto 2.5, se somete a votación la propuesta de eliminar la frase "que nuestro país presencié en el marco de la dictadura cívico militar y", siendo rechazada por 5 votos a favor y 7 votos en contra. Votan por la afirmativa los diputados (a) señores (as) Coloma; Mellado, don Miguel; Pardo, Torrealba y Urrutia, don Osvaldo. En contra lo hacen los diputados (as) señores (as) Gutiérrez, don Hugo; Leiva, Meza, Nuyado, Orsini, Parra y Pérez, doña Joanna.

El diputado señor Pardo propone finalmente agregar el siguiente punto 2.9:

"2.9. Para esta comisión investigadora resulta insoslayable que la falta de control interno descrita en los párrafos precedentes deja en evidencia la responsabilidad de mando de los ex generales Gonzalo Blu y Bruno Villalobos en este caso, considerando las obligaciones de mando, supervisión y control que establece la ley para Carabineros de Chile como institución jerarquizada y dependiente del poder civil."

Advierte su autor que, de no incluirse este último párrafo, se estaría responsabilizando de todo lo ocurrido en el marco de la Operación Huracán a funcionarios de menor rango de Carabineros.

Puesta en votación la conclusión N° 2, con las enmiendas acordadas y el nuevo párrafo 2.9 propuesto, es aprobada por 8 votos a favor y 3 votos en contra. Votan por la afirmativa los diputados (as) señores (as) Alessandri; Mellado, don Miguel; Orsini, Pardo, Parra; Pérez, doña Joanna; Torrealba y Urrutia, don Osvaldo. Por la negativa lo hacen los diputados (as) señores (as) Gutiérrez, don Hugo; Leiva y Nuyado.

CONCLUSION N° 3.

3. Respecto a las responsabilidades del Ministerio Público:

3.1 Esta comisión ha llegado a la convicción de que Ministerio Público tiene responsabilidad en los hechos objetos de investigación, ya que actuó de manera poco diligente al haber ordenado la detención e incluso solicitar la prisión preventiva de personas involucrados en el caso, sin determinar previamente

que la evidencia aportada por Carabineros de Chile cumplía con los estándares mínimos de juridicidad y protección de derechos fundamentales.

Adicionalmente a esta comisión le merece reproche la existencia de versiones encontradas respecto del grado de participación que tuvo la Fiscalía Regional de La Araucanía y Carabineros de Chile durante el proceso investigativo.

Tanto el ex capitán e integrante de la Unidad de Inteligencia Operativa Especializada de Carabineros de Temuco (UIOE), Leonardo Osses y el ex funcionario civil de esa misma repartición, Álex Smith, aseguraron ante la comisión investigadora que Luis Arroyo Palma, quien fuera jefe de la Fiscalía de Alta Complejidad de La Araucanía, conocía perfectamente los alcances de la Operación Huracán. Incluso, ambos imputados coincidieron que Arroyo participó en varias reuniones de coordinación.

Adicionalmente, según publicó el diario La Tercera en su versión digital, el ex director general de Carabineros, Bruno Villalobos Krumm, declaró, en su calidad de testigo de la causa que actualmente se investiga, que tanto el fiscal Luis Arroyo, como el fiscal regional, Cristián Paredes tenían un estrecho vínculo con la UIOE. Sin embargo, los fiscales aludidos han manifestado desde un inicio que ellos sólo se enteraron de la investigación policial días previos a la detención realizada el 23 de septiembre de 2017.

Así, al menos se desprende de la entrevista que el fiscal Arroyo concedió a radio Cooperativa el 26 de enero de 2018. En la oportunidad, el persecutor aseguró que:

"Esta investigación, denominada policialmente 'Operación Huracán', fue desarrollada íntegramente por Carabineros en sede autónoma, bajo el amparo de la Ley de Inteligencia. Esta información es liberada sólo en septiembre a la Fiscalía y en ella se daba cuenta de la próxima y eventual comisión de un atentado en la ciudad de Temuco".

"Solo en ese momento comienza la investigación que desarrolla la Fiscalía y en el marco de la misma y en corto andar nos encontramos con las inconsistencias que he referido. En todo lo que se desarrolló por Carabineros y particularmente por la Unidad de Inteligencia al amparo de la Ley de Inteligencia, no tiene injerencia alguna la Fiscalía".

Ante la imposibilidad de contar en la Comisión con el testimonio de los fiscales aludidos, la instancia parlamentaria no dispone de la información necesaria que le permita comprobar o descartar la eventual participación o nivel en que el Ministerio Público pudo estar involucrado en la indagación policial, conocida públicamente como Operación Huracán.

De lo anterior podemos anticipar, como se ha mencionado ya en otras comisiones, que es necesario que quienes sean invitados a las comisiones Investigadoras tengan el deber de acudir, con el fin de aportar de forma correcta con los antecedentes con que cuenten, para efectos de llevar a cabo la labor de fiscalización que los legisladores están llamados a cumplir en este tipo de instancias parlamentarias.

Aprobada sin enmiendas, por unanimidad, por 13 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri, Coloma, Hugo Gutiérrez, Leiva, Miguel Mellado, Meza, Nuyado, Orsini, Pardo, Parra, Joanna Pérez, Torrealba y Osvaldo Urrutia.

CONCLUSION N° 4.

4. Respecto al actuar de la I. Corte de Apelaciones de Temuco:

4.1 Como hemos señalado, la Ley n° 19.974 que crea el Sistema de Inteligencia del Estado establece las hipótesis específicas y procedimientos respecto al levantamiento de la inviolabilidad de las comunicaciones, que en este marco, son precedentes para interceptar esa comunicación y generar registro.

El referido cuerpo legal en su artículo 25 establece que los directores o jefes de organismos de inteligencia solicitarán una autorización judicial “para emplear los procedimientos señalados”, quedando la competencia de expedir tal autorización en la Corte de Apelaciones “en cuyo territorio jurisdiccional se realizará la diligencia”

En la historia de la Ley 19.974 en comento, el legislador fijó que el procedimiento de autorización judicial opera bajo el principio de autorización judicial previa, ya que este principio constituye “un resguardo efectivo de los derechos de las personas, más aún si se tiene en cuenta que tal autorización sólo será procedente en casos calificados”.

No obstante lo anterior, la Comisión estima que la Ley de Inteligencia no precisa de manera adecuada las hipótesis específicas sobre la base de las cuales se pueden solicitar por parte del Director de Inteligencia o entregar por parte de un Ministro de la Corte de Apelaciones las autorizaciones judiciales para llevar adelante procedimientos especiales de obtención de información, manteniéndose por tanto un espacio en la ley para la discrecionalidad de la I. Corte de Apelaciones al momento de calificar los antecedentes para autorizar las respectivas intervenciones.

De acuerdo a lo anterior, y las declaraciones recogidas por esta Comisión, el Ministro de la I. Corte de Apelaciones de Temuco de la Región de la Araucanía, ante quién se requerían las autorizaciones conforme al turno, autorizó la interceptación de comunicaciones, sin disponer de antecedentes o indicios que permitieran establecer de manera fehaciente la procedencia de las mismas, lo que en definitiva transformó a los imputados en víctimas de una prisión ilegal producto de la falsificación de pruebas de cargo, como latamente se ha detallado en el presente informe.

Aprobada en forma unánime, por 13 votos a favor, con la enmienda de anteponer a la frase "falsificación de pruebas de cargo", contenida en el párrafo final, la expresión "eventual". Votan por la afirmativa los diputados (as) señores (as) Alessandri, Coloma, Hugo Gutiérrez, Leiva, Miguel Mellado, Meza, Nuyado, Orsini, Pardo, Parra, Joanna Pérez, Torrealba y Osvaldo Urrutia.

CONCLUSION N° 5,

5. Respecto del actuar del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

5.1 De acuerdo al artículo 1° de La ley 20.502 que “CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES” El Ministerio del Interior en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior “concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

5.2 En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su

respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros.”

5.3 Al mismo tiempo, el artículo 9° de la mencionada ley señala que “Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

5.4 Luego de las consideraciones respecto del alcance de las normas legales aplicables a esta Secretaría de Estado, sobre la base de reglas que le atribuyen competencia en materia de orden público, no resulta posible vincularlos a una eventual responsabilidad política respecto de los hechos que fueron objeto de análisis por esta comisión, los que se dan en el marco normativo del sistema de inteligencia.

Sentada la premisa que la investigación policial denominada “Operación Huracán”, se origina sobre la base de actuaciones en el marco del sistema de inteligencia por parte de Carabineros, cabe precisar que la vinculación del Ministerio del Interior con el citado sistema, tiene su fundamento legal en el art. 7° de la ley 19.974, en virtud del cual se “crea la Agencia Nacional de Inteligencia, como servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado, que estará sometido a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, cuyo objetivo será producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, en conformidad a la presente ley”. Es decir, el órgano de inteligencia, se encuentra legalmente vinculado con la cartera de Interior a objeto de asesorar a la primera magistratura. En este sentido, la agencia, dentro sus competencias específicas debe “disponer la aplicación de medidas de inteligencia, con objeto de detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales”.

Por su parte, el sistema de inteligencia del Estado se encuentra constituido, conforme al art. 5°:

- a) La Agencia Nacional de Inteligencia;
- b) La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional;
- c) Las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y
- d) Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las unidades, departamentos o cualquiera otra dependencia de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública que realicen tareas de inteligencia se considerarán, para los efectos de la aplicación de esta ley, como partes integrantes de las respectivas direcciones o jefaturas de inteligencia señaladas precedentemente.

No obstante, la regulación legal citada, el sistema de inteligencia ha proporcionado evidencia empírica de su precario funcionamiento, atendido que no resulta idóneo para sistematizar y analizar información acorde a los fines y objetivos de la ley; por el contrario, se ha transformado en un instrumento para

perseguir objetivos diversos (¿la búsqueda de la verdad en el proceso penal?) o para encubrir déficit o ilegalidades en la supuesta obtención de pruebas.

5.5 Corolario de lo anterior es el contundente fallo de la Excm. Corte Suprema, en causa acumulada roles 40.860, 40.862, 40.863, 40.864 todas de 19 de octubre de 2017, que acoge por la unanimidad de la Sala Penal el amparo deducido por los presuntos involucrados en la Operación Huracán, según la cual la resolución recurrida que ordenó la prisión preventiva, sobre la base de una supuesta entrega de antecedentes del Ministerio Público en la investigación, desarrollada por Carabineros, no fue capaz de entregar en forma “clara y precisa los antecedentes calificados que le permitieron presumir fundadamente [...] que cada uno de los imputados tuvo participación en los delitos de asociación ilícita terrorista, y en el caso de los encartados Curiche Curiqueo y Tranamil Nahuel, además, en el delito de incendio, con lo cual no se ha cumplido con las formas que la Constitución y las leyes demandan para autorizar al tribunal recurrido para decretar la prisión preventiva de los amparados”. Luego, señala que “...se demuestra claramente que en la especie ha existido una manifiesta afectación de la libertad personal de los recurrentes al privárseles de esta mediante una resolución que, al menos en relación al requisito b) del artículo 140 del Código Procesal Penal, es carente de toda fundamentación, de hecho y de derecho, que la justifique, lo que es de mérito suficiente para acoger la acción constitucional intentada en estos antecedentes”.

Que el amparo sea acogido por las motivaciones sintéticamente esbozadas, resultan demostrativas de la inutilidad del sistema de recopilación de información de inteligencia, pues no permiten sostener una resolución judicial. Empero, reflejan que los “antecedentes” son precisamente indiciarios de la existencia de conductas que tuvieron -so pretexto de utilizar- información obtenida mediante “softwares” y “avanzada tecnología” en las unidades de inteligencia de Carabineros, una burda práctica de implantación de pruebas.

En este contexto, resulta ineludible reflexionar que las autoridades vinculadas al sistema, en todas las administraciones desde la creación de la citada ley sobre el sistema de inteligencia del estado el año 2004, no han desplegado las acciones necesarias a objeto de analizar la pertinencia de una reforma integral que restrinja el uso abusivo de las herramientas que permiten limitar severamente garantías constitucionales, latamente explicadas en el presente informe. Asimismo, no se ha efectuado un análisis crítico por la autoridad política de las brechas existentes en el marco de autorización de medidas intrusivas, y el énfasis que debe ser transmitido a los componentes del sistema pertenecientes a las ramas de orden y seguridad pública.

5.6 Como resultado de las facultades indicadas, el Gobierno través del Ministerio del Interior y de su Subsecretaría de Interior, y dentro del marco de dichas funciones, mantuvieron con Carabineros una comunicación general de las operaciones que este desarrollaba, haciéndose eco en términos comunicacionales de los resultados que Carabineros les entregaba, sin mayores cuestionamientos al origen y calidad de las pruebas aportadas; actuando sus autoridades en forma temeraria y desproporcionada, generando expectativas de resultados positivos sobre la base de operaciones policiales construidas en falsedades e imputaciones fraudulentas a líderes Mapuche, cuyas imputaciones no habían sido verificadas por los tribunales de justicia” .

5.7 Luego de conocido los antecedentes entregados por el Ministerio Público, la cartera de interior se hizo parte en los procesos. No obstante lo anterior, es efectivo, según muestran las actuaciones posteriores y ya en la etapa de investigación, conocido los antecedentes del caso, el Ministerio de Interior

y Seguridad Pública solicitó los sumarios e investigaciones internas a Carabineros para determinar la existencia de ilícitos y responsabilidades, lo que sin embargo, resultó tardío, Habiéndose generado la vulneración de la libertad personal de las personas afectadas según declaró la Corte Suprema en la sentencia reseñada.

El diputado señor Mellado, don Miguel, pide incorporar expresamente el nombre del ex Subsecretario de Interior, Mahmud Aleuy, en el punto 5.6 de la conclusión en comento, por ser este responsable de no haber solicitado los informes, antecedentes y estadísticas tendientes a evaluar las medidas y programas adoptados en este caso por Carabineros, para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, como lo exige el artículo 3° de la ley N° 20.502.

La diputada señorita Nuyado plantea que no solo hubo omisiones de parte del ex Subsecretario Aleuy en el caso investigado, sino que también tenía conocimiento de los antecedentes que manejaba la UIOE de La Araucanía, lo que se habría demostrado cuando viajó a Argentina para reunir información sobre un supuesto tráfico de armas que involucraba a comunidades mapuche de ambos países.

El diputado señor Leiva cree que el ardid montado por la UIOE no pudo estar bajo el control de la autoridad política, debido a la autonomía de que gozan los organismos de inteligencia.

El diputado señor Hugo Gutiérrez plantea que haberse hecho eco de la información mal habida que le entregaba Carabineros, no le impone responsabilidad política al ex Subsecretario Aleuy.

El diputado señor Alessandri cree que sí, pero no porque el ex Subsecretario haya sabido exactamente qué estaba haciendo la UIOE, sino por el solo hecho de desempeñar un cargo en el Ministerio del cual dependen las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. La responsabilidad política del señor Aleuy en este caso es inherente al cargo.

La diputada señorita Orsini advierte que, en ambas solicitudes presentadas para crear esta Comisión, la Secretaría de la Cámara de Diputados tarjó la parte relativa a "exigir" responsabilidades políticas, por lo que a su juicio no corresponde aludir a ella en el informe que se presente a la Sala.

El diputado señor Hugo Gutiérrez coincide en que esta no es la instancia para perseguir esa responsabilidad.

La diputada señorita Nuyado propone reemplazar en el punto 5.6 la frase "de su Subsecretaría de Interior" por "del Subsecretario del Interior, señor Mahmud Aleuy".

El diputado señor Leiva sugiere incorporar en el mismo punto 5.6 el nombre del ex Ministro del Interior, señor Mario Fernández.

– Así se acuerda.

Puesta en votación la conclusión N° 5, con las enmiendas acordadas, es aprobada, con los cambios sugeridos, en forma unánime, por 11 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri; Gutiérrez, don Hugo; Leiva, Mellado, don Miguel; Nuyado, Orsini, Pardo, Parra; Pérez, doña Joanna; Torrealba y Urrutia, don Osvaldo.

CONCLUSION N° 6.

6. Respecto a la criminalización del pueblo Mapuche

El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios, por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de 300 años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su ocupación del territorio en las mal llamadas Mercedes, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría

y por la necesidad de expandir por esta naciente República el control del país más allá del río Bío Bío. (cita: Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. 28 de Octubre de 2003. Capítulo I. El Pueblo Mapuche. Los Mapuche en la historia y el presente. Página 329-367)

Durante las décadas del 50, 60 y 70 fueron nuevamente estigmatizados como conflictivos o revolucionarios, por pretender recuperar parte de las tierras usurpadas en los procesos de Reforma Agraria que llevaron adelante gobiernos de derecha, de centro y de izquierda (Cita: Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. 28 de Octubre de 2003. Capítulo I. El Pueblo Mapuche. La Reforma Agraria y el Pueblo Mapuche. Página 402-410). No han sido pocos las personas Mapuche asesinadas y torturadas reconocidos por el Estado en el informe Rettig, después del Golpe de Estado de 1973. El Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, señala la existencia de 136 mapuches muertos o desaparecidos durante el Régimen Militar.

A partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el denominado Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados nuevamente como delincuentes o sencillamente como terroristas, según la actuación de distintos gobiernos.

En este sentido, es evidente que la discriminación y la estigmatización de las personas, hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes solos por ser Mapuche, ha ido en aumento y no se basa solamente en este caso puntual de la investigación policial denominada por Carabineros como “Operación Huracán”. Como hemos visto, solo ha ido variando en la forma en que a la sociedad chilena sigue discriminando a los que son parte del Pueblo Mapuche, como continuamente se refleja en estudios sobre discriminación, como por ejemplo el Estudio Longitudinal de Relaciones Interculturales del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, CIIR del 2017 conformado por docentes de la Universidad Católica y de la Diego Portales.

Apelativos discriminadores como el de flojos, borrachos, conflictivos, revolucionarios, delincuentes o terroristas, son a lo largo de la Historia de Chile signos evidentes de esa estigmatización contra todo un Pueblo, que constantemente genera la vulneración de sus derechos, que incluso le reconocen instrumentos internacionales que Chile ha suscrito y que están plenamente vigentes.

La conducta de miembros de Carabineros de Chile en este caso, y en el que han participado suboficiales, oficiales y miembros del Alto Mando de la institución, y en que ha quedado la sensación de una verdadera estrategia, y procedimientos con lógicas de asociación ilícita, por la que fueron capaces de actuar sin mayor control judicial ni político y con el objetivo manifiesto de criminalizar a los dirigentes afectados y sus demandas sociales, económicas, políticas y culturales, ha vulnerado los más mínimos derechos y garantías personales de cada uno de los dirigentes detenidos.

El actuar de las instituciones y sus miembros en esta “Operación Huracán”, es una prueba concreta de la negación permanente de la preexistencia del Pueblo Mapuche en nuestro país y de sus derechos, lo que se hace evidente al constatar que ningún texto constitucional desde 1810 a la fecha los ha reconocido como parte importante de una sociedad diversa e inclusiva, plasmando una fórmula institucional y estructural de negación de sus derechos como Pueblo y Nación preexistente, que solo ahonda las distancias entre los que habitan este país y que da espacio para la persecución de sus dirigentes, como es el caso objeto de esta comisión especial.

Corroborando lo anterior, lo expresado por los especialistas en materia penal, muy sintéticamente la profesora Myrna Villegas ha señalado que una aplicación del “derecho penal del enemigo” (o de tercera velocidad) concepto elaborado por Günther Jakobs, emparentado con la Doctrina de la Seguridad Nacional, concibe como “enemigos” a quienes no se ajustan a los controles sociales existentes, quienes se apartan de los dictados de la ley de manera permanente: forma de vida, raza, religión, y que no garantizan “seguridad cognitiva”, luego sostiene que “El mapuche es considerado un enemigo porque su forma de vida, su modo de producción, su cultura y su religión no son compatibles con las

necesidades de acumulación capitalista. estas necesidades de acumulación sí pueden verse satisfechas a través de empresas forestales e hidroeléctricas dadas las altas ganancias que producen, estas necesidades de acumulación obvian conscientemente el daño ambiental y cultural que traen aparejadas”

El diputado señor Urrutia, don Osvaldo, pide eliminar del párrafo segundo del texto propuesto la alusión al golpe de Estado de 1973 y al régimen militar, ya que a su juicio no se justifica, pues en la historia de abusos contra el pueblo mapuche a que alude el acápite en discusión han intervenido muchos otros gobiernos.

El diputado señor Pardo propone conservar sólo el párrafo sexto de la conclusión en comento y eliminar todo el resto, pues lo tratado en ellos, aparte de no ser materia de la competencia de la investigación encomendada a esta Comisión, importa una mirada histórica e ideológica no compartida por todos sus miembros. Ello, sin perjuicio de incorporar un párrafo nuevo, que deje constancia del rechazo de la Comisión al daño causado al pueblo mapuche por la actuación policial en la Operación Huracán, cuyo tenor sería el siguiente:

"Esta comisión rechaza categóricamente cualquier discriminación en contra del pueblo mapuche, como de cualquier otro grupo en función de su origen étnico, repudiando los efectos que los hechos investigados han causado en el pueblo mapuche."

El diputado señor Mellado, don Miguel, plantea que los diputados de la República no pueden votar a favor de una imputación al propio Estado por el atentado a los derechos del pueblo mapuche, pues ello podría dar lugar a reproches contra nuestro país de parte de organismos internacionales.

La diputada señora Parra considera imprescindible hacer alusión a la discriminación, estigmatización y criminalización de que ha sido objeto el pueblo mapuche a lo largo de su historia, pues la Operación Huracán se enmarca en su opinión en una política de negación de sus derechos que el Estado de Chile ha desarrollado sistemáticamente.

La diputada señora Joanna Pérez coincide con lo anterior, pero justamente, para no ahondar en la estigmatización del pueblo mapuche, sugiere eliminar del párrafo quinto de esta conclusión la frase "como el de flojos, borrachos, conflictivos, revolucionarios, delincuentes o terroristas".

– Así se acuerda.

El diputado señor Leiva considera imposible no contextualizar la problemática del pueblo mapuche en el informe de esta Comisión, precisamente, porque el objeto de la maquinación llevada a cabo por la UIOE de Carabineros ha sido ese sector específico de nuestra población. Hace un llamado a los diputados oficialistas a aprobar el texto de la conclusión en debate, incorporando el párrafo propuesto por el diputado señor Pardo, pero conservando el que el diputado señor Urrutia propone suprimir, donde se hace alusión al informe Rettig, que se refiere a lo ocurrido durante un gobierno específico, pero que forma parte del maltrato que históricamente ha recibido el pueblo mapuche de parte del Estado de Chile.

El diputado señor Pardo insiste en su propuesta de conservar solo el párrafo sexto y señala que, de no ser acogida, no tendría sentido agregar el texto sugerido por él.

Puesta en votación la conclusión N° 6, con la enmienda acordada al párrafo quinto, es aprobada por 6 votos a favor y 5 votos en contra. Votan por la afirmativa los diputados (as) señores (as) Gutiérrez, don Hugo; Leiva, Nuyado, Orsini, Parra y Pérez, doña Joanna. Votan por la negativa los diputados (as) señores (as) Alessandri; Mellado, don Miguel; Pardo, Torrealba y Urrutia, don Osvaldo.

CONCLUSION N° 7.

7. Respecto a la comparecencia de ex funcionarios públicos y particulares que indica a comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados.

Con fecha 10 de abril de 2018, se realizó la primera sesión de “Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada “Operación Huracán” en la cual se acordó remitir invitaciones y citaciones a una serie de autoridades y personas, para llevar a cabo el objetivo de la Comisión.

A la fecha, las sesiones de esta Comisión se han visto frustradas por la no comparecencia de las personas invitadas entre otros el Fiscal Regional de Aysén, don Carlos Palma, el Fiscal Regional de la Araucanía, don Cristián Paredes, el Fiscal Jefe de la Fiscalía de Alta Complejidad de la Araucanía, don Luis Arroyo, el Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Alta Complejidad a cargo de la Operación Huracán, don Felipe González; el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, señor Luis Masferrer, el ex General Director de Carabineros, señor Gustavo Villalobos; la del ex Ministro del Interior, señor Mario Fernández y la del Ex Subsecretario de dicha cartera, señor Mahmud Aleuy.

En todos estos casos se trata de personas que ejercen o ejercieron funciones públicas.

Lo anterior no es nuevo, por el contrario, este tipo de prácticas se han vuelto habituales, especialmente en aquellos casos en que las investigaciones de la Cámara de Diputados se refieren a casos de alta connotación pública. A mayor abundamiento, con fecha 31 de agosto de 2016, la Comisión Especial Investigadora “De las responsabilidades administrativas que permitieron el fraude fiscal ocurrido en el Ejército a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la ley reservada del cobre entre los años 2011 y el presente.” evacuó su informe, conclusiones y recomendaciones el cual resultó aprobado por 72 votos a favor y una abstención en la sesión del 06 de octubre del mismo año.

Producto de la negativa a comparecer de ex autoridades de ex autoridades del Ejército a dicha instancia de fiscalización (ex CJE, General de Ejército, Juan Miguel Fuente- Alba.) la Comisión recomendó la realización de “Modificaciones legales para la obligatoriedad de asistencia de ex funcionarios públicos” ya que “La inasistencia en diversas Comisiones Investigadoras de quienes dejan de ejercer la función pública redundante en una dificultad para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades”.

En razón de lo anterior, los miembros de dicha Comisión presentaron, con fecha 16 de marzo de 2016, el proyecto de ley (Boletín N° 10.568-07), que dice relación con extender por dos años la obligación de comparecencia ante esta Cámara de Diputados de ex servidores públicos, aun cuando ya no estén en funciones de modo de evitar que quienes tienen responsabilidades superiores se escuden en la inexistencia de esta obligación legal.

Actualmente se encuentran en tramitación a lo menos 10 proyectos de Ley , presentados desde el año 2007 a la fecha que pretenden perfeccionar el funcionamiento de las Comisiones Investigadoras aprobadas por la Cámara de Diputados, y en particular establecer normas para asegurar la comparecencia a estas instancias de particulares y ex funcionarios públicos, los cuales actualmente no se encuentran obligados a prestar testimonio o aportar información o antecedentes valiosas a estas comisiones.

Aprobada en iguales términos, unánimemente, por 12 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri, Hugo Gutiérrez, Leiva, Miguel Mellado, Meza, Nuyado, Orsini, Pardo, Parra, Joanna Pérez, Torrealba y Osvaldo Urrutia.

CONCLUSION 8.

8. Respecto al plazo de acusación constitucional.

El artículo 52 de la Constitución establece que entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de:

- Presidente de La República;
- Ministros de estado;
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;
- Generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación
- Los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión

En el caso del Presidente de la República; la acusación podrá interponerse “mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo.”

En el resto de los casos, la acusación podrá interponerse “mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.”

Ahora bien, los hechos objeto de investigación por esta Comisión dan cuenta de dos situaciones no previstas por el Constituyente al momento de regular la institución de la acusación constitucional, a saber:

a. El plazo para acusar constitucionalmente a las autoridades es absolutamente insuficiente, habida consideración de lo siguiente:

- Las más de las veces, los hechos que eventualmente pudiesen ser objeto de dicha instancia, son de conocimiento público una vez que han expirado sus respectivos cargos.
- Las investigaciones judiciales y/o administrativas que dichos casos implican superan con creces los plazos establecidos por la Constitución para reclamar la responsabilidad política de los eventuales involucrados
- Un mínimo de diligencia en el cumplimiento de la labor parlamentaria requiere la investigación acuciosa de los hechos y la preparación del libelo acusatorio lo que es imposible que ocurra dentro de los plazos actualmente vigentes, sin afectar de manera grave la confianza institucional y la protección de la honra de los involucrados.

b. Las hipótesis de autoridades que deberían ser objeto de un juicio político por las acciones u omisiones ocurridas en el ejercicio de sus cargos son insuficientes, habida consideración de las altas atribuciones y facultades que poseen el General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones.

Aprobada sin enmiendas, por unanimidad, por 12 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri, Hugo Gutiérrez, Leiva, Miguel Mellado, Meza, Nuyado, Orsini, Pardo, Parra, Joanna Pérez, Torrealba y Osvaldo Urrutia.

Entrando en el análisis de las recomendaciones propuestas en el documento que sirve de base a su discusión, la Comisión adopta los siguientes acuerdos:

RECOMENDACIÓN N° 1.

1. Reformar profunda e integralmente el Sistema Nacional de Inteligencia chileno. Esto significa, entre otras cosas:

- a) Establecer una coordinación y control centralizado de todas las actuaciones que se realicen en el marco de la ley de inteligencia.
- b) Modificar la Ley de Inteligencia, en el sentido de establecer expresamente el principio de uso exclusivo de la información.
- c) Incorporar en el Código Penal la regla del entrapamiento. En este sentido la propuesta de la Comisión, a fin de evitar montajes, es incorporar una nueva hipótesis de exención de responsabilidad criminal del siguiente tenor:

“Está exento de responsabilidad criminal, el que hubiere sido determinado a ejecutar el hecho mediante ardid, ejercido por un funcionario público o por alguna persona concertada con éste”.

La propuesta en el orden comparado se conoce, al decir de los especialistas , como entrapamiento (entrapment) y en diversas propuestas técnicas en nuestro medio no es novedosa.

“Si un agente revelador termina instigando bajo ardid a la comisión de un delito al sujeto investigado, la respuesta estatal debe ser la exclusión de responsabilidad penal del instigado. Lo que está en juego aquí no es sólo la afirmación o negación de la responsabilidad del inducido, sino que también la preservación de la integridad del sistema investigativo y procesal y, en definitiva, la fijación de un estándar moral mínimo que debe satisfacer el Estado en su labor persecutoria y, en general, en su trato con los miembros de la comunidad” .

d) Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, similar a la existente respecto del fiscal del Ministerio Público y del abogado asistente (269 ter), cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.

e) Establecer modificaciones en la ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado a objeto de exigir la autorización previa de un Ministro de la Corte de Apelaciones tratándose de agentes encubiertos.

f) Modificar el art. 25 de la Ley sobre Sistema de Inteligencia del Estado exigiendo que la solicitud de autorización de medidas intrusivas, sujeta a control judicial debe fundarse en hechos determinados, que deben ser expuestos circunstanciadamente a objeto que funden la sospecha de su necesidad para el cumplimiento de los objetivos del sistema de inteligencia del Estado.

g) Sancionar expresamente el ardid en estos casos, ampliando los alcances del tipo penal previsto en el art. 23, sancionado con el límite máximo de la pena allí prevista, cuando el sistema sea utilizado por funcionarios públicos con métodos engañosos a objeto de obtener las autorizaciones judiciales a que se refiere la ley.

El diputado señor Urrutia, don Osvaldo, plantea la conveniencia de aprovechar la llamada "inteligencia residual", esto es, aquella información obtenida por organismos de inteligencia que no sirve a sus propósitos, pero que podría ser utilizada por otros organismos públicos para sus fines propios. Por ejemplo, para que el Ministerio Público ordene una investigación criminal conforme a la ley procesal penal. Todo lo cual sería incompatible con el principio de uso exclusivo de la información a que se refiere la letra b) de la recomendación en debate.

Las diputadas señora Parra y señorita Orsini creen que prescindir de dicho principio sería contrario a las conclusiones ya aprobadas y constituiría un incentivo perverso para que se siga utilizando

información obtenida con estándares menos rigurosos que los exigidos por la ley procesal penal como evidencia en procesos criminales.

Los diputados señores Pardo y Leiva coinciden en que, si en el cumplimiento de sus funciones, los integrantes de un organismo de inteligencia tomaran conocimiento de la comisión de un delito, estarían obligados a denunciar los hechos a la policía, al Ministerio Público o a los tribunales. Por tanto, no sería incompatible con el principio ya referido utilizar esa información para otros propósitos.

Puesta en votación la recomendación N° 1, es aprobada en iguales términos, por unanimidad, por 11 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri; Gutiérrez, don Hugo; Leiva; Mellado, don Miguel; Nuyado, Orsini, Pardo, Parra; Pérez, doña Joanna; Torrealba y Urrutia, don Osvaldo.

RECOMENDACIÓN N° 2.

2. Reforma integral a Carabineros de Chile, que considere:

- a) Crear un sistema de control de la contratación de organismos colaboradores en el marco de sus unidades, organismos de inteligencia de Carabineros de Chile.
- b) Ese control no solo debe estar orientado hacia el chequeo de antecedentes curriculares que ameritan la contratación particular, sino además respecto de la idoneidad de la persona a contratar.
- c) Establecer órganos de control civil interno y externo sobre las actuaciones de sus funcionarios.
- d) La comisión concluye que es necesario modernizar e institucionalizar un perfil profesional de ingreso de funcionarios de Carabineros a las Unidades de Inteligencia y la Dirección de Inteligencia de Carabineros que incorpore altos estándares de formación técnica y profesional a través la implementación de un Sistema de Desarrollo Profesional al interior de la institución.
- e) Generar protocolos internos de validación técnica de las pruebas y su respectiva cadena de custodia.

Es aprobada sin enmiendas, unánimemente, por 11 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri; Gutiérrez, don Hugo; Leiva; Mellado, don Miguel; Nuyado, Orsini, Pardo, Parra; Pérez, doña Joanna; Torrealba y Urrutia, don Osvaldo.

RECOMENDACIONES Nos 3 A 11.

3. Modificación de la Ley 19.863 que contiene normas sobre gastos reservados en orden a establecer un mayor control por parte de Contraloría y de la Cámara de Diputados sobre los egresos por dicho concepto, especificando cada ítem y respaldando su utilización con boletas y facturas que acrediten que los gastos informados se han invertido para el cumplimiento de las funciones y los propósitos de la autoridad o institución de que se trate, particularmente respecto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad.

4. Ampliar las hipótesis de comparecencia a estas instancias de fiscalización de la Cámara de Diputados contenidas en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, a ex funcionarios públicos y a particulares que hayan tenido contratos con el Estado, Municipios, Corporaciones o Fundaciones de Derecho Público y Empresas del Estado.

5. Establecer la obligación de comparecencia a las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados a los ex funcionarios públicos y particulares que especifica el proyecto de reforma constitucional hasta los 6 meses posteriores al término ejercicio del cargo o cese efectivo de sus funciones.

6. Establecer sanciones en caso de infracción de la norma las cuales dicen relación con la prohibición de ejercicio de cargos públicos, por hasta un plazo de dos años para los ex funcionarios públicos y un año para los particulares, y multa a beneficio fiscal. En ambas hipótesis, se establece que la no comparecencia a la Comisión Investigadora debe ser constatada en el informe aprobado por la sala de la Cámara de Diputados.

7. Modificar las reglas sobre la responsabilidad administrativa para los funcionarios públicos, de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública consagradas en los artículos 158 de la ley N° 18.834 Sobre Estatuto Administrativo; 154 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para los Funcionarios

Municipales; artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas; artículo 36 bis en la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile y artículo 138 bis en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile estableciendo que la acción disciplinaria contra los funcionarios antes señalados, prescribirá en cinco años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen.

Lo anterior, con el objeto de precaver que hechos como los que son objeto de investigación por esta instancia, queden sin ser sancionados administrativamente por el solo hecho del transcurso del tiempo.

8. Permitir la interposición de una acusación constitucional hasta los 6 meses de siguientes a la expiración en su cargo, sin importar la autoridad involucrada.

9. Ampliar el catálogo de autoridades que pueden ser acusados constitucionalmente, extendiéndose al General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones, por las causales dispuestas para los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional.

10. Perfeccionar la capacitación y procedimientos de utilización de sistemas informáticos para la obtención de evidencia, así como también la cadena de custodia de la evidencia, implementando estándares internacionales con el fin de evitar el uso fraudulento de o la implantación de pruebas falsas...

11. Que se considere en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, -sin perjuicio de las necesarias actualizaciones a las normas vigentes- tipificar sanciones penales por el mal uso de datos obtenidos por medios informáticos, o la utilización de pruebas falsas por parte de organismos o funcionarios públicos, así como también, la prohibición de herramientas como el malware o phishing para la obtención de pruebas por parte de organismos como el Ministerio Público, Carabineros o Investigaciones.

Aprobadas todas ellas conjuntamente, en los mismos términos propuestos, por asentimiento unánime, por 11 votos a favor, de los diputados (as) señores (as) Alessandri; Gutiérrez, don Hugo; Leiva, Mellado, don Miguel; Nuyado, Orsini, Pardo, Parra; Pérez, doña Joanna; Torrealba y Urrutia, don Osvaldo.

En consecuencia, el texto de las conclusiones y proposiciones APROBADAS por esta Comisión Especial Investigadora es el siguiente:

“CONCLUSIONES:

1 Respecto al Sistema Nacional de Inteligencia del Estado de Chile:

1.1 Contar con un organismo de inteligencia a nivel nacional y darle a la función de inteligencia un enfoque sistemático e integrador hizo indispensable la elaboración de un cuerpo legal que regulara, estructurara y definiera la organización y componentes del sistema de inteligencia del Estado. Fue así, como en 2004 se promulgó la ley N° 19.974 sobre el Sistema Nacional de Inteligencia.

En ese entonces existían entidades públicas que realizaban actividades de inteligencia. Existía consenso de que para un estado moderno esta actividad es un instrumento gubernamental legítimo y necesario. Sin embargo, la reglamentación vigente en esa época en materia de servicios de inteligencia adolecía de insuficiencias en relación con la eficacia de tal institucionalidad, así como desde su perspectiva de la garantía de los derechos de las personas frente a la actuación de tales entidades y de la fiscalización de las actividades que ellos realizan.

La inclusión de ciertos principios tales como el respeto al régimen democrático, a los derechos constitucionales y el de utilidad exclusiva de la información, se convirtieron en elementos que tenían como fin guiar la discusión parlamentaria.

Por otra parte, estos principios validan la función de inteligencia, destacan su importancia y le otorgan una dimensión ética y moral, enmarcando y limitando su actuar, de las organizaciones y sus integrantes.

Pese a estas intenciones programáticas, en la actualidad formalmente contamos con un sistema de inteligencia contemplado en esta ley pero que sin embargo en la realidad no opera ni funciona como tal, sino que pasa a ser la suma de organizaciones de inteligencia independientes que pertenecen a diferentes instituciones.

1.2 En este contexto y desde un punto de vista jurídico, la Comisión concluye que funcionarios de Carabineros de Chile, extralimitaron el ejercicio de sus funciones, haciendo uso indebido de las facultades entregadas por la ley de inteligencia, lo que permitió la introducción de evidencia dentro del proceso penal que, según lo establecido por las investigaciones judiciales en curso, a todas luces no cumplían con los estándares mínimos de juridicidad y protección de garantías constitucionales.

Es el Ministerio Público quien tiene la facultad exclusiva y excluyente de la persecución penal y en función a esa facultad, ordena la realización de ciertas diligencias a Carabineros, sin que esta institución tenga una actuación autónoma ni independiente.

Esta Comisión concluye que los hechos investigados tienen su origen en la falta de control externo e interno de las direcciones de Inteligencia que poseen cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.

Así entonces, hay que considerar la existencia de dos líneas jurídicas completamente distintas. Por un lado, está el servicio de inteligencia nacional, que es una actividad destinada a la recopilación y análisis de información para el efecto de toma de decisiones políticas y por otra línea, está el proceso penal.

Por otro lado, la autorización para realizar estas medidas intrusivas no es dada por un Juez de Garantía, sino por un Ministro de la Corte de Apelaciones, esto porque los objetivos perseguidos en la ley de Inteligencia son distintos. Con ella, se está buscando información para recopilar, analizar y obtener datos de inteligencia; y en el proceso penal, se busca evidencia para formalizar a una persona, someterla a un proceso criminal y perseguir responsabilidades penales.

Es fundamental que se entienda y se profundice el principio de que la exclusividad de la investigación penal –por mandato constitucional- le corresponde al Ministerio Público. No cabe confundir las tareas de inteligencia con la investigación en el proceso penal.

El régimen de intromisión de la ley de inteligencia, no ayuda al esclarecimiento del problema, más si tenemos presente que la utilización de medidas intrusivas supone la posibilidad de vulneración de derechos fundamentales y la consiguiente exclusión de evidencia por ilicitud. De allí la necesidad de fortalecer el control sobre las policías, sus direcciones de inteligencia y organismos de las fuerzas armadas.

1.3 En relación a los mecanismos de control institucional sobre las actuaciones realizadas en el marco de la ley de Inteligencia, se observa un déficit estructural en la mencionada norma.

Tanto el uso engañoso de información y la sanción a esta práctica ilícita, deberían estar sometidos a un estatuto idéntico del proceso penal y del propio art. 23 de la ley.

Recordemos que el artículo 23 de la ley de Inteligencia señala:

Artículo 23.- Cuando determinada información sea estrictamente indispensable para el cumplimiento de los objetivos del Sistema y no pueda ser obtenida de fuentes abiertas, se podrá utilizar los procedimientos especiales de obtención de información a que se refiere el presente Título, en la forma y con las autorizaciones que en el mismo se disponen.

Dichos procedimientos estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia y contrainteligencia que tengan por objetivo resguardar la seguridad nacional y proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico.

Los que sin ser parte del Sistema de Inteligencia del Estado utilicen tales procedimientos, serán castigados con presidio menor en cualquiera de sus grados, sin perjuicio de las penas que correspondan por los crímenes o simples delitos cometidos con ocasión de la actividad ilícita.

En otras palabras, se trata que los directores o jefes de los organismos de inteligencia al solicitar la autorización para utilizar medidas intrusivas, deberán hacerlo sólo ante la existencia de fundadas sospechas, basadas en hechos determinados, que deberán exponer circunstanciadamente, ante el Ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, a objeto de acreditar que éstos constituyen información indispensable para el objetivo del sistema.

En segundo lugar, la necesidad de regular las relaciones entre los procedimientos de obtención de información de la ley de inteligencia y las técnicas especiales de investigación de delitos, por la tendencia inevitable a utilizar los medios de investigación o de obtención de información que se confieren con menores restricciones en el ámbito preventivo que cuando se trata del ámbito de la persecución penal de delitos.

Como sostienen los especialistas "(...) la denominada promiscuidad funcional de la policía, en especial Carabineros, que tiene funciones tanto preventivas como represivas promueve el ejercicio de ambas con los mismos estándares de las primeras. Es por lo anterior que se hace imprescindible someter al control judicial la utilización de agentes encubiertos, autorizados en el art. 31 de la vigente ley N° 19.974, de Inteligencia, de la misma forma que se hace para los procedimientos especiales contemplados en los artículos 23 y 24".

De lo contrario, la evidencia obtenida por ellos no podría ser utilizada en el proceso penal, todo ello en virtud de los diferentes requisitos que autorizan su procedencia

1,4 Quedó de manifiesto en la Comisión, tras las presentaciones de los académicos y expertos invitados, que uno de los principales problemas que aqueja a nuestro sistema de inteligencia, y a Carabineros de Chile en particular, se relaciona con la autonomía con la que cuentan, la cual no se encuentra justificada democráticamente.

En este sentido cabe hacer presente que uno de los principios más importantes de un Estado democrático es el de interdicción de la arbitrariedad, es decir, el compromiso por la erradicación de todo ámbito institucional que la permita. Por ello, la Comisión estima que el control judicial en el marco de la ley de Inteligencia resulta excesivamente débil y debe ser perfeccionado.

1.5 En relación con el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y protección de datos personales, el estatuto esencial es el artículo 19º de la Constitución el que asegura a todas las personas:

Nº 5 "La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley".

Lo anterior, debe ser analizado pues resulta fundamental determinar el carácter de comunicación privada que tiene el mensaje por vía de Whatsapp, es decir, su contenido y el mensaje enviado por el emisor y el destinatario; y, por otro lado, la existencia de una ley que permita la interceptación, apertura o registro de esta comunicación.

En otras palabras, la Constitución Política “exige satisfacer las condiciones que la ley prevea relativas a los casos y formas en que puede tener lugar la intromisión en el hogar y las comunicaciones” , según lo dispuesto en el art. 19 N° 5.

En este sentido en nuestro sistema el Código Penal (art. 161 A) y el Código Procesal Penal establecen las principales reglas legales que autorizan la intromisión.

A saber el artículo 161 A del Código Penal señala:

Se castigará con la pena de reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de 50 a 500 Unidades Tributarias Mensuales al que, en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público, sin autorización del afectado y por cualquier medio, capte, intercepte, grabe o reproduzca conversaciones o comunicaciones de carácter privado; sustraiga, fotografíe, fotocopie o reproduzca documentos o instrumentos de carácter privado; o capte, grabe, filme o fotografíe imágenes o hechos de carácter privado que se produzcan, realicen, ocurran o existan en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público.

Igual pena se aplicará a quien difunda las conversaciones, comunicaciones, documentos, instrumentos, imágenes y hechos a que se refiere el inciso anterior.

En caso de ser una misma la persona que los haya obtenido y divulgado, se aplicarán a ésta las penas de reclusión menor en su grado máximo y multa de 100 a 500 Unidades Tributarias Mensuales.

Esta disposición no es aplicable a aquellas personas que, en virtud de ley o de autorización judicial, estén o sean autorizadas para ejecutar las acciones descritas.

Entonces, ¿qué requisitos debe cumplir una comunicación para reunir el carácter de privada? Conforme a lo expresado por el profesor José Luis Cea respecto del artículo 161 A:

“esta disposición asegura atributos públicos subjetivos íntimamente vinculados a la dignidad de la persona humana y a su libertad esencial. En términos generales, puede afirmarse que está consagrada en Chile desde la Constitución de 1828 y no ha dado lugar a problemas graves ni a interpretaciones rebuscadas. Sin embargo, tuvo razón la Comisión de Estudio al infundirle un significado amplio y abierto, pues sólo así quedan comprendidos en ella, por ejemplo, los dispositivos electrónicos ultra sensibles con los cuales se puede violar el hogar y las comunicaciones privadas”.

Como bien señala el autor, este derecho “es una proyección de los atributos personalísimos del individuo en la familia, el trabajo y otras expresiones de su personalidad. Como tal, esa inviolabilidad integra el núcleo de lo íntimo, secreto o confidencial que toda persona tiene y con base en lo cual puede proyectar su vida e infundirle un sello característicos propio, irrepetible, superando la idea de un sujeto más en una masa indiferenciadas. Trátese de un atributo muy cercano a la dignidad humana”. “La inviolabilidad rige igualmente para toda forma de comunicación privada, es decir, la transmisión de señales escritas, visuales o audiovisuales, hecha mediante un código común al emisor y al receptor y destinada sólo al conocimiento de ambos y no del público ni de terceros más circunscritos”.

Por otro lado cabe indicar que con la expresión privada se desea precisar, a juicio del profesor Silva Bascañán, aquel tipo de comunicación en que el remitente escoge de forma singular la persona que la recibe; quien da a conocer la comunicación elige soberanamente la persona del destinatario, con el evidente propósito de que sólo él la reciba.

En definitiva, la prohibición de intromisión del artículo 19 N°5, de la Constitución Política “es específica frente a la prohibición genérica de atentar contra la vida privada (artículo 19 N°4) y su formulación utiliza términos inequívocamente descriptivos de actos de intromisión: “allanar”, “interceptar”, “abrir”, “registrar”.

Precisamente “lo que distingue a las prohibiciones de intromisión respecto de cualquier prohibición genérica de indiscreción es su peso específico como reglas: el artículo 19 N°5 de la Constitución exige una justificación procedimental con reserva de ley para los actos de intromisión”.

El punto, no es el problema de la reserva legal, pues ésta se encuentra prevista – entre otros- en el Código Procesal Penal, y en el Título V de la ley de Inteligencia, no sin problemas técnicos- como se verá más adelante. El punto es precisamente el uso abusivo de la normativa, como aparece de los diversos antecedentes que la Comisión tuvo a la vista y que acreditan que el supuesto software informático que habría permitido acceder a las conversaciones privadas -de los eventuales involucrados en la denominada Operación Huracán,- jamás existieron lo que supone prima facie, un método de investigación engañoso prohibido expresamente por el Código Procesal Penal (art. 195).

Resulta paradigmático en nuestro ordenamiento jurídico, que la interceptación, apertura o registro de comunicaciones privadas sea siempre a través de una ley.

Ejemplo de lo anterior es el artículo 222 del Código Procesal Penal; el artículo 24 de la ley N° 20.000 sobre tráfico ilícito de estupefacientes; los artículos 23 y 24 de la ley N°19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y el artículo 14 N°3 de la ley N° 18.314 que fija las conductas terroristas y su penalidad.

Por último en este punto, cabe señalar que la estructura del derecho consagrado en el art. 19 N°5, impide necesariamente buscar una causa de justificación mediante la regla del peso, lo único que admite esta restricción es una ley expresa.

Con todo, se debe satisfacer la exigencia legal sobre la base de antecedentes serios y comprobables, no por medio de un embuste o un engaño.

El derecho y garantía de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de las comunicaciones, sólo pueden ser restringidas sobre la base de situaciones que satisfagan las exigencias legales. En este aspecto, se aprecia un déficit en los procedimientos de autorización, especialmente, respecto de la calidad de la información sobre la cual éstos se sustentan, y la sanción respecto de quien emplea antecedentes engañosos.

2 Respecto a la responsabilidad institucional de Carabineros de Chile:

2.1 De manera previa es preciso señalar en primer término que los antecedentes recabados por la Comisión, resultan coherentes con las actuales investigaciones seguidas por el Ministerio Público, respecto de los responsables de esta Operación, sobre la base de una presunta falsificación de instrumentos públicos, obstrucción a la investigación entre otros graves delitos, por tanto, existiendo una investigación abierta y pendiente un eventual juicio, es que resulta vedado para esta Comisión entrar en mayores detalles relativos a la investigación penal en curso, sus posibles resultados y eventuales responsabilidades.

Lo anterior, no obsta a que esta Comisión concluya que existe una alta responsabilidad institucional de Carabineros en la investigación policial denominada Operación Huracán.

2.2 La presente Comisión concluye que resulta de extrema gravedad que Carabineros de Chile haya impedido, mediante el acuartelamiento de su personal, el allanamiento instruido por el Ministerio Público a las dependencias de la Unidad de Inteligencia de Carabineros de Temuco. Carabineros, al movilizar a su personal y vehículos para impedir dicha diligencia, obstruyó una investigación en curso que finalmente derivó en responsabilidades penales de funcionarios de dicha Unidad.

2.3 Aún cuando algunos ex funcionarios de Carabineros, como el ex capitán Leonardo Osses, aseguraron ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados que no hubo implantación de pruebas en la denominada Operación Huracán, el Ministerio Público determinó con el cierre de la investigación judicial, que eventualmente hubo manipulación de la evidencia que originó la detención y posterior formalización de una serie de personas absolutamente inocentes.

2.4 La Comisión concluye, en virtud de antecedentes de público conocimiento y elementos vertidos en las sesiones, que Carabineros llevó adelante intervenciones telefónicas a lo menos desde el 1° de agosto del 2017. Es decir, en un período en que no se encontraba expedida la autorización judicial correspondiente.

En consecuencia, es del todo evidente que los procedimientos especiales de obtención de información realizadas antes de la autorización judicial por funcionarios de la Unidad Operativa de Inteligencia de Carabineros, no se ajustaron a lo señalado en los artículos 24, 25 y 26 de la ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado,

La ley N° 19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado establece las hipótesis específicas y procedimientos respecto al levantamiento de la inviolabilidad de las comunicaciones, que en este marco, son procedentes para interceptar esa comunicación y generar registro.

En el caso del uso de los denominados “procedimientos especiales de obtención de información” definidos, el referido cuerpo legal en su artículo 25 establece que los directores o jefes de organismos de inteligencia solicitarán una autorización judicial “para emplear los procedimientos señalados”, quedando la competencia de expedir tal autorización en la Corte de Apelaciones “en cuyo territorio jurisdiccional se realizará la diligencia”

En la historia de la ley N° 19.974 en comento, el legislador fijó que el procedimiento de autorización judicial opera bajo el principio de autorización judicial previa ya que este principio constituye “un resguardo efectivo de los derechos de las personas, más aún si se tiene en cuenta que tal autorización sólo será procedente en casos calificados” . Este principio es recogido en la redacción del artículo 25° en tanto a que se refiere a actuaciones posteriores a la autorización judicial.

Es decir, si no hay autorización judicial no puede haber interceptación, por lo tanto, son ilegales las intervenciones u otras operaciones de obtención de información de comunicaciones privadas que se realicen fuera del marco de dicha autorización judicial.

2.5 En síntesis la Comisión concluye, en función de todos los elementos recabados y que son de público conocimiento, que la utilización de pruebas falsas u obtenidas fraudulentamente en el marco Operación Huracán fue un montaje llevado a adelante por la Unidad de Inteligencia de Carabineros para incriminar a personas pertenecientes al pueblo Mapuche resultando particularmente grave, que en el marco de un sistema democrático, Carabineros haya llevado a adelante prácticas que nuestro país presenció en el marco de la dictadura cívico militar y que escapan de los preceptos de un Estado de derecho y el debido proceso.

2.6 Resulta altamente complejo que pruebas que recayeran sobre hechos de gran impacto social y que revestían un importante grado de gravedad, carecieran de un control interno por parte de Carabineros. Pruebas que por lo demás implicaron un alto nivel de intrusión en la privacidad de las personas investigadas y que derivaron, además, en la privación de libertad de los investigados.

Es preocupante que al interior de la institución no existan estos controles rigurosos que hubiesen permitido que se descubriera a tiempo, que el programa Antorcha, elaborado por Smith Leay, carecía de veracidad. Esto da cuenta, además, de la falta de competencias profesionales de los funcionarios que integraban la Unidad de Inteligencia Operativa Especializada de Temuco.

2.7 Ha quedado en evidencia la falta de un control interno en Carabineros en materia de selección y contratación de civiles especialistas en inteligencia policial.

Ante la Comisión Investigadora se expusieron diversos relatos que confirman que la contratación del señor Álex Smith Leay, no pasó por un proceso exhaustivo de selección. Es más, su vinculación a la institución se origina tras dictar un curso del área informática al que asistieron funcionarios que integraban la Unidad de Inteligencia de Temuco.

En consecuencia, es altamente preocupante que unidades tan sensibles, como la de Inteligencia, se conforme con personas que no tienen competencias comprobadas.

2.8 Otro hecho inaceptable que ha podido identificar esta Comisión guarda relación con la adquisición por parte de Carabineros del software Oxygen Forensic. La compra se efectuó mediante trato directo y

pago en efectivo con cargo a gastos reservados a la empresa Xmartlab Limitada, por un monto total de veintiún millones de pesos (\$21.000.000.-) la que emitió la factura N° 13 de fecha 1 de septiembre de 2017 a nombre de la institución.

Nada indica que su adquisición por trato directo se hubiese justificado en base a algunas de las razones esgrimidas en la ley N° 18.928 que fija normas sobre adquisiciones y enajenaciones de bienes y servicios de las Fuerzas Armadas o en la ley N° 19.886 sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; aún cuando con cargo a gasto reservado se puede contratar o adquirir cualquier bien, salvo que se trate de contrataciones de honorarios o que se desembolsen recursos para financiamiento de campañas políticas, de partidos políticos u organizaciones gremiales, según el artículo 6° de la ley N° 19.863.

La Comisión considera que no corresponde aplicar dicha modalidad teniendo en cuenta que la empresa XMARTLAB LIMITADA se encuentra registrada como proveedor en la plataforma de Chile Proveedores del Sistema de Mercado Público.

2.9 Para esta Comisión investigadora resulta insoslayable que la falta de control interno descrita en los párrafos precedentes deja en evidencia la responsabilidad de mando de los exgenerales señores Gonzalo Blu y Bruno Villalobos en este caso, considerando las obligaciones de mando, supervisión y control que establece la ley para Carabineros de Chile, como institución jerarquizada y dependiente del poder civil.

3 Respecto a las responsabilidades del Ministerio Público:

3.1 Esta Comisión ha llegado a la convicción de que Ministerio Público tiene responsabilidad en los hechos objetos de investigación, ya que actuó de manera poco diligente al haber ordenado la detención e incluso solicitar la prisión preventiva de personas involucrados en el caso, sin determinar previamente que la evidencia aportada por Carabineros de Chile cumplía con los estándares mínimos de juridicidad y protección de derechos fundamentales.

Adicionalmente a esta Comisión le merece reproche la existencia de versiones encontradas respecto del grado de participación que tuvo la Fiscalía Regional de La Araucanía y Carabineros de Chile durante el proceso investigativo.

Tanto el ex capitán e integrante de la Unidad de Inteligencia Operativa Especializada de Carabineros de Temuco (UIOE), Leonardo Osses y el ex funcionario civil de esa misma repartición, Álex Smith, aseguraron ante la Comisión Investigadora que Luis Arroyo Palma, quien fuera jefe de la Fiscalía de Alta Complejidad de La Araucanía, conocía perfectamente los alcances de la Operación Huracán. Incluso, ambos imputados coincidieron que Arroyo participó en varias reuniones de coordinación.

Adicionalmente, según publicó el diario La Tercera en su versión digital, el ex director general de Carabineros, Bruno Villalobos Krumm, declaró, en su calidad de testigo de la causa que actualmente se investiga, que tanto el fiscal Luis Arroyo, como el fiscal regional, Cristián Paredes tenían un estrecho vínculo con la UIOE. Sin embargo, los fiscales aludidos han manifestado desde un inicio que ellos sólo se enteraron de la investigación policial días previos a la detención realizada el 23 de septiembre de 2017.

Así, al menos se desprende de la entrevista que el fiscal Arroyo concedió a radio Cooperativa el 26 de enero de 2018. En la oportunidad, el persecutor aseguró que:

"Esta investigación, denominada policialmente 'Operación Huracán', fue desarrollada íntegramente por Carabineros en sede autónoma, bajo el amparo de la ley de Inteligencia. Esta información es liberada solo en septiembre a la Fiscalía y en ella se daba cuenta de la próxima y eventual comisión de un atentado en la ciudad de Temuco".

"Solo en ese momento comienza la investigación que desarrolla la Fiscalía y en el marco de la misma y en corto andar nos encontramos con las inconsistencias que he referido. En todo lo que se desarrolló por Carabineros y particularmente por la Unidad de Inteligencia al amparo de la Ley de Inteligencia, no tiene injerencia alguna la Fiscalía".

Ante la imposibilidad de contar en la Comisión con el testimonio de los fiscales aludidos, la instancia parlamentaria no dispone de la información necesaria que le permita comprobar o descartar la eventual participación o nivel en que el Ministerio Público pudo estar involucrado en la indagación policial, conocida públicamente como Operación Huracán.

De lo anterior podemos anticipar, como se ha mencionado ya en otras comisiones, que es necesario que quienes sean invitados a las comisiones Investigadoras tengan el deber de acudir, con el fin de aportar de forma correcta con los antecedentes con que cuenten, para efectos de llevar a cabo la labor de fiscalización que los legisladores están llamados a cumplir en este tipo de instancias parlamentarias.

4 Respecto al actuar de la I. Corte de Apelaciones de Temuco:

4.1 Como hemos señalado, la ley N° 19.974, que crea el Sistema de Inteligencia del Estado establece las hipótesis específicas y procedimientos respecto al levantamiento de la inviolabilidad de las comunicaciones, que en este marco, son procedentes para interceptar esa comunicación y generar registro.

El referido cuerpo legal en su artículo 25 establece que los directores o jefes de organismos de inteligencia solicitarán una autorización judicial "para emplear los procedimientos señalados", quedando la competencia de expedir tal autorización en la Corte de Apelaciones "en cuyo territorio jurisdiccional se realizará la diligencia"

En la historia de la ley N° 19.974 en comento, el legislador fijó que el procedimiento de autorización judicial opera bajo el principio de autorización judicial previa, ya que este principio constituye "un resguardo efectivo de los derechos de las personas, más aún si se tiene en cuenta que tal autorización sólo será procedente en casos calificados".

No obstante lo anterior, la Comisión estima que la ley de Inteligencia no precisa de manera adecuada las hipótesis específicas sobre la base de las cuales se pueden solicitar por parte del Director de Inteligencia o entregar por parte de un Ministro de la Corte de Apelaciones las autorizaciones judiciales para llevar adelante procedimientos especiales de obtención de información, manteniéndose por tanto un espacio en la ley para la discrecionalidad de la I. Corte de Apelaciones al momento de calificar los antecedentes para autorizar las respectivas intervenciones.

De acuerdo a lo anterior, y las declaraciones recogidas por esta Comisión, el Ministro de la I. Corte de Apelaciones de Temuco de la Región de la Araucanía, ante quién se requerían las autorizaciones conforme al turno, autorizó la interceptación de comunicaciones, sin disponer de antecedentes o indicios que permitieran establecer de manera fehaciente la procedencia de las mismas, lo que en definitiva transformó a los imputados en víctimas de una prisión ilegal producto de la eventual falsificación de pruebas de cargo, como latamente se ha detallado en el presente informe.

5 Respecto del actuar del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

5.1 De acuerdo al artículo 1° de La ley N° 20.502 que "CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES" El Ministerio del Interior en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior "concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

5.2 En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros.”

5.3 Al mismo tiempo, el artículo 9° de la mencionada ley señala que “Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

5.4 Luego de las consideraciones respecto del alcance de las normas legales aplicables a esta Secretaría de Estado, sobre la base de reglas que le atribuyen competencia en materia de orden público, no resulta posible vincularlos a una eventual responsabilidad política respecto de los hechos que fueron objeto de análisis por esta Comisión, los que se dan en el marco normativo del sistema de inteligencia.

Sentada la premisa que la investigación policial denominada “Operación Huracán”, se origina sobre la base de actuaciones en el marco del sistema de inteligencia por parte de Carabineros, cabe precisar que la vinculación del Ministerio del Interior con el citado sistema, tiene su fundamento legal en el art. 7° de la ley N° 19.974, en virtud del cual se “crea la Agencia Nacional de Inteligencia, como servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado, que estará sometido a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, cuyo objetivo será producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, en conformidad a la presente ley”. Es decir, el órgano de inteligencia, se encuentra legalmente vinculado con la cartera de Interior a objeto de asesorar a la primera magistratura. En este sentido, la agencia, dentro sus competencias específicas debe “disponer la aplicación de medidas de inteligencia, con objeto de detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales”.

Por su parte, el sistema de inteligencia del Estado se encuentra constituido, conforme al art. 5°:

- a) La Agencia Nacional de Inteligencia;
- b) La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional;
- c) Las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, y
- d) Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las unidades, departamentos o cualquiera otra dependencia de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública que realicen tareas de inteligencia se considerarán, para los efectos de la aplicación de esta ley, como partes integrantes de las respectivas direcciones o jefaturas de inteligencia señaladas precedentemente.

No obstante, la regulación legal citada, el sistema de inteligencia ha proporcionado evidencia empírica de su precario funcionamiento, atendido que no resulta idóneo para sistematizar y analizar información acorde a los fines y objetivos de la ley; por el contrario, se ha transformado en un instrumento para perseguir objetivos diversos (¿la búsqueda de la verdad en el proceso penal?) o para encubrir déficit o ilegalidades en la supuesta obtención de pruebas.

5.5 Corolario de lo anterior es el contundente fallo de la Excma. Corte Suprema, en causa acumulada roles 40.860, 40.862, 40.863, 40.864 todas de 19 de octubre de 2017, que acoge por la unanimidad de la Sala Penal el amparo deducido por los presuntos involucrados en la Operación Huracán, según la cual la resolución recurrida que ordenó la prisión preventiva, sobre la base de una supuesta entrega de antecedentes del Ministerio Público en la investigación, desarrollada por Carabineros, no fue capaz de entregar en forma “clara y precisa los antecedentes calificados que le permitieron presumir fundadamente [...] que cada uno de los imputados tuvo participación en los delitos de asociación ilícita terrorista, y en el caso de los encartados Curiche Curiqueo y Tranamil Nahuel, además, en el delito de incendio, con lo cual no se ha cumplido con las formas que la Constitución y las leyes demandan para autorizar al tribunal recurrido para decretar la prisión preventiva de los amparados”. Luego, señala que “...se demuestra claramente que en la especie ha existido una manifiesta afectación de la libertad personal de los recurrentes al privárseles de esta mediante una resolución que, al menos en relación al requisito b) del artículo 140 del Código Procesal Penal, es carente de toda fundamentación, de hecho y de derecho, que la justifique, lo que es de mérito suficiente para acoger la acción constitucional intentada en estos antecedentes”.

Que el amparo sea acogido por las motivaciones sintéticamente esbozadas, resultan demostrativas de la inutilidad del sistema de recopilación de información de inteligencia, pues no permiten sostener una resolución judicial. Empero, reflejan que los “antecedentes” son precisamente indiciarios de la existencia de conductas que tuvieron -so pretexto de utilizar- información obtenida mediante “softwares” y “avanzada tecnología” en las unidades de inteligencia de Carabineros, una burda práctica de implantación de pruebas.

En este contexto, resulta ineludible reflexionar que las autoridades vinculadas al sistema, en todas las administraciones desde la creación de la citada ley sobre el sistema de inteligencia del estado el año 2004, no han desplegado las acciones necesarias a objeto de analizar la pertinencia de una reforma integral que restrinja el uso abusivo de las herramientas que permiten limitar severamente garantías constitucionales, latamente explicadas en el presente informe. Asimismo, no se ha efectuado un análisis crítico por la autoridad política de las brechas existentes en el marco de autorización de medidas intrusivas, y el énfasis que debe ser transmitido a los componentes del sistema pertenecientes a las ramas de orden y seguridad pública.

5.6 Como resultado de las facultades indicadas, el Gobierno a través del Ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Mario Fernández y de su Subsecretario de Interior, señor Mahmud Aleuy y dentro del marco de dichas funciones, mantuvieron con Carabineros una comunicación general de las operaciones que este desarrollaba, haciéndose eco en términos comunicacionales de los resultados que Carabineros les entregaba, sin mayores cuestionamientos al origen y calidad de las pruebas aportadas; actuando sus autoridades en forma temeraria y desproporcionada, generando expectativas de resultados positivos sobre la base de operaciones policiales construidas en falsedades e imputaciones fraudulentas a líderes Mapuche, cuyas imputaciones no habían sido verificadas por los tribunales de justicia” .

5.7 Luego de conocido los antecedentes entregados por el Ministerio Público, la cartera de interior se hizo parte en los procesos. No obstante lo anterior, es efectivo, según muestran las actuaciones posteriores y ya en la etapa de investigación, conocido los antecedentes del caso, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública solicitó los sumarios e investigaciones internas a Carabineros para determinar la existencia de ilícitos y responsabilidades, lo que sin embargo, resultó tardío, habiéndose generado la vulneración de la libertad personal de las personas afectadas según declaró la Corte Suprema en la sentencia reseñada.

6 Respecto a la criminalización del pueblo Mapuche.

El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios, por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de 300 años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su

ocupación del territorio en las mal llamadas Mercedes, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría y por la necesidad de expandir por esta naciente

República el control del país más allá del río Bío Bío. (cita: Informe de la Comisión de

Verdad Histórica y Nuevo Trato. 28 de Octubre de 2003. Capítulo I.El Pueblo Mapuche. Los Mapuche en la historia y el presente. Página 329-367)

Durante las décadas del 50, 60 y 70 fueron nuevamente estigmatizados como conflictivos o revolucionarios, por pretender recuperar parte de las tierras usurpadas en los procesos de Reforma Agraria que llevaron adelante gobiernos de derecha, de centro y de izquierda (Cita: Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato. 28 de octubre de 2003. Capítulo I. El Pueblo Mapuche. La Reforma Agraria y el Pueblo Mapuche. Página 402-410). No han sido pocos las personas Mapuche asesinadas y torturadas reconocidos por el Estado en el informe Rettig, después del Golpe de Estado de 1973. El Informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, señala la existencia de 136 mapuches muertos o desaparecidos durante el Régimen Militar.

A partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el denominado Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados nuevamente como delincuentes o sencillamente como terroristas, según la actuación de distintos gobiernos.

En este sentido, es evidente que la discriminación y la estigmatización de las personas, hombres, mujeres, niñas, niños y adolescentes solos por ser Mapuche, ha ido en aumento y no se basa solamente en este caso puntual de la investigación policial denominada por Carabineros como "Operación Huracán". Como hemos visto, solo ha ido variando en la forma en que a la sociedad chilena sigue discriminando a los que son parte del Pueblo Mapuche, como continuamente se refleja en estudios sobre discriminación, como por ejemplo el Estudio Longitudinal de Relaciones Interculturales del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, CIIR del 2017 conformado por docentes de la Universidad Católica y de la Diego Portales.

Apelativos discriminadores son a lo largo de la historia de Chile signos evidentes de esa estigmatización contra todo un Pueblo, que constantemente genera la vulneración de sus derechos, que incluso le reconocen instrumentos internacionales que Chile ha suscrito y que están plenamente vigentes.

La conducta de miembros de Carabineros de Chile en este caso, y en el que han participado suboficiales, oficiales y miembros del Alto Mando de la institución, y en que ha quedado la sensación de una verdadera estrategia, y procedimientos con lógicas de asociación ilícita, por la que fueron capaces de actuar sin mayor control judicial ni político y con el objetivo manifiesto de criminalizar a los dirigentes afectados y sus demandas sociales, económicas, políticas y culturales, ha vulnerado los más mínimos derechos y garantías personales de cada uno de los dirigentes detenidos.

El actuar de las instituciones y sus miembros en esta "Operación Huracán", es una prueba concreta de la negación permanente de la preexistencia del Pueblo Mapuche en nuestro país y de sus derechos, lo que se hace evidente al constatar que ningún texto constitucional desde 1810 a la fecha los ha reconocido como parte importante de una sociedad diversa e inclusiva, plasmando una fórmula institucional y estructural de negación de sus derechos como Pueblo y Nación preexistente, que solo ahonda las distancias entre los que habitan este país y que da espacio para la persecución de sus dirigentes, como es el caso objeto de esta Comisión Especial.

Corroborando lo anterior, lo expresado por los especialistas en materia penal, muy sintéticamente la profesora Myrna Villegas ha señalado que una aplicación del "derecho penal del enemigo" (o de tercera velocidad) concepto elaborado por Günther

Jakobs, emparentado con la Doctrina de la Seguridad Nacional, concibe como “enemigos” a quienes no se ajustan a los controles sociales existentes, quienes se apartan de los dictados de la ley de manera permanente: forma de vida, raza, religión, y que no garantizan “seguridad cognitiva” , luego sostiene que “El mapuche es considerado un enemigo porque su forma de vida, su modo de producción, su cultura y su religión no son compatibles con las necesidades de acumulación capitalista. estas necesidades de acumulación sí pueden verse satisfechas a través de empresas forestales e hidroeléctricas dadas las altas ganancias que producen, estas necesidades de acumulación obvian conscientemente el daño ambiental y cultural que traen aparejadas” .

Respecto a la comparecencia de ex funcionarios públicos y particulares que indica a comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados.

Con fecha 10 de abril de 2018, se realizó la primera sesión de “Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada “Operación Huracán” en la cual se acordó remitir invitaciones y citaciones a una serie de autoridades y personas, para llevar a cabo el objetivo de la Comisión.

A la fecha, las sesiones de esta Comisión se han visto frustradas por la no comparecencia de las personas invitadas entre otros el Fiscal Regional de Aysén, don Carlos Palma, el Fiscal Regional de la Araucanía, don Cristián Paredes, el Fiscal Jefe de la Fiscalía de Alta Complejidad de la Araucanía, don Luis Arroyo, el Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Alta Complejidad a cargo de la Operación Huracán, don Felipe González; el Director de la Agencia Nacional de Inteligencia, señor Luis Masferrer, el ex General Director de Carabineros, señor Gustavo Villalobos; la del ex Ministro del Interior, señor Mario Fernández y la del Ex Subsecretario de dicha cartera, señor Mahmud Aleuy.

En todos estos casos se trata de personas que ejercen o ejercieron funciones públicas.

Lo anterior no es nuevo, por el contrario, este tipo de prácticas se han vuelto habituales, especialmente en aquellos casos en que las investigaciones de la Cámara de Diputados se refieren a casos de alta connotación pública. A mayor abundamiento, con fecha 31 de agosto de 2016, la Comisión Especial Investigadora “De las responsabilidades administrativas que permitieron el fraude fiscal ocurrido en el Ejército a través de la apropiación indebida de fondos derivados de la ley reservada del cobre entre los años 2011 y el presente.” evacuó su informe, conclusiones y recomendaciones el cual resultó aprobado por 72 votos a favor y una abstención en la sesión del 06 de octubre del mismo año.

Producto de la negativa a comparecer de ex autoridades de ex autoridades del Ejército a dicha instancia de fiscalización (ex CJE, General de Ejército, Juan Miguel Fuente- Alba.) la Comisión recomendó la realización de “Modificaciones legales para la obligatoriedad de asistencia de ex funcionarios públicos” ya que “La inasistencia en diversas Comisiones Investigadoras de quienes dejan de ejercer la función pública redundan en una dificultad para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades”.

En razón de lo anterior, los miembros de dicha Comisión presentaron, con fecha 16 de marzo de 2016, el proyecto de ley (Boletín N° 10.568-07), que dice relación con extender por dos años la obligación de comparecencia ante esta Cámara de Diputados de ex servidores públicos, aun cuando ya no estén en funciones de modo de evitar que quienes tienen responsabilidades superiores se escuden en la inexistencia de esta obligación legal.

Actualmente se encuentran en tramitación a lo menos 10 proyectos de Ley , presentados desde el año 2007 a la fecha que pretenden perfeccionar el funcionamiento de las Comisiones Investigadoras aprobadas por la Cámara de Diputados, y en particular establecer normas para asegurar la comparecencia a estas instancias de particulares y ex funcionarios públicos, los cuales actualmente no se encuentran obligados a prestar testimonio o aportar información o antecedentes valiosas a estas comisiones.

8 Respecto al plazo de acusación constitucional.

El artículo 52 de la Constitución establece que entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de:

- Presidente de La República;
- Ministros de estado;
- Magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;
- Generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación
- Los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión

En el caso del Presidente de la República; la acusación podrá interponerse “mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo.”

En el resto de los casos, la acusación podrá interponerse “mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.”

Ahora bien, los hechos objeto de investigación por esta Comisión dan cuenta de dos situaciones no previstas por el Constituyente al momento de regular la institución de la acusación constitucional, a saber:

a. El plazo para acusar constitucionalmente a las autoridades es absolutamente insuficiente, habida consideración de lo siguiente:

- Las más de las veces, los hechos que eventualmente pudiesen ser objeto de dicha instancia, son de conocimiento público una vez que han expirado sus respectivos cargos.
- Las investigaciones judiciales y/o administrativas que dichos casos implican superan con creces los plazos establecidos por la Constitución para reclamar la responsabilidad política de los eventuales involucrados
- Un mínimo de diligencia en el cumplimiento de la labor parlamentaria requiere la investigación acuciosa de los hechos y la preparación del libelo acusatorio lo que es imposible que ocurra dentro de los plazos actualmente vigentes, sin afectar de manera grave la confianza institucional y la protección de la honra de los involucrados.

b. Las hipótesis de autoridades que deberían ser objeto de un juicio político por las acciones u omisiones ocurridas en el ejercicio de sus cargos son insuficientes, habida consideración de las altas atribuciones y facultades que poseen el General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones.

RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN:

1 Reformar profunda e integralmente el Sistema Nacional de Inteligencia chileno. Esto significa, entre otras cosas:

- a) Establecer una coordinación y control centralizado de todas las actuaciones que se realicen en el marco de la ley de inteligencia.
- b) Modificar la ley de Inteligencia, en el sentido de establecer expresamente el principio de uso exclusivo de la información.

c) Incorporar en el Código Penal la regla del entrapamiento. En este sentido la propuesta de la Comisión, a fin de evitar montajes, es incorporar una nueva hipótesis de exención de responsabilidad criminal del siguiente tenor:

“Está exento de responsabilidad criminal, el que hubiere sido determinado a ejecutar el hecho mediante ardid, ejercido por un funcionario público o por alguna persona concertada con éste”.

La propuesta en el orden comparado se conoce, al decir de los especialistas, como entrapamiento (entrapment) y en diversas propuestas técnicas en nuestro medio no es novedosa.

“Si un agente revelador termina instigando bajo ardid a la comisión de un delito al sujeto investigado, la respuesta estatal debe ser la exclusión de responsabilidad penal del instigado. Lo que está en juego aquí no es sólo la afirmación o negación de la responsabilidad del inducido, sino que también la preservación de la integridad del sistema investigativo y procesal y, en definitiva, la fijación de un estándar moral mínimo que debe satisfacer el Estado en su labor persecutoria y, en general, en su trato con los miembros de la comunidad”.

d) Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, similar a la existente respecto del fiscal del Ministerio Público y del abogado asistente (269 ter), cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones 54

e) Establecer modificaciones en la ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado a objeto de exigir la autorización previa de un Ministro de la Corte de Apelaciones tratándose de agentes encubiertos.

f) Modificar el art. 25 de la ley sobre Sistema de Inteligencia del Estado exigiendo que la solicitud de autorización de medidas intrusivas, sujeta a control judicial debe fundarse en hechos determinados, que deben ser expuestos circunstanciadamente a objeto que funden la sospecha de su necesidad para el cumplimiento de los objetivos del sistema de inteligencia del Estado 55

g) Sancionar expresamente el ardid en estos casos, ampliando los alcances del tipo penal previsto en el art. 23, sancionado con el límite máximo de la pena allí prevista, cuando el sistema sea utilizado por funcionarios públicos con métodos engañosos a objeto de obtener las autorizaciones judiciales a que se refiere la ley 56

2 Reforma integral a Carabineros de Chile, que considere:

a) Crear un sistema de control de la contratación de organismos colaboradores en el marco de sus unidades, organismos de inteligencia de Carabineros de Chile.

b) Ese control no solo debe estar orientado hacia el chequeo de antecedentes curriculares que ameritan la contratación particular, sino además respecto de la idoneidad de la persona a contratar.

c) Establecer órganos de control civil interno y externo sobre las actuaciones de sus funcionarios.

d) La Comisión concluye que es necesario modernizar e institucionalizar un perfil profesional de ingreso de funcionarios de Carabineros a las Unidades de Inteligencia y la Dirección de Inteligencia de Carabineros que incorpore altos estándares de formación técnica y profesional a través la implementación de un

Sistema de Desarrollo Profesional al interior de la institución.

e) Generar protocolos internos de validación técnica de las pruebas y su respectiva cadena de custodia.

3 Modificación de la ley N° 19.863 que contiene normas sobre gastos reservados en orden a establecer un mayor control por parte de Contraloría y de la Cámara de Diputados sobre los egresos por dicho concepto, especificando cada ítem y respaldando su utilización con boletas y facturas que

acrediten que los gastos informados se han invertido para el cumplimiento de las funciones y los propósitos de la autoridad o institución de que se trate, particularmente respecto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad.

4 Ampliar las hipótesis de comparecencia a estas instancias de fiscalización de la Cámara de Diputados contenidas en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, a ex funcionarios públicos y a particulares que hayan tenido contratos con el Estado, Municipios, Corporaciones o Fundaciones de Derecho Público y Empresas del Estado.

5 Establecer la obligación de comparecencia a las Comisiones Investigadoras de la Cámara de Diputados a los ex funcionarios públicos y particulares que especifica el proyecto de reforma constitucional hasta los 6 meses posteriores al término ejercicio del cargo o cese efectivo de sus funciones.

6 Establecer sanciones en caso de infracción de la norma las cuales dicen relación con la prohibición de ejercicio de cargos públicos, por hasta un plazo de dos años para los ex funcionarios públicos y un año para los particulares, y multa a beneficio fiscal. En ambas hipótesis, se establece que la no comparecencia a la Comisión Investigadora debe ser constatada en el informe aprobado por la sala de la Cámara de Diputados.

7 Modificar las reglas sobre la responsabilidad administrativa para los funcionarios públicos, de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública consagradas en los artículos 158 de la ley N° 18.834 Sobre Estatuto Administrativo; 154 de la ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales; artículo 156 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del

Ministerio de Defensa Nacional, que establece el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas; artículo 36 bis en la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile y artículo 138 bis en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile estableciendo que la acción disciplinaria contra los funcionarios antes señalados, prescribirá en cinco años contados desde el día en que éste hubiere incurrido en la acción u omisión que le da origen.

Lo anterior, con el objeto de precaver que hechos como los que son objeto de investigación por esta instancia, queden sin ser sancionados administrativamente por el solo hecho del transcurso del tiempo.

8 Permitir la interposición de una acusación constitucional hasta los 6 meses de siguientes a la expiración en su cargo, sin importar la autoridad involucrada.

9 Ampliar el catálogo de autoridades que pueden ser acusados constitucionalmente, extendiéndose al General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones, por las causales dispuestas para los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional.

10 Perfeccionar la capacitación y procedimientos de utilización de sistemas informáticos para la obtención de evidencia, así como también la cadena de custodia de la evidencia, implementando estándares internacionales con el fin de evitar el uso fraudulento de o la implantación de pruebas falsas.

11 Que se considere en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, -sin perjuicio de las necesarias actualizaciones a las normas vigentes- tipificar sanciones penales por

el mal uso de datos obtenidos por medios informáticos, o la utilización de pruebas falsas por parte de organismos o funcionarios públicos, así como también, la prohibición de herramientas como el malware o phishing para la obtención de pruebas por parte de organismos como el Ministerio Público, Carabineros o Investigaciones.”.

Finalmente, la Comisión Investigadora acuerda que forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas las consideraciones que les sirvieron de fundamento.

VIII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos de la Administración del Estado en relación a la operación de mutuales y otras instituciones afines o corporaciones privadas, vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades, errores, vicios u omisiones en la fiscalización de sus operaciones.

Antecedentes

En la sesión celebrada el 2 de mayo de 2018, esta H. Cámara aprobó una solicitud suscrita por 70 diputadas y diputados¹ en conformidad a lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República, 53 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, por la cual se propuso crear una Comisión Especial Investigadora de los Actos de la Administración del Estado, en relación a la operación de mutuales y otras instituciones afines o corporaciones privadas, vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades, errores, vicios u omisiones en la Fiscalización de sus operaciones.

El tenor literal de la solicitud es el que se transcribe a continuación:

“Oficio N° 13.888

VALPARAÍSO, 2 de mayo de 2018

La Cámara de Diputados, en sesión de esta fecha y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República; 53 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y 297 y siguientes del Reglamento de la Corporación, ha prestado su aprobación a la solicitud de 70 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora de los actos de la administración del Estado en relación a la operación de mutuales y otras instituciones afines o corporaciones privadas, vinculadas a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, así como eventuales irregularidades, errores, vicios u omisiones en la fiscalización de sus operaciones, en los términos planteados en la solicitud (CEI 6).

Conclusión

El trabajo investigativo realizado por esta Comisión tuvo dificultades evidentes para avanzar por recaer en áreas de la gestión financiera y administrativa de Carabineros de Chile donde existe una carencia de información completa y fidedigna y, en el caso de las Mutualidades, tratarse de entidades privadas donde esta Comisión carece de facultades intrusivas.

No obstante ello, se pudo establecer un conocimiento y definiciones importantes en las áreas específicas sometidas a la competencia y mandato de esta Comisión, incluso consiguiendo cambios institucionales concretos y específicos que fortalecen la probidad administrativa y asignación de responsabilidad específica, conforme se pasará a exponer.

Antes que todo, los integrantes de la Comisión estiman necesario realizar la prevención de que las irregularidades indagadas se sitúan en torno a la gestión y decisiones de los altos mandos de la institución y que no puede colocarse en tela de juicio el trabajo honesto y sacrificado que realizan a diario miles de hombres y mujeres de Carabineros de Chile en cada comuna y localidad de nuestro país.

1. IRREGULARIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE BIENESTAR DE CARABINEROS (DIBICAR) Y LA MUTUALIDAD DE CARABINEROS (MUTUCAR)

Los integrantes de la comisión concluimos que en la administración de ambos organismos y en la relación (administrativa y comercial) existe entre estas instituciones un amplio campo de regulación difusa y de abundantes vacíos legislativos y de control, que han permitido durante años el desarrollo de diversos tipos de prácticas administrativas irregulares

Durante el trabajo de la Comisión Investigadora, se comprobaron irregularidades graves en el control y supervisión patrimonial, financiera y contable de las instituciones, particularmente de la División de Bienestar de Carabineros.

Dichas irregularidades, detectadas por la Contraloría General de República y ratificadas por las autoridades de Carabineros que asistieron a las sesiones de la Comisión, se traducen en que la División de Bienestar de Carabineros (Dibicar) no ha tenido ni tiene aún registros contables completos, fidedignos y confiables donde se contenga, por ejemplo, el detalle de la deuda millonaria que mantiene con la Mutualidad de Carabineros (MUTUCAR).

De lo anterior, se deriva que no es posible saber con certeza a cuánto asciende la deuda por razones de capital, reajustes e intereses, ni las disminuciones que esta pueda tener producto de amortizaciones o pagos. Por tanto, no existe certidumbre sobre el saldo de la deuda que la propia DIBICAR señala ascendentes a unos 13.000 millones de pesos, si es real o no, pues se basa sólo en información que le remite la Mutualidad (Mutucar) a la Dirección.

Por otro lado, se comprobó que la Mutualidad de Carabineros, de acuerdo a sus estatutos, debía entregar un porcentaje de sus excedentes anuales a distintas instituciones y que asciende a un cuarenta por ciento en el caso de la Dibicar. Los excedentes totales, entre los años 2005 y 2016 ascenderían a 23.000 millones y fracción, sin embargo esos recursos no ingresaron a la Dibicar y no hay registro de que hayan ingresado, ni contable ni extracontablemente, a la Dirección de Bienestar de Carabineros. Sólo se logró acreditar, unos 16.000 millones, de compensación con deudas que tenía la Dirección de Bienestar con la Mutualidad.

En este caso, se advierte que incluso si la operación de compensación hubiese estado autorizada (no lo estaba), contablemente debió existir un registro en que constara el ingreso del recurso y luego que se pagaba, compensando la deuda debidamente registrada. Esta información se obtuvo mediante la reconstitución realizada por la Contraloría, ya que no se registraba en la contabilidad de la Dibicar. Y a mayor abundamiento, cuando se solicitaron los respaldos de estas situaciones, en la Dibicar se informó que por norma interna de Carabineros, la documentación fue destruida.

Por otra parte, la contabilidad, los estados financieros y la información que da cuenta del patrimonio de inmuebles con los que cuenta cada institución, Dibicar y Mutucar, adolece de altos niveles de imprecisiones y numerosas inconsistencias y contradicciones. De acuerdo a los estados financieros, la valuación de los bienes raíces de la Dibicar ascenderían a 57.000 millones de pesos, pero según el avalúo fiscal, ascendía a 124.000 millones de pesos. Dicha información se obtuvo mediante la auditoría de Contraloría y lo señalado por funcionarios, que llevaban un registro inmobiliario mediante una simple planilla "excel" que cualquiera podría intervenir.

Asimismo, se evidenciaron transacciones comerciales entre la Mutualidad y Dibicar que tienen características inusuales que generan dudas sobre el cumplimiento estricto del principio de probidad administrativa y que se haya primado y resguardado el interés general de la institución. La venta y posterior recompra de la Casa de Huéspedes (vendido en 2003 por 682 millones de pesos y recomprado en 2006 en 2.539 millones de pesos) careció de una información y fiscalización que permitiera confiar en que los recursos públicos fueron debidamente protegidos.

Consideramos completamente inaceptable y sospechoso que la información contable que provean las instituciones públicas, como la Dibicar, no sea totalmente confiable y/o fidedigna. Es de suma importancia que una institución que recibe cuantiosos recursos del Estado mantenga una contabilidad, registro y control del más alto nivel de rigurosidad y transparencia.

Por otro lado, la falta de registro de algunas operaciones (deudas, cancelación de deudas) o la destrucción de sus respaldos, constituyen hallazgos y procedimientos que se orientan en una dirección absolutamente contraria al estándar mínimo de procesos administrativos y financieros de una institución como Carabineros de Chile.

Se pudo determinar que la Dirección de Bienestar de Carabineros administra cerca de seis mil inmuebles, la mayoría de ellos habitacionales para el personal de la institución, pero también casinos, centros de veraneo, hoteles, hostales, incluso predios agrícolas, sitios eriazos, cuarteles policiales, edificios institucionales y hospitales, constituyendo ello un inmenso y cuantioso holding inmobiliario de administración fiscal.

La Mutualidad, que en esta área inmobiliaria está muy relacionada con la gestión inmobiliaria que realiza la Dirección de Bienestar, administra a su vez alrededor de otros mil seiscientos inmuebles, la mayoría de propiedad de la Mutualidad, que también pone a disposición del personal o de las necesidades de Carabineros de Chile mediante el pago de rentas de arrendamiento. Esta estrecha relación se materializa también en la entrega de créditos para el financiamiento para la adquisición de estos u otros inmuebles por oficiales de carabineros.

En esta área de gestión inmobiliaria, también hay operaciones cruzadas; es decir, hay inmuebles de la Mutualidad -de propiedad de una corporación privada- que administra Carabineros de Chile. A su vez, también hay inmuebles de patrimonio de afectación fiscal que administra la mutualidad.

En consecuencia, es evidente el problema de conflictos de interés, ya que si la autoridad máxima de la Mutualidad es la misma autoridad máxima de Carabineros de Chile y entre ambas instituciones se venden, compran, arriendan, construyen, modifican y mantienen inmuebles de propiedad fiscal que hoy son muchos miles, es ineludible que exista colisión acerca de cuál de las instituciones debe hacer prevalecer su interés en cada operación inmobiliaria. La situación se agrava aún más si se considera que durante décadas los Comandantes en Jefe y Generales Directores y otros altos mandos se distribuían parte de los excedentes anuales que obtenían en cada Mutualidad.

Sobre la difusa e imprecisa información respecto del detalle del cuantioso y numeroso inventario del patrimonio inmobiliario que administra la Dibicar, se detectaron problemas de disconformidad entre la contabilidad y la información que se supone da cuenta de los inmuebles que se tienen; además de incongruencias en valorización de los mismos.

Atendido los hallazgos de la Contraloría, no resulta aceptable que en la Dibicar no exista un registro completo y detallado de todo su patrimonio inmobiliario, sobre todo en consideración de que alcanza grandes cantidades de inmuebles de todo tipo y ubicados en distintos lugares del país.

Por último, se reconoció que Dirección de Bienestar mantiene un sistema computacional bastante antiguo, de hace más de 40 años, que es el Sistema Anzio, que es vulnerable a la intervención maliciosa, que es de alto riesgo y que recién este año, se disponen estudios para migrar a un sistema más confiable.

Responsabilidades:

De acuerdo con la ley 18.713, la División de Bienestar de Carabineros, debe actuar como persona jurídica representada por su Director, al que le corresponderá su representación judicial y extrajudicial y se limitará a las actividades propias tendientes a la consecución de sus fines.

Existe abundante evidencia que este servicio público que forma parte de Carabineros de Chile, claramente no ha sido administrado con los estándares de probidad, control y eficiencia mínimos correspondientes a una institución pública, generándose diversas irregularidades comprobadas por la Contraloría General de la República e investigadas hoy por la Justicia.

Es absolutamente inaceptable que no tengan información financiera contable y extracontable de respaldo, que permite tener certeza completa de la totalidad de sus créditos y deudas existentes, así como el detalle de su inmenso patrimonio inmobiliario.

Evidentemente, en este estado de cosas, asiste responsabilidad directa para los generales que han estado a cargo de la Dirección de Bienestar de Carabineros durante el periodo 2005 al 2016 y con evidente omisión de sus responsabilidades han contribuido, de alguna u otra forma, al resultado que comprobó la Contraloría General de la República. Los oficiales que estuvieron a cargo en ese período, de acuerdo al informe de la Contraloría General de la República, son los generales Marcos Tello, Marcia Raimann, Hugo Insulza Daneri, Victor Herrera Pintor y Manuel Letelier Castillo.

2.- PARTICIPACIÓN DE PERSONAL EN SERVICIO ACTIVO EN LA DIRECCIÓN DE MUTUALIDADES Y OTRAS CORPORACIONES PRIVADAS VINCULADAS A LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD.

Una arista del trabajo de esta Comisión que tuvo un importante impacto en la opinión pública fue todo lo concerniente a la participación del General Director de Carabineros, al Director General de la Policía de Investigaciones y Comandantes en

Jefe de las FFAA, todos en servicio activo, como presidentes de los Consejos Directivos de las Mutuales y otras corporaciones privadas relacionadas con sus instituciones, durante décadas.

Este debate que se extendió largamente en la Comisión abarcó dos aspectos de esta participación directiva. Por una parte, se analizó si estaba ajustado a la legalidad que estas altas autoridades institucionales (y otros generales), participen por derecho propio dirigiendo los Consejos Directivos de estas instituciones privadas y, también, como enfrentaban los evidentes conflictos de interés que se podían producir en razón de la dualidad de cargos en instituciones fuertemente relacionadas.

Asimismo, en segundo lugar, se examinó la situación derivada de que no obstante que estas Mutualidades son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, cuyos directores deben desempeñar sus cargos gratuitamente según la ley, estas altas autoridades habrían percibido retribuciones por la función que cumplían en ellas, consistentes en el caso de la Mutucar, en una participación de los excedentes del resultado anual de la gestión.

Ambas materias fueron largamente indagadas en la Comisión y debatida con los altos mandos de las instituciones armadas y de orden y hubo un dictamen inicial que reguló esta materia, el dictamen 262 de enero de 2018 y otro final, el 26.247 de octubre de 2018, también de la Contraloría General de la República que zanjó definitivamente la discusión sobre la legalidad de ambos hechos.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe hacer presente que las Mutualidades, tal como lo afirmara el Contralor General de la República, son organizaciones que se crean con una finalidad bastante loable. Ello porque dado el riesgo que está presente en la función militar o policial, en el mercado no existen instrumentos de seguros, o bien estos son demasiado caros, para entregar algún tipo de cobertura a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Encontonces, a comienzos del siglo XX, esta situación llevó a que se crearan distintas Mutualidades, que son estas corporaciones de derecho privado, que dan ayuda mutua a quienes forman parte de las instituciones y, por eso, históricamente se había establecido esta posibilidad, y luego obligación de afiliarse a este tipo de organizaciones.

La Mutualidad de Seguros de Chile (Armada) y la Mutualidad del ejército y la Aviación fueron creadas por leyes dictadas el año 1919.

2.1 PARTICIPACIÓN DE ALTOS MANDOS EN LOS CONSEJOS DIRECTIVOS DE LAS MUTUALIDADES.

Según indicó el dictamen de Contraloría (Nº 262, de enero 2018), no procede que altas autoridades de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones integren el Consejo de Administración de la mutualidad, ya que su posición institucional no se concilia con la labor que les corresponde realizar como consejeros.

Tampoco es procedente que integren el Consejo Administrativo de Mutualidad de Carabineros (MUTUCAR), en el ejercicio de sus actividades privadas, ya que las decisiones que adopte afectarán directamente a la institución que dirigen.

Si la posición institucional del director de Bienestar (o su símil en las otras ramas de las Fuerzas Armadas) exige obtener los mejores beneficios para su personal, es dificultoso que eso se logre si representa al mismo tiempo a la Mutualidad que busca sus mejores resultados económicos y financieros.

Todas las ramas de las FFAA y de Orden realizaron diversas presentaciones en contra de este Dictamen 262/2018 solicitando la suspensión de sus efectos y su reconsideración por distinta clase de argumentos, pero, destacando que los Comandantes en Jefe y Generales Directores, en el intertanto, renunciaban voluntariamente a la percepción de los emolumentos desde las Mutualidades.

La Contraloría General de la República accedió a la suspensión solicitada e inició una revisión de los criterios aplicados al resolver esta materia, dictando el pasado 19 de Octubre el dictamen 26.247 que establece un pronunciamiento definitivo sobre ambos puntos controvertidos.

Así, el Contralor señor Bermúdez señaló que "... la conclusión del dictamen es que no resulta procedente que las máximas autoridades de Carabineros, de la PDI, de la Armada, del Ejército y de la FACH integren los consejos de las mutualidades. Ello no resulta conciliable con su posición institucional, toda vez que dichos servidores se encuentran expuestos a una permanente colisión de intereses, por cuanto se trata de la misma persona que, en su calidad de autoridad superior de una institución obligada a contratar con la respectiva mutualidad, quien al mismo tiempo -esto es lo que dice la ley cuando permite que representantes de la institución lo integren- debe negociar con esta y ser parte del consejo que dirige, administra y toma decisiones más relevantes en la misma corporación mutual, es decir, se encarga de que quien debe negociar es el mismo que estaría sentado en el directorio. Por lo tanto, ese es un conflicto de intereses para uno u otro lado".

Este conflicto de intereses también se encuentra presente respecto del General Director de Bienestar de Carabineros atendida la dualidad de funciones e intereses envueltos en su gestión en ambas instituciones.

Por todo lo anterior, la Contraloría General de la República, en esa parte, reconsideró el Dictamen N° 262, en el sentido que "... resulta procedente la participación de integrantes de las instituciones armadas y de seguridad en las respectivas mutualidades, con excepción de los comandantes en jefe, general director y director general, así como de los directores de Bienestar y de Personal de esas entidades, por no ser conciliables con la posición que tienen en sus respectivas instituciones".

De esta manera, se pone término a una práctica irregular, reñida con la probidad pública, que llevaba muchas décadas en las Mutuales de las Fuerzas Armadas y de Orden, donde sus más altos mandos dirigían estas corporaciones como obligaciones asociadas a su cargo y obtenían beneficios personales que se adicionaban a sus remuneraciones fiscales.

Por otra parte, como reacción a las fiscalizaciones de esta Cámara de Diputados, este año, la Mutualidad de Carabineros entregó a la Dirección de Bienestar 4.076 millones de pesos, de los excedentes del ejercicio financiero del año anterior, situación que no se producía en décadas. El actual mando de la institución, ordenó que esos ingresos mayoritariamente fueran destinados al bienestar de los carabineros y sus familiares en la construcción, habilitación y, sobre todo, la consolidación de centros recreacionales para el personal y sus familias.

Resuelta esta materia por una resolución de la Contraloría General de la República, los integrantes de esta Comisión nos ajustamos completamente a ella, por tanto, concluimos que bajo nuestra perspectiva, la integración de estos Altos Mandos en los consejos directivos de las mutualidades y de cualquier otra corporación privada relacionada con su institución, debe terminar, por no ser conciliable con su posición institucional, ya que se encuentran expuestos a una permanente colisión de intereses.

Por lo mismo, deben proceder a reformar los estatutos de estas corporaciones y fundaciones para excluir de sus consejos directivos a estos altos mandos y encomendamos a la propia Contraloría General de la República fiscalizar su debido cumplimiento.

2.2 RECEPCIÓN ILEGAL DE RETRIBUCIONES POR PERTENECER AL CONSEJO DIRECTIVO DE MUTUALIDADES Y CORPORACIONES.

Un análisis de la naturaleza jurídica de MUTUCAR y su relación con el mencionado artículo 551-1 del Código Civil, permite sostener que como regla general los directores de las personas jurídicas de derecho privado, como las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, deben ejercer su cargo gratuitamente, sin perjuicio del reembolso de los gastos en que pudieran haber incurrido en el desempeño de su cargo.

No obstante la claridad del artículo indicado, existía una práctica administrativa de hace décadas en las Mutualidades de las FFAA y de Carabineros en orden a retribuir económicamente la participación de altos mandos en los Consejos Directivos mediante el pago de dietas, asignaciones o excedentes de las utilidades de la institución.

Durante la investigación realizada por esta Comisión se despacharon numerosos oficios, peticiones de fiscalización y consultas a los propios Comandantes en Jefe y General Director acerca del monto de los estipendios o emolumentos que recibían de las Mutualidades. Lamentablemente dicha información fue negada reiteradamente a esta Comisión, a la fiscalización del Ministerio de Justicia y a la

Contraloría General de la República y todos los esfuerzos por conseguirla resultaron inútiles.

En el caso de la Mutucar logramos establecer que los integrantes del Consejo Directivo, percibían una participación ascendente a un porcentaje de los excedentes anuales, el que les era pagado mediante tres a cuatro cuotas anuales.

Sin embargo, como ya se ha dicho, con la dictación del Dictamen 262 del mes de enero de 2018, la Contraloría estableció la ilegalidad del pago de estipendios por parte de la Mutualidad a su Consejo Directivo. Con posterioridad, a petición de parte se suspendieron los efectos de este dictamen, no obstante los Comandantes en Jefe de las FFAA y General Director de Carabineros declararon públicamente que renunciaban voluntariamente a la percepción de los emolumentos desde las Mutualidades hasta la decisión final del Contralor sobre este punto.

La Contraloría General de la República inició una revisión de los criterios aplicados al resolver esta materia y el pasado 19 de Octubre emitió el dictamen 26.247 que en esta materia dispuso lo siguiente:

"... Ahora bien, en lo que atañe a la posibilidad de remunerar a las demás autoridades y funcionarios de esas instituciones que sí pueden integrar los aludidos consejos, debe tenerse presente, para el caso de la Mutual de Seguros de Chile y la MUTUCAR, el artículo 551-1 del Código Civil, que dispone que "los directores ejercerán su cargo gratuitamente". De ello se colige que las autoridades, y funcionarios que integran los referidos consejos directivos no deben recibir un estipendio por ejercer dicha actividad, toda vez que la realizan por el solo hecho de desempeñar un cargo público en aquellos organismos, o por el hecho que, perteneciendo a estos últimos, son designados por una de dichas autoridades o por el propio Consejo".

En consecuencia, los integrantes de esta Comisión sostenemos que los representantes de Carabineros y las otras ramas de las Fuerzas Armadas que formen parte de los directorios de sus respectivas mutualidades u otras corporaciones relacionadas, no deben recibir una remuneración, estipendio, dieta o participación, en atención a que realizan dicha actividad por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, es decir, el cargo que ejercen conlleva dicha obligación adicional.

En relación a si existiría algún tipo de responsabilidad por parte de los Comandantes en Jefe o Generales Directores que percibieron reiteradamente excedentes o dietas por su participación en estos cargos en las Mutualidades ligadas a su institución, sin duda, son situaciones irregulares que como señala la Contraloría, recién ahora se estaría aclarando una situación que estaba confusa y que sus efectos se deben proyectar hacia adelante, al futuro. Por lo mismo, la Contraloría señala que no procedería accionar por la devolución de los emolumentos percibidos en el pasado, particularmente si hubieren sido recibidos de buena fe.

Esta Comisión está obligada a recoger y acatar los criterios dispuestos por la Contraloría, sin perjuicio de reconocer que gracias a la acción de esta comisión se puso fin a una práctica institucional atravesada por irregularidades que no tenían la debida justificación y respaldo legal, lo cual fue despejado a través de la interpretación de la norma administrativa que hizo la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 26.247, del 19 de octubre de 2018.

3.- IRREGULARIDADES QUE AFECTAN A TRABAJADORES CIVILES DEL HOSPITAL MILITAR DE SANTIAGO Y DE LA CENTRAL ODONTOLÓGICA DEL EJÉRCITO QUE SON OBLIGADOS A AFILIARSE A LA MUTUALIDAD DEL EJÉRCITO Y LA FUERZA AÉREA Y FINANCIAR UN SEGURO DE VIDA, SIN TENER DERECHO A NINGÚN BENEFICIO.

3.1. En la sesión número seis de la Comisión se recibió a delegación de dirigentes gremiales de estas asociaciones y de la Anef que hicieron un planteamiento que afectaría a todos los aproximadamente 1500 trabajadores, entre administrativos, técnicos y profesionales de la salud de esos establecimientos, regidos por la ley N° 18.476 y el Código del Trabajo.

Señalan que desde el año 1986 todos los funcionarios civiles que ingresan al Hospital Militar y a la Central Odontológica, estarían obligados a pertenecer a la Mutualidad del Ejército y de la Fuerza Aérea y soportar el cobro mensual obligatorio de una prima para financiar un seguro de vida que administra esta entidad.

Efectuadas las averiguaciones fueron informados que su adscripción obligatoria a este sistema estaría establecido por las leyes N°s 807 de 1925 y 1.092 de 1975 que disponen la obligatoriedad del seguro de vida para el personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Pero también se han enterado que la Mutualidad respectiva establece tablas de beneficios de seguros y otros beneficios sociales, exclusivamente en favor del personal en servicio activo relacionado directamente con el Ejército y de la Fuerza Aérea de Chile sin que ellos estén considerados como potencialmente beneficiarios.

Asimismo, la Mutualidad que les realiza los descuentos obligatorios señalados, al cierre del ejercicio de cada año, determina las utilidades del período y un porcentaje importante de estos excedentes, los remite al departamento de Bienestar del Ejército para incrementar los beneficios sociales de los funcionarios, dentro de los cuales, no pueden participar los civiles contratados en el Hospital Militar y el Centro Odontológico.

Además, señalan los funcionarios, que al estar regidos por el actual Código del Trabajo, además deben cotizar en el sistema de AFP donde se realiza un descuento para financiar un seguro de invalidez y de vida su riesgo laboral, generándose un doble descuento por los mismos hechos cubiertos.

Finalmente señalan que no pueden ser considerados funcionarios de los escalafones de las Fuerzas Armadas porque no tienen los beneficios de tales como el sistema previsional de Capredena u otras regalías, sino que son simples funcionarios civiles del Estado que tienen dependencia con un servicio público, que prestan servicios de salud a militares pero también a cualquier usuario particular que pueda pagar por ellos. Por lo mismo, la Corte Suprema emitió un fallo judicial que reconoce estas diferencias y les permite formar parte de asociaciones gremiales, las cuales están prohibidas al personal de las Fuerzas Armadas.

La principal objeción tiene que ver con el hecho de que hace décadas a todos sus asociados se les realizan descuentos para beneficios que ni siquiera pueden tener derecho y, por lo mismo, solicitan que intercedamos para corregir esta notable injusticia y enriquecimiento ilícito en favor de la Mutualidad del Ejército y de la Fuerza Aérea.

3.2. Como Comisión consideramos que el funcionamiento de afiliación y descuento obligatorio que realiza el Ejército a esta clase de funcionarios y la ausencia de contraprestaciones asociadas como beneficios directos o indirectos, sin duda revelaría inconsistencias graves de esta institucionalidad que no pueden ser aceptadas por nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, esta situación estaría regulada por el artículo 1° del Decreto ley 1.092 de 1975, que establece quienes se encuentran adscritos a este sistema, en los siguientes términos:

“ La obligación de mantener un seguro de vida establecido en el decreto ley N° 807, de 1925, comprenderá a todos los personales de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, sean de planta, a contrata, en conscripción, en comisión de servicios o que trabajen a cualquier título para las referidas instituciones. Estos seguros deberán contratarse en las respectivas Mutualidades Institucionales...”.

Claramente, el texto transcrito contiene una definición amplia de los funcionarios sujetos a este sistema de seguro de vida obligatorio, pero exigiendo “que trabajen a cualquier título para las referidas instituciones (Fuerzas Armadas y Carabineros)”.

En relación a los funcionarios civiles del Hospital Militar y el Centro Odontológico, ellos trabajan para servicios de salud que tienen autonomía jurídica establecida por la ley N° 18.476 y una nítida separación con la gestión administrativa de las instituciones militares. Asimismo, si se mira en detalle, estos funcionarios tendrían un estatuto jurídico propio (la ley N° 18.476 y el Código del Trabajo) con características especiales completamente distintas y ninguna clase de beneficios como los del personal de línea de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Por último, en Chile es un principio de general aplicación que no puede existir un enriquecimiento indebido en favor de ninguna persona, esto es, que carezca de una causa o fundamento legítimo, como parece suceder en este caso, en favor de la Mutualidad del Ejército y la Fuerza Aérea.

3.3. En estas circunstancias, consideramos muy necesario que la Contraloría General de la República analice en detalle esta situación, la normativa aplicable y emita un dictamen definiendo con claridad si los funcionarios civiles del Hospital Militar y el Centro Odontológico deben ser afiliados obligatoriamente a esta Mutualidad y soportar los descuentos de sus remuneraciones que se han referido y disponer la devolución de los dineros descontados indebidamente, si procediere.

4.- IRREGULARIDADES EN FONDO DE AYUDA MUTUA DE LA IV DIVISIÓN DEL EJÉRCITO, REGIÓN DE AYSÉN.

El denominado Fondo de Ayuda Mutua (FAM) nació en 1950 por iniciativa del personal de suboficiales del Ejército que en dicha época estaban destinados en la ciudad de Coyhique de la Región de Aysén (en el regimiento N°14), con la finalidad de ir en ayuda social, de quienes, por su destinación, se encontraban desvinculados geográficamente y con poca comunicación respecto del núcleo central, que era Santiago.

En la investigación que realizó Contraloría, se determinó que este FAM siempre fue una iniciativa privada, que no había fondos fiscales invertidos y que no obedece a la figura de Mutualidad ni de un sistema de bienestar.

Durante el trabajo de la Comisión se logró establecer que este FAM era una organización privada informal que se constituía con los aportes de dinero de sus integrantes y que una directiva elegida se encargaba de invertir los recursos y hacer las devoluciones a sus titulares.

Este FAM dejó de funcionar en el año 2006 y los titulares de aportes quisieron retirar los y por los pagos realizados a otros que se retiraron con anterioridad, ya no se contaba con fondos suficientes para realizar la devolución a todos. Dicho de otra manera, al cierre de este fondo se determinó que existía un déficit importante, donde resultaron perjudicados económicamente alrededor de más de 100 funcionarios que lo integraban.

Se logró acreditar por la Contraloría que para poder resarcir a los funcionarios que “perdieron” sus aportes en este FAM, se habría contratado a honorarios 19 personas que no pudieron acreditar haber realizado efectivamente los trabajos comprometidos, sino que más bien la finalidad consistió en permitirles recuperar el dinero perdido como ahorrantes en el fondo de ayuda mutua. Monto fiscal objetado: \$56.900.094.-

Asimismo, respecto de otras 90 uniformados se aprobaron comisiones de servicios y el pago de los viáticos respectivos, pero no logró acreditar la realización de las tareas encomendadas, existiendo antecedentes consistentes con el hecho que se decretaron con la misma finalidad de los honorarios anteriores, resarcir a los ahorrantes de las pérdidas sufridas en el FAM, según señaló suboficial de la IV división del Ejército, el monto fiscal objetado asciende a la suma de \$122.761.650.-

Todo lo concerniente a estas irregularidades detectadas se contienen en el informe de Contraloría N° 745/2017 y hoy están siendo investigadas en un sumario administrativo y en una causa abierta en la justicia penal.

Por último, la Contraloría agregó a la Comisión Investigadora copia del Oficio 1035/488, de fecha 6 de diciembre de 2016, del Comandante en Jefe de la IV División de Ejército dirigido al Contralor Regional de Aysen donde informa de antecedentes y procedimientos seguidos en relación al FAM, que estaría siendo investigado por estos mismos hechos

En la segunda página, se señala "... que en el año 2008 el Comandante en Jefe del Ejército, impartió orientaciones a la Dirección de Personal del Ejército para operacionalizar soluciones que se pudieren aplicar a cada uno de los integrantes, en busca de resarcir en alguna medida los fondos aportados, buscando minimizar el impacto por el cese del Fondo de Ayuda Mutua Familiar, nombrándose un oficial de enlace encargado de las coordinaciones entre la Dirección de Personal del Ejército y esta UAC...".

Mas adelante agregan un listado con la "nómina de funcionarios en retiro que pertenecían al Fondo de Ayuda Familiar. Suscribe este oficio, Fernando San Cristóbal Schott, General de Brigada, Comandante en Jefe de la IV División del Ejército.

Como comisión nos parece de la máxima gravedad la denuncia en cuanto se habrían proveído recursos públicos para resolver problemas personales de funcionarios surgidos en entidades de carácter privado, todo lo cual configurarían una falta a la probidad y eventualmente delitos funcionarios.

Responsabilidades: Nos parece que existirían indicios consistentes con la participación en estas irregularidades, del Comandante en Jefe del Ejército de la época General Oscar Izurieta Ferrer, quien tenía el mando total de la institución y el deber de realizar el control jerárquico de todo el personal de tal manera que se respete estrictamente la legalidad vigente y el principio de probidad administrativa. En este contexto, resultaría vulneratorio con este deber básico constatar en el oficio 1035/488 de fecha 6 de diciembre de 2016 que el señor Izuieta, hubiera tenido conductas que indujeran a sus subalternos a buscar una solución con fondos públicos de los problemas privados del personal uniformado afectado por el término del FAM.

El General Oscar Izurieta hizo llegar a la Comisión una nota en que puntualiza que "una vez impuesto in situ de la situación que afectaba al FAM, y habiéndose comprometido a que: "el Ejército vería formas de apoyarlos, con estricto apego a la legalidad y reglamentación vigente", conformó en Santiago un equipo multidisciplinario que realizó un arduo trabajo, el cual concluyó en cuatro medidas dentro de las facultades legales y reglamentarias.

Hoy esta materia está sometida a una investigación judicial (además de la administrativa de la Contraloría General de la República y de la justicia militar que deberá resolver sobre las responsabilidades legales que a cada funcionario interviniente en estos hechos les pudiera corresponder.

Pues bien, se debió obtener un Informe en Derecho elaborado por el Consejo de Defensa del Estado sobre competencias fiscalizadoras de corporaciones, sesiones conjuntas de las instituciones involucradas junto a los gerentes de las Mutualidades y recién ahí pudimos obtener una colaboración y allanamiento a los antecedentes solicitados por esta instancia investigadora.

PROPUESTAS

1.- DEFINICION DE LA MANTENCIÓN O ELIMINACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURO COLECTIVO OBLIGATORIO PARA TODO EL PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD.

Este sistema de adscripción obligatoria de todos los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Carabineros a estas mutualidades para financiar un seguro colectivo de vida en base a descuentos de primas mensuales de su sueldo, sin duda, se crearon a principios del siglo pasado con un fin muy loable. Con ello se buscaba dar prestaciones de seguridad social a sus afiliados, que por la naturaleza de las funciones militares y policiales, que son de alto riesgo, no tenían acceso a seguros de vida o seguro catastróficos en aseguradoras privadas.

Así las cosas, las mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, respaldadas por los decretos leyes N° 807 de 1925 y N° 1.092 de 1975 y la ley N° 18.660, conforman hoy una especie de sistema solidario obligatorio, en que cada uno de los funcionarios aporta dinero para hacer frente a ese riesgo y tienen acceso, como contraprestación, a compensaciones económicas cuando se produce el evento asegurado.

Sin embargo, en la realidad actual los sistemas de seguros en Chile alcanzan un alto grado de sofisticación y cobertura, donde prácticamente todo riesgo puede ser asegurado y, de hecho, los riesgos que hoy estas mutualidades aseguran a su personal están a su vez "reasegurados" con compañías de seguros privados, según consta de sus memorias y balance.

Y al mismo tiempo, todos los riesgos que se producen con ocasión o en el trabajo que debe realizar todo dependiente particular o funcionario público están cubiertos mediante la ley de accidentes del trabajo o por el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, que establecen que es obligación del empleador asegurar los riesgos de sus dependientes, pagando las primas por estos seguros que entregan prestaciones a base de indemnizaciones o pensiones, en el caso de invalidez o fallecimiento del trabajador.

Hoy es un principio universal que los riesgos que se enfrentan por causa o con ocasión de una relación laboral, de naturaleza privada o pública, deben ser solventados por los empleadores que son los que crean la situación de riesgo y se benefician del trabajo dependiente. Con el carácter de voluntarias.

A lo anterior, debe agregarse que todas las instituciones militares y policiales cuentan en su interior con Divisiones de Bienestar que se encargan de administrar y entregar un conjunto importante de beneficios económicos y sociales para sus funcionarios y sus familias, que también incluyen prestaciones de este tipo. Así las cosas, cabe preguntarse ¿tiene justificación la existencia y mantención de este sistema de mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Orden que se financia con la adscripción obligatoria de todos los funcionarios de la institución y que son obligados a financiar mediante descuentos mensuales de su remuneración las "primas" que financian un seguro colectivo de vida, que cubre los riesgos que producen las tareas que la misma institución militar o policial produce?

Si la pertenencia y financiamiento de sus funcionarios a este sistema de mutualidades fuera voluntaria, nos parece, que la legitimidad de su funcionamiento sería incuestionable, porque estaría fundado en la libertad de afiliación de todos sus integrantes. Pero el problema es que sucesivas leyes, decretos leyes números 807 de 1925 y 1.092 de 1975, y ley N°18.660, obligan a todos los trabajadores de este sector público, a financiar ellos mismos los riesgos de vida que produce su mismo empleador y que, además, administraban por derecho propio, generales del alto mando de su institución.

En este contexto, también hay que reconocer que estas mutualidades no solo administran hoy este seguro colectivo de vida, sino que entregan otro conjunto de prestaciones a sus afiliados como otros seguros voluntarios y una variada clase de beneficios adicionales en base a créditos de auxilio al personal, que contribuyen al bienestar del personal y sus familias. Quizás las divisiones de Bienestar de las instituciones se encuentren en mejor situación de administrar un sistema de beneficios sociales como los que prestan las mutualidades, pero con la diferencia que tiene el respaldo y control de todo servicio público.

Por todo lo anterior, estimamos que este sistema de una corporación privada administrada por integrantes del alto mando institucional, para el financiamiento de un seguro colectivo de vida obligatorio financiado por el descuento mensual forzoso que se hace a los funcionarios, ha perdido la justificación que se tuvo en vista en su creación. Hoy carece de legitimidad que un trabajador dependiente deba estar obligado a financiar los riesgos que les produce su empleador.

Por ello estimamos que el Ejecutivo debe presentar un proyecto de ley que mejore estas deficiencias de legitimidad, avanzando en una normativa de carácter voluntario que ofrezca diferentes alternativas de afiliación.

2.- NUEVA REGULACIÓN CON MAYORES NIVELES DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA, CONTROL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS MUTUALIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN Y SEGURIDAD Se sugiere S. E. el Presidente de la República, en atención a sus facultades, disponga la creación de una Comisión Amplia que recoja los puntos de vista de los diversos actores públicos y privados involucrados en el actuar del sistema de mutualidades, para crear el diseño de una nueva institucionalidad en la materia. A esta institucionalidad, que deberá plasmarse en proyectos de ley que hoy son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, le corresponderá tener en cuenta las graves falencias en el de aseguramiento de la actividad militar y policial, pero que a la vez recoja las particularidades de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, y mantenga los resguardos en cuanto a los recursos involucrados.

Asimismo, se propone que la brevedad se conforme un Comité Amplio de Ministros, entre los cuales se cuenten las carteras de Defensa, Interior, Justicia, Trabajo y Previsión Social, y que a la vez integren parlamentarios de las más distintas miradas, académicos expertos del ámbito de la defensa y de la gobernanza de instituciones, como también expertos del área de los seguros. Todos ellos, ojalá, provenientes de las principales universidades del país, para realizar un rediseño del sistema de mutualidades que mejore los beneficios que se entregan hoy a los usuarios y supere las deficiencias detectadas en el presente informe

Resulta necesario convenir en la necesidad de que el Estado asuma el costo de los seguros de funcionarios públicos que, por la especial particularidad de las actividades militares y policiales, lo requieren. Que el Estado disponga de fondos para contribuir de forma importante al seguro de las actividades mencionadas, es un camino que no puede desdeñarse a priori. Una de las vías para ello puede ser el llamamiento a una licitación nacional y/o internacional por la vía de la contratación pública para que empresas de probada solvencia en el área de seguros ofrezcan pólizas competitivas teniendo en consideración el alto costo de asegurar actividades de esta envergadura. Se hace imperiosamente necesario además, que la nueva estructura que se le dé al aseguramiento de los funcionarios y trabajadores que pertenezcan a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, tenga un correlato en la nueva institucionalidad fiscalizadora en esta materia. Hoy, la recién creada Comisión para el Mercado Financiero por la ley N° 21.000 (sucesora de la Superintendencia de Valores y Seguros) debe crear una división especial al interior de su Intendencia de Seguros, especialmente dedicada a la interpretación, aplicación y fiscalización de las normas aplicables a las Mutualidades Institucionales de las fuerzas policiales y castrenses.

3.- SITUACIÓN DE ADSCRIPCIÓN OBLIGATORIA DE LOS TRABAJADORES CIVILES DEL HOSPITAL MILITAR Y CENTRO ODONTOLÓGICO DEL EJÉRCITO AL SISTEMA DE MUTUALIDADES.

En la etapa de conclusiones se realiza un análisis en detalle de la situación de los trabajadores civiles del Hospital Militar y Centro Odontológico del Ejército en cuanto también están obligados a pertenecer y financiar la mutualidad respectiva, sin contar con acceso a los beneficios que entrega este sistema a sus afiliados.

Asimismo, se establecen las características especiales que presenta esta clase de servidores públicos, administrativos, técnicos y profesionales de la salud de esos establecimientos, regidos por la ley 18.476

y el Código del Trabajo, leyes especiales distintas al estatuto militar y en un espacio institucional de autonomía jurídica y financiera frente al Ejército.

Por último, en Chile es un principio de general aplicación que no puede existir un enriquecimiento indebido en favor de ninguna persona, esto es, que carezca de una causa o fundamento legítimo, como parece suceder en este caso, en favor de la Mutualidad del Ejército y la Fuerza Aérea.

En estas circunstancias, por las razones que señalamos en el capítulo de conclusiones, que damos por completamente reproducidas en esta parte, consideramos muy necesario que la Contraloría General de la República analice en detalle esta situación, la normativa aplicable y la zanje definitivamente, mediante un dictamen que resuelva con claridad si los funcionarios civiles del Hospital Militar y el Centro Odontológico deberían ser afiliados obligatoriamente a esta Mutualidad y soportar los descuentos de sus remuneraciones que se han señalado y si fuere procedente, disponer la devolución de los dineros descontados indebidamente, si procediere.

4.- PROBLEMAS CON LA FISCALIZACIÓN DE LAS MUTUALIDADES

Se constata que no existe un sistema de fiscalización del funcionamiento de estas entidades que tenga altos niveles de transparencia y que se ejerza con la intensidad, extensión y rigor que se necesita, particularmente en lo que se refiere a todos los aspectos y actividades distintos a la gestión de seguros ante riesgos en base a primas, fiscalizada hoy por la Comisión de Mercado Financiero.

En este sentido, esta insuficiente fiscalización del sistema de mutualidades reconoce la existencia de dificultades institucionales que provienen de un contexto normativo muy particular.

Por ejemplo, las mutualidades de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y Orden están fuera del ámbito de control de la Contraloría General de la República, dado que se regulan por el derecho privado y no recibirían fondos públicos. Por ello, la información disponible sobre sus movimientos y funcionamiento se deriva de las auditorías realizadas a la información contable, financiera y de transacciones jurídicas que están en las divisiones o Direcciones de Bienestar de las instituciones de las FFAA y de Orden y Seguridad, y en alguna información que voluntariamente las mutualidades han entregado.

Asimismo, el Ministerio de Justicia mantiene un departamento de personas jurídicas que tiene la responsabilidad de realizar un control y supervisión sobre todas las corporaciones y fundaciones regidas por el Código Civil y sus representantes reconocieron la absoluta falta de personas, recursos y herramientas para fiscalizar las más de 20.000 personas jurídicas registradas o las 5.000 activas.

Otro problema manifestado por la propia Contraloría General de la República que genera dificultades para realizar la debida fiscalización y control sobre estas entidades, dice relación con la carencia de personal suficiente en el organismo. Considerando la cantidad de recursos involucrados y el importante número de funcionarios que integran las Mutualidades y las Divisiones de Bienestar de las Fuerzas Armadas y de orden, es que, creemos necesario aumentar la dotación de funcionarios de la Contraloría General de la República y de las instituciones militares y policiales destinado a tareas de control externo e interno de los actos de la estas instituciones de la administración del Estado o que se relacionan con este.

El Contralor General de la República planteó como una de las dificultades para elaborar su informe la destrucción de la información, sobre todo la más antigua. En ese contexto, como comisión sostenemos que no es conveniente ni prudente la eliminación de información única, sin dejar previamente un registro o respaldo digital de la misma, debiendo modificarse los reglamentos internos si es que fuere necesario. Asimismo, el Ministerio de Justicia en una primera etapa del trabajo encomendado por esta Comisión debió enfrentar la resistencia de las Mutualidades a ser fiscalizadas aduciendo que eran consideradas como compañías de seguros y, por tanto, estaban sujetas a solo la supervisión de la Comisión de Mercado Financiero. Pues bien, se debió obtener un Informe en Derecho elaborado por el Consejo de Defensa del Estado que realizó precisiones sobre las competencias fiscalizadoras de corporaciones, sesiones conjuntas de las instituciones involucradas junto a los gerentes de las Mutualidades y recién

ahí pudimos obtener una colaboración y allanamiento a los antecedentes solicitados por esta instancia investigadora.

Al respecto, solicitamos que copia de este informe final y copia del Informe en derecho elaborado por el Consejo de Defensa del Estado sobre régimen de regulación y fiscalización de las corporaciones y fundaciones, sea enviado para el conocimiento de todas las entidades de esta naturaleza que se relacionan con las Fuerzas Armadas y de Orden.

X.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Leonardo Soto Ferrada.

XI.- VOTACIÓN.

En la sesión celebrada el 21 de noviembre, se sometieron a votación las propuestas de la diputada Camila Flores y de los diputados Amaro Labra, Jaime Tohá y Leonardo Soto, que habían sido consensuadas en un documento único.

Puestas en votación las consideraciones, conclusiones y proposiciones fueron aprobadas por la unanimidad de los diputados presentes: Camila Flores Oporto y Virginia Troncoso Hellman, y diputados señores Álvaro Carter Fernández, Amaro Labra Sepúlveda, Manuel José Matta Aragay, Hugo Rey Martínez, Alexis Sepúlveda Soto, Leonardo Soto Ferrada, Jaime Tohá González y Osvaldo Urrutia Soto.

IX. Informe de la Comisión Especial Investigadora de las actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca.

Antecedentes

Por oficio N° 13.793, de 11 de diciembre de 2018, del Secretario General de la Corporación, se informó que la Cámara de Diputados, en sesión de esa fecha, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República de Chile; 53 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a una solicitud presentada por 67 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora de las actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca. (CEI 19).

En lo fundamental, esta Comisión tuvo por finalidad:

- 1.- Investigar todo lo relativo a la forma como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y Carabineros, están enfrentando la situación del conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche; determinando las responsabilidades políticas que correspondan.
- 2.- Conocer sobre el proceso de formación institucional de los efectivos de Carabineros, en cuanto a la enseñanza o adoctrinamiento, respecto del conflicto entre el Estado y el pueblo Mapuche.
- 3.- Indagar respecto de los recursos financieros, tecnológicos y humanos, destinados a las operaciones del denominado "Comando Jungla" en la región de la Araucanía.
- 4.- Conocer y evaluar las políticas o acciones de inteligencia en los procedimientos policiales en el marco del conflicto entre el Estado y el pueblo Mapuche.
- 5.- Investigar las irregularidades en relación al operativo policial que terminó en la muerte de Camilo Catrillanca, como la destrucción de evidencias o medios de pruebas.
- 6.- Investigar eventuales vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, relacionadas con el conflicto entre el Estado y el pueblo Mapuche.
- 7.- Recabar cualquier otro antecedente que pueda conducir al esclarecimiento tanto de los hechos señalados en la parte expositiva, como en los puntos referidos al mandato de la Comisión.
- 8.- Realizar sugerencias o propuestas de reformas que guarden relación con aportes en soluciones para abordar el conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche.

Se establece asimismo que la Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a ciento veinte días, y para el desempeño de su mandato podría constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

Integración y presidencia de la Comisión

Mediante oficio N° 13.823, de 5 de abril de 2018, la Corporación acordó integrar la Comisión con las y los siguientes señores diputados y diputadas:

-JORGE ALESSANDRI.

-JUAN ANTONIO COLOMA.

-HUGO GUTIÉRREZ.

-RAÚL LEIVA.
-MIGUEL MELLADO.
-FERNNADO MEZA.
-EMILIANUYADO.
-MAITE ORSINI.
-LUIS PARDO.
- ANDREA PARRA.
-JOANNA PÉREZ.
-GUILLERMO RAMÍREZ.
-SEBASTIÁN TORREALBA.

Durante la sesión constitutiva de esta Comisión Especial Investigadora, celebrada el día 9 de enero de 2019, se eligió, por mayoría de votos, como su Presidente al diputada señor RICARDO CELIS ARAYA.

Actuó como abogado secretario don Álvaro Halabí Diuana; como abogado ayudante, don Víctor Hellwig Tolosa y como secretaria ejecutiva de la Comisión, la señorita Luz Alicia Barrientos Rivadeneira.

Conclusión

CONCLUSIONES.

1.- Contexto Histórico de la relación del Estado de Chile con los Pueblos Indígenas y la política sistemática de violencia institucional y criminalización del pueblo mapuche

La relación del Pueblo Mapuche, con quienes han intentado ocupar por la fuerza sus territorios tiene larga data; sólo recordaremos la mal denominada “Conquista Española” desde el 1500 en adelante, que sin embargo, tuvo los primeros atisbos de reconocimiento en los parlamentos que sostuvo la Corona española con el Pueblo Mapuche en el Siglo XVII. En ese sentido, el Tratado de Quilín de 1641 que reconoció en parte la frontera del territorio ancestral mapuche.

Recordamos sobre este punto, lo descrito y aprobado en las conclusiones de la CEI del Caso Huracán, al decir que “El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios, por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de trescientos años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su ocupación del territorio en los mal llamados *Títulos de Merced*, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría y por la necesidad de expandir por esta naciente República el control del país más allá del río Bío Bío.”

La necesidad política de crear una identidad nacional, hace resurgir con fuerza durante la segunda mitad del siglo pasado esta vulneración y despojo de sus tierras y territorios, constituyendo un hito esencial en los años 70 la dictación de la ley 17.729, que si bien es un cuerpo legal que no importa un reconocimiento propiamente tal, representa una primera manifestación de recoger por la vía normativa la particularidad de los pueblos originarios y la necesidad de reconocer su relación especial con la tierra.

Con el retorno al régimen democrático, el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, asumió el compromiso contraído años antes en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, de avanzar en un

nuevo trato con los pueblos originarios. En dicho instrumento, se plasman tres compromisos por parte del ex mandatario, donde destaca en el primer lugar lo relativo al reconocimiento constitucional. Con este marco, se promulga la ley N° 19.253 en 1993, por medio de la cual el Estado de Chile, reconoce a los pueblos indígenas precolombinos; y dispone la protección de su patrimonio cultural como un deber. Este era por cierto, el primer intento de reconocimiento propiamente tal, valorando las diferencias y sin un afán asimilador.

Concretamente, el artículo 1° de la ley N° 19.253, señala:

- *“Artículo 1°.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.*

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”

No obstante, y pese a este inicial reconocimiento en la ley nacional, sabemos que “a partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el denominado Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, se reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados nuevamente como delincuentes o sencillamente como terroristas, según la actuación de distintos gobiernos.”.

Estos retrocesos a pesar de los compromisos contraídos con distintos Gobiernos, mantienen pendiente el reconocimiento a nivel constitucional de nuestros pueblos originarios, algo que a pesar de los múltiples intentos desde la recuperación de nuestra institucionalidad democrática, aún no puede concretarse. Y no se trata de un tema baladí, pues no es sino ésta una de las mejores representaciones de las dificultades que ha encontrado el Pueblo Mapuche para su inclusión efectiva en el entramado institucional chileno, permitiendo que sean parte de la toma de decisiones, y no sólo receptores de políticas y beneficios sociales.

Es efectivo que esta deuda con los Pueblos Indígenas, nos obliga a avanzar en una política de tierras efectiva y en la adopción de medidas que reconozcan las particularidades de los pueblos originarios, y su especial relación con la naturaleza.

El homicidio de Camilo Catrillanca, perpetrado el día 14 de noviembre de 2018 por el “Grupo Fuerza Especial de Tarea” de Carabineros conocido como “Comando Jungla”, así como los eventos que lo siguieron en los días posteriores, constituyen uno de los últimos de una larga serie de episodios entre el pueblo mapuche y el Estado chileno, en varias zonas de las regiones de La Araucanía y el Biobío.

Estos episodios han tenido trágicas consecuencias en las últimas décadas, como son los casos de los jóvenes mapuche: Alex Lemún, Matías Catrileo y Jaime Mendoza Collío que murieron debido al actuar desproporcionado de Carabineros. En todos los casos, la versión oficial fue el enfrentamiento, pero con el transcurso del tiempo se pudo confirmar que existió un uso de violencia injustificada por parte de los uniformados y los casos fueron tramitados por la justicia militar.

1. Alex Lemún. A los 17 años, es asesinado producto de un impacto de un perdigón de plomo en su cabeza, que terminó con su vida en noviembre de 2002, el joven agonizó cinco días en el hospital de Temuco, caso que fue sobreesido por la justicia militar en 2005. Recién en 2017 la Corte Suprema, a instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dispuso reabrir el caso sobreesido temporalmente, y que fuera investigado por la justicia civil.
2. Matías Catrileo, asesinado en enero del 2008 por disparo con una subametralladora, perforando el pulmón. El caso fue revisado por la Fiscalía Militar de Valdivia, que determinó que el crimen se ejecutó en defensa propia, y lo condenó a tres años y un día de presidio bajo el régimen de libertad vigilada por el delito de violencia innecesaria con resultado de muerte. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema.
3. Jaime Mendoza Collío. Asesinado el 12 de agosto de 2009, recibió un disparo por la espalda. El carabiniero involucrado formaba parte de una patrulla del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE). El examen forense demostró que Mendoza no había utilizado ninguna arma de fuego, y en 2010 se confirmó que el uniformado había recurrido a un montaje –mostrando perdigones incrustados en su casco– para probar la tesis de la legítima defensa. Por ello, la justicia militar lo condenó a una pena de cinco años y un día, pero la Corte Marcial de Santiago lo absolvió al año siguiente. Finalmente, en 2013 la Corte Suprema revirtió la determinación, y lo condenó a tres años y un día, por lo que pudo acceder al beneficio de libertad condicional.

En la primera sesión de audiencias que sostuvo la comisión investigadora, el día 21 de enero de 2019, el padre de Camilo Catrillanca, Sr. Marcelo Catrillanca expresó al saludar a los integrantes: *“Vengo en representación de mi hijo, Camilo Catrillanca, quien fue asesinado por agentes del Estado”*.

Luego, al iniciar su intervención expresó: *“Primero quiero aclarar una situación. Creo que en ningún momento soy el procesado. Por lo tanto, no debería informar sobre cómo fue la muerte de Camilo. En este momento vengo a informarme si ustedes, como diputados y senadores, tienen claridad sobre lo que ha pasado desde ese día hasta hoy con la muerte de Camilo Catrillanca.*

No vengo a informar sobre cómo fue la muerte de mi hijo, porque eso es reabrir una herida que como familia no hemos sido capaces de enfrentar. La pregunta es para ustedes diputados, como papá, porque el dolor de perder a un hijo de 24 años es muy duro. He escuchado y he visto la forma en que cada uno de ustedes ha actuado y ha criticado al pueblo nación mapuche. Por lo tanto, no es el momento de entregar más información de la que ha entregado la prensa.”

Resulta comprensible la actitud del padre del joven asesinado, más aún a la luz de la revisión de la relación entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche, en donde la violencia estatal - policial es una de las aristas de un largo y difícil proceso histórico y político por el cual el Estado chileno y el pueblo Mapuche aún transitan.

En general, las demandas territoriales del pueblo Mapuche se refieren tanto a las tierras incluidas en títulos de merced o usurpadas por otras vías desde fines del siglo XIX, como a la restitución de las tierras recuperadas durante la reforma agraria y que luego les fueron desposeídas durante la dictadura; asimismo, a la reclamación de derechos de propiedad y acceso a recursos naturales (aguas, bosques, subsuelo y otros) y a las demandas de defensa de sus asentamientos ante proyectos y obras de infraestructura de alto impacto. Estas reivindicaciones se han intensificado desde fines de la década de los 90 y algunas de ellas han incluido tomas de predios, incendios de inmuebles, maquinarias y vehículos. Este proceso de movilización y protesta ha sido etiquetado como “el conflicto mapuche”. Bajo este concepto, sin embargo, se desdibuja la complejidad del

problema; como las dificultades en la relación Estado - pueblo Mapuche no se reducen ni circunscriben a la presunta conflictividad generada por este último.¹¹⁶

Sin perjuicio de los avances en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. Es efectivo que el Estado debe resguardar el orden y la seguridad pública, pero el uso de la fuerza debe ser proporcional y exento de discriminación, algo en lo que han puesto acento organismos nacionales e internacionales¹¹⁷.

La Comisión Investigadora, en sesión del día 3 de junio de 2019, tuvo la oportunidad de recibir a la abogada y profesora del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Sra. Myrna Villegas Díaz quien sostuvo que, *“disparar con armas largas, calibre 5.56 mm. realizados a corta distancia, a ocupantes de un tractor (vehículo que no alcanza más de 50 km. por hora), que no iban armados, ni estaban atacando a los funcionarios policiales, es una conducta que traspasa los límites tolerables del uso de la fuerza policial, considerando que en sus protocolos hacen suyos los derechos contenidos en diversos tratados internacionales de derechos humanos así como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de naciones Unidas. Este último es especialmente enfático en señalar que el uso de la fuerza se restringe sólo a cuando sea estrictamente necesario, y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas, lo que implica entonces un uso racional y proporcional de armas de fuego en el cumplimiento de sus funciones.”*

Es en este contexto que se produce el homicidio del joven Catrillanca y la vulneración a los derechos del menor que lo acompañaba.

Con relación a la situación vivida por el adolescente que acompañaba a Camilo Catrillanca en el tractor, la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH), Sra. Consuelo Contreras expresó a esta comisión, en sesión del día 4 de marzo de 2019 que, *“un adolescente que vive una situación de violencia tan compleja, como la que él vivió; es decir, ver morir a un amigo a su lado. Eso es traumante para cualquiera, y para un niño es mucho más fuerte; el trauma es mayor, considerando que fue golpeado por la policía, detenido, hecho prisionero y acusado de un delito del que no entendía mucho.”*

Un el estudio exploratorio: “Estado de Chile y Pueblo Mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la región de la Araucanía”¹¹⁸, que realizó el INDH en 2014, indica que los entrevistados sostuvieron que existe una fuerte estigmatización del “conflicto mapuche”. Indican que la violencia tiene raíz histórica y de parte del Estado de Chile. Persiste el recuerdo y memoria de la violencia estatal. Existe una percepción del uso de fuerza desmedida de fuerza policial (particular, aunque no exclusivamente con niños) e impunidad respecto de actos de violencia por parte de Carabineros. Además, existe una percepción de discriminación y racismo en la investigación y resolución de casos en el poder judicial, particularmente de parte de los fiscales.

Resulta contradictorio que la violencia y la criminalización de las demandas mapuche, punto de mayor conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche se siga produciendo hoy, momento en que más se espera

¹¹⁶ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía, Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

¹¹⁷ Se revisó entre otros, Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones UDP, 2012, pp. 179-187; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y otros, Informe de la misión internacional de observación de la violencia institucional en contra del pueblo mapuche en Chile, 2007; Comisión Mapuche de Derechos Humanos y otros, Informe sobre los Derechos Humanos de la Mujer Mapuche, 2012, pp. 9-19;

¹¹⁸ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

que se avance en el reconocimiento formal y explícito de los derechos de los pueblos indígenas. Las policías se encuentran en un proceso de modernización que incluye esfuerzos por avanzar en capacitación y formación en Derechos Humanos e interculturalidad. No hay un accionar sistemático e institucional de violencia hacia el pueblo mapuche, pero los eventos de violencia son intolerables y deben recibir las más duras de las respuestas por parte del Estado, más aun cuando existen montajes o un accionar delictual.

2.-Creación de la Zona de Araucanía de Control de Orden Público (ZACOP).“Comando Jungla”

a) Creación de la Zona de Araucanía de Control de Orden Público (ZACOP)

Las definiciones tomadas en orden a fortalecer el despliegue operativo en La Araucanía responden a aumentos de hechos violentos registrados en la zona, específicamente de los casos de incendio y robos en el contexto de violencia rural, particularmente en el período 2014-2015. (Oficio Ministerio del Interior n° 6426, de 1 de marzo de 2019, remitido a esta comisión investigadora).

Según se informa, desde el año 2009 se verifica una también un incremento en los ataques a funcionarios de Carabineros, entre los cabe recordar la muerte por impacto de bala del sargento 1º Hugo Albornoz; en octubre de ese mismo año perdió la vista el cabo 2º Luis Lemún Jaque, y en el periodo 2014-2105, se registran ataques a helicópteros de Carabineros, que resultaron con impactos balísticos, en uno de los cuales quedó herido un aspirante a oficial, con compromiso pulmonar. Cabe señalar además que, según información de Carabineros, en el año 2015 se produjo la mayor cantidad de incendios en la Región de La Araucanía y la provincia de Arauco desde el año 2009.

En cifras, los hechos de violencia rural han tenido un desarrollo continuo en el tiempo. En efecto, entre 2011 y octubre 2018 se produjeron 2.895 hechos violentos de orden público en la Macro Zona Sur: 920 incendios, 924 eventos con disparos o presencia de armas de fuego, 509 ataques contra carabineros y 542 cortes de ruta. De ellos, 1.660 casos, es decir, un 70% del total, ocurrieron en La Araucanía: un 35% en la comuna de Ercilla y un 16% en Collipulli. (Oficio Ministerio del Interior n° 6426, de 1 de marzo de 2019).

Frente a esta situación, se ha informado que en diciembre de 2014, durante el Gobierno de la ex Presidenta Bachelet, se creó la Prefectura “Prevención y Medidas de Protección” de la IX Zona de Carabineros de La Araucanía y la Subprefectura “Prevención y Medidas de Protección” de la VIII Zona de Carabineros de Biobío (Órdenes Dioscar N° 27 y N° 28 del 02 de diciembre de 2014, respectivamente).

Posteriormente, el 03 de diciembre de 2015, mediante la Orden General de Carabineros N° 2380, se creó la Zona de Araucanía de Control de Orden Público (ZACOP), que modificó la estructura las Unidades creadas el 2014, y ambos estamentos quedaron bajo la dirección de la nueva Zona.

La Zona Araucanía de Control y Orden Público quedó a cargo de un general, y dependiente de la Dirección Nacional de Orden y Seguridad (DIOSCAR), para dirigir las operaciones vinculadas a controlar las acciones de violencia rural en la Región de La Araucanía y en la Provincia de Arauco, Región del Biobío. La estructura orgánica de la ZACOP comprende la Sección de Operaciones Especiales (GOPE), la Sección Aérea y la Prefectura de Fuerzas Especiales (FF.EE.) Araucanía, que se relaciona con 3 comisarías: 1era Comisaría FF.EE. Temuco, 2da Comisaría FF.EE. Pailahueque (creada en 2016) y la 3era Comisaría de FF.EE. Malleco, y la 5ta Comisaría de FF.EE. de Los Álamos.

El año 2016 se crearon las unidades GOPE de Bio Bio y La Araucanía.

En cuanto a la dotación, informa el Oficio Ministerio del Interior n° 6426, de 1 de marzo de 2019, que el total de efectivos para enfrentar las situaciones de violencia rural en la ZACOP, asciende a alrededor de 1.500 carabineros, de los cuales cerca de 800 están destinados a dar cumplimiento a las medidas de protección que están vigentes en las regiones de La Araucanía y Biobío.

Se han indicado a esta Comisión las conclusiones de la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía, integrada por 20 representantes de distintos colectivos y liderada por el Monseñor Héctor Vargas, que en su informe entregado a la ex Presidenta Michelle Bachelet en enero de 2017 señala que *“La violencia en la Araucanía ha alcanzado niveles que atormentan a la sociedad regional, especialmente en zonas rurales, generando inseguridad en la población, buscando la expulsión de casas y predios a sus habitantes, ocasionando enormes dificultades y, en algunos casos, imposibilitando el trabajo en paz, produciendo daños a las personas y sus bienes, privando de instrumentos de trabajo y transporte y afectando a quienes transitan por ciertas rutas regionales. Este nivel de violencia ha tenido a víctimas de diverso origen y condición social”*.

En ese contexto, luego de los múltiples cuestionamientos que se realizaron a Carabineros a propósito de diferentes situaciones, entre ellas, la denominada Operación Huracán (objeto de una Comisión Investigadora Especial de esta misma Cámara), se solicitó la renuncia a Gustavo Villalobos Krumm, asumiendo Hermes Soto Isla como nuevo General Director de Carabineros (Decreto 493 de 14 de Marzo de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública).

Corresponde señalar que, bajo este nuevo generalato y conforme al mismo oficio que se ha venido citando del Ministerio del Interior, se determinó la creación de un equipo especializado para abordar en particular, los casos de violencia rural. Este equipo Carabineros de Chile definió como objetivo del denominado “Equipo Táctico Multidisciplinario”, integrado por personal GOPE, por ser especialistas en Operaciones Policiales Especiales; Fuerzas Especiales, para efecto del Control de Orden Público, y personal de Operadores de Aeronaves Remotamente Pilotadas (Drones). La dotación inicial fue de 40 efectivos (GOPE, FF.EE. y efectivos de la Unidad de Adiestramiento canino), que se aumentó luego a 57 para permitir una adecuada rotación del personal.

Cabe destacar que la zona en donde funcionaría este equipo revela ciertas características especiales, tanto por sus características topográficas y climatológicas, como por el tipo de ilícitos que en ella se verifican. Se ha dado cuenta que se trata de entornos rurales de complejo desplazamiento, grandes extensiones de terreno, caminos de difícil acceso y con terreno barroso como resultado de las frecuentes lluvias. Asimismo, en la zona se registran ataques nocturnos, uso en ellos de armas de fuego, cortes de ruta, entre otros.

b) Del denominado “Comando Jungla”.

El día 28 de junio de 2018 el presidente de la República llegó a la ciudad de Temuco, en La Araucanía, hasta la escuela de Formación de Carabineros y en el marco de una reunión de seguridad de la macrozona compuesta por las regiones de Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos, presentó a la “policía antiterrorista” que operaría en las zonas señaladas. Estuvo acompañado por el ex General Director de Carabineros Hermes Soto, el ministro del Interior Andrés Chadwick, el subsecretario Rodrigo Ubilla y el ex intendente Luis Mayol. Hizo además un llamado a aprobar la Ley Antiterrorista.

“Hemos dado el inicio a un grupo especial de Carabineros, que ha sido preparado y formado para combatir con eficacia el terrorismo. Que cuenta con las mejores herramientas tecnológicas, como drones, sistemas de comunicación, etc, para cumplir con eficacia su rol... yo espero que con esto podamos iniciar una nueva etapa en esta maravillosa región de La Araucanía, que deje atrás la

*frustración, el estancamiento, la violencia y el terrorismo y se reencuentre con lo mejor de su historia ", aseguró el presidente.*¹¹⁹

Se trataba de efectivos del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE) de Carabineros, que se prepararon en Colombia y Estados Unidos en materias relativas al combate contra grupos organizados terroristas. Desde su mediática presentación, a dicho grupo de tarea se le denominó "Comando Jungla", en atención a la unidad de operaciones especiales militares colombiana conocido como el grupo de Comandos Jungla, o simplemente JUNGLA, parte de la Policía Nacional de Colombia y encargados de planear y ejecutar operaciones contra el narcotráfico, las bandas criminales y el crimen organizado. Los operativos policiales partieron a su entrenamiento a Colombia los días 4 y 5 de junio de 2018.

Desde un comienzo hubo críticas –así como quienes celebraron la decisión ante la gran cantidad de eventos de violencia rural sin resolución- sobre el posible actuar de este grupo especial de Carabineros y las repercusiones que podría tener en la zona, como lo señalado por el presidente de la Asociación de Alcaldes Mapuche, Juan Carlos Reinao Marilao, quien expresó que *"el único aporte de este grupo ha sido aumentar la violencia en la Araucanía, y que lo correcto es "crear puentes y no muros". Además, señaló que desde la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche tienen toda la disposición de conversar y colaborar en el camino al diálogo para buscar un punto de convergencia."*¹²⁰

La abogada y profesora Myrna Villegas, en sesión del día 3 de junio de 2019, a propósito de que la experiencia comparada menciona que la forma en la que se han resuelto exitosamente conflictos étnicos y/o territoriales ha sido a través de una especie de justicia de transición. Al respecto señaló que la política del gobierno actual, con la instalación del denominado comando Jungla, *"ha ido en la dirección contraria, y por eso encontramos episodios como el del comunero Catrillanca, y de seguirse en la misma dirección no va a ser el único caso que tengamos, desgraciadamente"*.

Respecto de la investigación que sigue el Ministerio Público, a cargo del jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la fiscalía de Temuco, Roberto Garrido Bedwell, entre otras causas, también indaga la muerte del joven mapuche Alex Lemún ocurrida en un enfrentamiento con los uniformados en 2002, y las lesiones graves del menor Brandon Hernández Huentecol en 2016, quien recibió un disparo por la espalda.

- 19 de diciembre de 2018, fiscal Garrido declara:
"No existió enfrentamiento, fue un homicidio y desde el primer

momento se ocultó la verdad" detalló que "el tractor de Camilo Catrillanca nunca se cruzó en la línea de fuego como dijeron inicialmente los imputados"

- 3 febrero 2019, fiscal Garrido declara:
● *"no existió una agresión previa de los funcionarios de Carabineros, no existió una causa que justificara el uso de las armas de fuego, y tampoco que se disparara contra los ocupantes del tractor y que, producto de esta acción, un impacto balístico diera muerte a Camilo Catrillanca, y que es hecho sería imputable como delito de homicidio a los funcionarios del Gope".*
El fiscal, a la fecha de este informe ha realizado las siguientes acusaciones a operativos de Carabineros por el asesinato de Camilo Catrillanca:

¹¹⁹ <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/228839-pinera-presento-el-comando-jungla-para-combatir-con-eficacia-el-terrorismo-en-la-araucania.html>

¹²⁰ <https://radio.uchile.cl/2018/07/31/a-un-mes-de-su-implementacion-el-comando-jungla-aun-no-ha-mostrado-resultados/>

Sargento Carlos Alarcón: el fiscal Garrido solicitó una pena total de 15 años de presidio por matar a Camilo Catrillanca. Incluye diez años y un día por el delito de homicidio simple consumado. A ese ilícito se suman otros cinco años de presidio por el delito de homicidio simple frustrado. Esta última imputación tiene que ver con el menor de edad de siglas M. A. P. C. quien acompañaba ese día a Catrillanca en el tractor. **Sargento Raúl Ávila:** se solicitó la imposición de una pena de cuatro años de presidio por el delito de apremios ilegítimos, tres años y un día más la multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documento; y finalmente 300 días de presidio y multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Patricio Sepúlveda y Braulio Valenzuela, el Ministerio Público presentó acusación por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio y una multa de 6 UTM.

ayor Manuel Valdivieso -exjefe del Gope en La Araucanía- y al Cabo Gonzalo Pérez -conductor del vehículo en que se desplazaban los cuatro ex carabineros- se solicitó una pena de tres años y un día más una multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documentos y de 300 días de presidio con una multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Coronel (R) Jorge Contreras se le pidió una pena de tres años y un día por el delito de falsificación de instrumento público y 300 días de presidio por obstrucción a la investigación.

Abogado de Carabineros Cristián Inostroza, a quien el Ministerio Público acusó por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio, una multa que llega a 17 UTM y seis años de inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

Para comprobar todos estos delitos, la fiscalía incluye un listado de 73 testigos, 36 peritos y 150 documentos y evidencias. Entre los testigos se incluyen al ministro del Interior, Andrés Chadwick, al subsecretario de la cartera Rodrigo Ubilla, al senador (Evópoli) por la zona, Felipe Kast, al ex intendente de La Araucanía Luis Mayol y también al ex general director de Carabineros, Hermes Soto.

En virtud del relato de los hechos acaecidos y de los testimonios recogidos, tanto por parte de agentes del Estado como Carabineros, como también el padre de la víctima directa, don Marcelo Catrillanca, además de la visión objetiva del INDH, es perfectamente posible acercarnos al concepto de ejecución extrajudicial para llegar a una conclusión que nos acerque a una explicación veraz sobre lo que realmente ocurrió en la tarde del 14 de noviembre del año 2018 en Temuicui.

Como sabemos, Carabineros concurrió al procedimiento en virtud de una denuncia anónima y telefónica sobre el robo de vehículos sufridos por unas profesoras de una escuela rural cerca de los hechos. Al llegar los agentes del Estado a las cercanías de las coordenadas dadas a conocer por la CENCO, se encuentran con el tractor azul conducido por Camilo Catrillanca en compañía del menor de edad de iniciales M.A.P.C., y sin mediar provocación alguna, Carabineros abre fuego en contra del tractor y de sus ocupantes, lo que al día de hoy no ha podido ser explicado por parte de la autoridad. Se dijo en una primera versión que hubo fuego cruzado, lo cual quedó totalmente descartado tras conocerse las grabaciones del procedimiento.

En virtud de lo expuesto cabe hacer presente que no existe un concepto de "Ejecución Extrajudicial", sin embargo, este concepto se ha creado en virtud de la costumbre, de manera paulatina e incluso, en países de centro América ha sido acogido dentro de las legislaciones nacionales.

Según el profesor Humberto Henderson¹²¹ *“cabría afirmar muy preliminarmente que se reconoce conceptualmente como una ejecución extrajudicial cuando se consuma la privación arbitraria de la vida por parte de agentes del Estado, o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de éstos, sin un proceso judicial o legal que lo disponga”*. El propio autor, sostiene que *“La ejecución extrajudicial es una violación que puede consumarse, en el ejercicio del poder del cargo del agente estatal, de manera aislada, con o sin motivación política, o más grave aún, como una acción derivada de un patrón de índole institucional. Usualmente se entiende que la ejecución se deriva de una acción intencional para privar arbitrariamente de la vida de una o más personas, de parte de los agentes del Estado o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin embargo, tanto en doctrina como en alguna legislación, se aceptan diversos grados de intencionalidad cuando los responsables son miembros de los cuerpos de seguridad del Estado”*.

Ahora bien, el concepto de ejecución extrajudicial además de ser desarrollado por la doctrina ha sido utilizada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para caracterizar determinados homicidios que agentes estatales perpetran.

Comprendiendo que las ejecuciones extrajudiciales son violaciones a los derechos humanos y que no toda muerte producida por agentes estatales constituye una ejecución extrajudicial la Corte Interamericana ha desarrollado a través de su jurisprudencia una serie de requisitos, tales como:

En primer lugar, se exige un elemento de intencionalidad. La Corte IDH ha sostenido que existe intencionalidad cuando hay algún grado de premeditación. Será propio de la investigación penal determinar el grado de premeditación que existió en el muerte de Camilo Catrillanca. Sin embargo, desde el momento en que llegó el operativo de fuerzas especiales al ex fundo La Romana existen varios elementos que revelan una intención de disparar sin mediar las consecuencias a quien se interpusiera en el camino de este operativo. Un ejemplo de esta interpretación la Corte IDH lo dio el año 2012, en el caso *Nadege Dorzema v. República Dominicana* en que se consideró que el hecho de que los agentes del Estado emplearan deliberadamente *“armas letales dirigidas a privar a las víctimas de su vida, aun cuando éstas huían corriendo y que por lo tanto no representaban una amenaza, constituyó un uso ilegítimo, innecesario y desproporcional de la fuerza, en violación al artículo 4.1 en relación al artículo 1.1 de la Convención Americana”*¹²².

En segundo lugar, uso de la fuerza debe ser innecesario. La jurisprudencia del Tribunal Interamericano muestra que el uso de la fuerza letal por las fuerzas de seguridad es lícito cuando resulta necesario para preservar la vida del agente estatal o la vida de otras personas, o cuando busque evitar lesiones graves, siempre que la fuerza empleada sea proporcional a la amenaza que busca repeler.

El uso de la fuerza debiese tener un uso excepcional, su aplicación es restrictiva y de esa forma debe regularse por ley, y debe ser proporcional y necesaria.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, el uso de la fuerza por agentes del Estado no constituye en sí misma una violación de derechos humanos. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada y está sometida a estrictos estándares de proporcionalidad, sobre todo en consideración a que los derechos comúnmente afectados son el derecho a la vida y a la integridad física. En este sentido la Corte IDH ha señalado que *“[e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado*

¹²¹ La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina / <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R080607.pdf>

¹²² Corte IDH, Caso *Nadege Dorzema v. República Dominicana*, fondo, reparaciones y costas. Párr. 96 y 97.

pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”¹²³.

El hecho de enfrentar una conducta de sujetos “supuestamente peligrosos” no otorga al Estado la posibilidad de usar la fuerza más allá de lo estrictamente necesario. Por el contrario, el Derecho Internacional contempla distintos instrumentos que establecen ciertos parámetros a los que debe sujetarse la acción estatal:

1.- El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹²⁴ en su artículo 3º establece que *“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”*.

2.- Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas, establece en su N° 4º que: *“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”*.

Sobre la utilización inevitable de armas de fuego, el Principio 5º establece que los funcionarios deberán: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

La proporcionalidad de las medidas también dice relación con la posibilidad de los organismos policiales para prever con antelación los posibles conflictos que enfrentarán en su acción y la obligación que pesa sobre ellos de planificar sus operaciones para mantener el control de la operación y procurar en todo momento minimizar la vulneración de derechos.

El Convenio N° 169 sobre Pueblo Indígenas y Tribales en su artículo 3º establece que: *“los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente convenio”*.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 7º: *“1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”*.

¹²³ Corte IDH: Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No.4, párr. 154, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 162, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de julio de 1995. Serie C No. 20 párrafo 75.

¹²⁴ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

En el ámbito interno, la facultad de Carabineros para el empleo de la fuerza pública se basa en que se trata de un servicio a cargo de “garantizar el orden y la seguridad en sociedad”, según lo normado en el artículo 101 de la Constitución. A su vez, la Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961, les confiere atribuciones legales y de acuerdo a la Circular N° 1756 sobre el uso de la fuerza, los principios de aplicación para la misma son la legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En este caso, un joven mapuche que conducía un tractor luego de una jornada de trabajo, sin armas y sin mediar provocación alguna fue víctima de numerosos disparos, uno de los cuales le costó la vida. Lo que nos obliga a repensar el nivel de control que se debe ejercer como Estado sobre las fuerzas de orden y seguridad. No es un hecho común, pero los niveles de organización posteriores a la muerte de Camilo Catrillanca, hablan de un montaje que amerita la respuesta más severa del Estado y que deja a la vista una falta de control que justifica la creación de esta comisión.

Finalmente, las ejecuciones extrajudiciales implican una obligación especial del Estado de investigar con las debidas garantías. Esto es una investigación seria, imparcial y efectiva. Lo que en este caso, se ha encontrado en constante peligro debido al ocultamiento de evidencia y manipulación de declaraciones que todo el país ha conocido por filtraciones de las investigación y cambios en las declaraciones sobre los hechos de altas autoridades.

A mayor abundamiento, la aplicabilidad de la Ejecución Extrajudicial en Chile, pese a no tener tipificación fue específicamente reconocida en el Acuerdo de Cumplimiento suscrito por el Estado de Chile, luego de que el caso llegara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en que se reconoce su responsabilidad internacional, y que se condice con las fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que siempre tienen mayor rango legal que las fuentes de las legislaciones nacionales.

La Comisión Interamericana admitió el caso pues hubo exceso de fuerza contra la persona de la víctima, en el contexto de una manifestación legítima por los derechos del Pueblo Mapuche, pronunciándose también sobre el punto de la incompatibilidad de la jurisdicción militar en Chile de acuerdo a los estándares internacionales.

La investigación en la causa de Alex Lemún fue abierta por parte de la Fiscalía Regional de La Araucanía. Días después la justicia civil se declaró incompetente para conocer el caso y dispuso su traslado a la justicia militar. En 2004, el IV Juzgado Militar de Valdivia dictó el sobreseimiento de la causa de modo temporal y parcial, y posteriormente, total, lo que fue ratificado en 2005 por la Corte Marcial. Para hacer frente a esta situación la familia de la víctima debió recurrir a los organismos internacionales en el año 2006, permitiendo que el 13 de octubre de 2017, en el marco de la negociación de este acuerdo, la Suprema Corte de Justicia ordenó que la justicia ordinaria procediera a la reapertura de la investigación de la muerte de Aléx Lemún.

Desde el punto de vista de la legislación comparada, cobra particular relevancia el caso de Guatemala.

El artículo 132 bis de su Código Penal tipifica la Ejecución Extrajudicial como un ilícito contra la vida e integridad de la persona. La tipificación tiene su origen en el compromiso asumido por el Estado de Guatemala a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional (URNG). Tomando como base las figuras delictivas citadas por los Acuerdos de Paz, (Ejecuciones Sumarias o Extrajudicial y Desapariciones forzadas o Involuntarias), los hechos analizados por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, así como el compromiso asumido por el Gobierno de Guatemala, fue necesario adicionar en ese ordenamiento jurídico penal la figura.

Resulta interesante pues contempla que comete el delito quien por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado, privare, en cualquier forma, de la vida a una o más personas, por motivos políticos; en igual forma comete dicho delito el funcionario o empleado

público, perteneciente o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para la comisión de tales acciones. Y seguidamente señala el tipo que también constituye este delito, la privación de la vida de una o más personas, aun cuando no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o actúen con abuso o exceso de fuerza. Por la comisión de estos hechos, se impone la pena de veinticinco a treinta años de prisión

Finalmente, y reforzando la idea de que la responsabilidad estatal existe siempre, se distingue de la responsabilidad individual, pero para esos efectos, no para excluirla de ninguna manera. Los conceptos de aplicabilidad universal de las normas (Derecho Internacional Público) y de responsabilidad individual (Derecho Penal), en el entendido que la conducta respectiva queda sujeta a una punibilidad internacional autónoma (Principio de Responsabilidad Directa del Individuo según el Derecho Internacional Público). Así, frente a la comisión de crímenes contra la humanidad, crímenes contra la paz, genocidios, crímenes de guerra, se ha considerado que dichas conductas no solamente traen aparejada siempre una responsabilidad internacional de los Estados que no las han evitado, sino que es necesario establecer la responsabilidad penal individual de quien o quienes realizan este tipo de acciones¹²⁵.

Confiamos en que la investigación que lleva adelante el Ministerio Público determine en definitiva los responsables y su nivel de participación en los hechos. De confirmarse los supuestos antes señalados y que se han ido construyendo por la doctrina internacional de los derechos humanos, podremos determinar si lo que efecto existió, fue una ejecución extrajudicial.

De cualquier forma, el Estado no puede permitir que se perpetúen en la impunidad casos que vulneran el derecho a la vida de personas del Pueblo

Mapuche. Esta Comisión pudo conocer que el asesinato de Camilo Catrillanca estuvo rodeado de versiones institucionales que fueron desacreditadas públicamente, lo que requiere una garantía especial para su investigación.

3.- Vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Araucanía.

Tenemos un relato de lo que ocurrió en el caso Catrillanca gracias al testimonio hecho a los personeros del INDH por parte del menor M.A.P.C, quien hizo un dramático relato de los hechos vividos en carne propia, donde sufrió privación arbitraria de libertad, detención ilegal, tortura y como si fuera poco, vio morir a su amigo a su lado, todo lo anterior a manos de Carabineros de Chile.

Esta situación en relación a menores de edad no es inédita. El propio INDH, en el último año, ha presentado al menos 6 amparos en favor de los menores de la comunidad de Temuicui (acogidos por la Corte de Apelaciones competente y ratificados posteriormente por la Corte Suprema), por sufrir violencia policial.

En sesión de esta Comisión, de fecha 04 de Marzo del año 2019, la propia Defensora de la Niñez, abogada Patricia Muñoz García, dio cuenta de esta lamentable situación. Dentro de las ideas expuestas, rescatamos las siguientes:

- Es así como en el contexto del denominado caso “Catrillanca”, y sus consecuencias para el adolescente involucrado, de iniciales M.A.P.C., se hace evidente la necesidad de implementar

¹²⁵ Fuente <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/21747.pdf>

políticas que aseguren la aplicación de un enfoque de derechos respecto de los niños, niñas y adolescentes de la zona, específicamente para los pertenecientes al pueblo mapuche en la Región de la Araucanía. Es necesario activar la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que se visualice como forma de trabajo un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.

- Se hace evidente la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas hasta ahora inexistentes que aseguren la actuación de los distintos órganos del Estado que intervienen en relación con las comunidades mapuche, desde un enfoque de derechos, respecto de los Niños, Niñas y adolescentes de la zona.
- Es imprescindible e imperativo que el Estado de cumplimiento a su responsabilidad y obligación jurídica como garante de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y que, por tanto, aplique un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.
- La población indígena, especialmente los niños, niñas y adolescentes indígenas, es una de las poblaciones que presenta mayor vulneración socioeconómica, en relación con los que no presentan descendencia de pueblo originario. Esto se ha mantenido de forma persistente en el tiempo, tal como lo demuestran los resultados de la última CASEN 2017.
- En relación con el Servicio Nacional de Menores, del total de niños, niñas y adolescentes ingresados al área de protección, por línea de atención, destaca la proporción de niños, niñas y adolescentes de la región de La Araucanía, que es la más alta de todo el país (46,7%) en la línea de atención de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD).
- Según los antecedentes analizados, entre los años 2001 a 2010, se pudo identificar la ejecución de 25 desalojos, allanamientos y detenciones violentas, en diferentes comunidades indígenas, situaciones que tuvieron como víctimas de este accionar a niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, quienes sufrieron vulneraciones graves a sus derechos, al ser víctimas de amenazas de muerte, agresiones con escopetas, golpes, asfixia por bombas lacrimógenas, maltrato psicológicos graves, trato degradante, entre otros.
- En el Año 2002, se produce, en un contexto muy similar al ocurrido con Camilo Catrillanca, el homicidio del adolescente de 17 años de edad, Alex Lemún, causa que investigaba en la justicia militar no encontró resultados y que, por resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actualmente es investigada en la justicia civil.
 - Según los antecedentes analizados, entre los años 2011 y 2019, se identificaron 8 procedimientos que involucraron desalojo, allanamientos y detenciones violentas en diferentes comunidades indígenas, episodios de los que han sido víctimas niños, niñas y adolescentes, entre 3 y 17 años de edad. Las comunas intervenidas en estos procedimientos fueron Ercilla, Angol, Padre Las Casas y Cunco, de la Región de La Araucanía, Cañete y Tirúa de Bío-Bío. En este periodo de tiempo se han producido diversas detenciones ilegales de Niños, Niñas y Adolescentes, disparos por la espalda a niños de 10 años, intoxicación por bombas lacrimógenas, allanamiento a colegios y al jardín infantil de la comunidad Temucuicui, entre otras lamentables situaciones.
- El 14 de noviembre de 2018, se dispara por la espalda, por parte de Carabineros del GOPE Araucanía, a Camilo Catrillanca y al adolescente que lo acompañaba, M.A.P.C., resultando muerto el primero y si bien no resulta herido por balas el segundo, éste es detenido, ilegalmente, y agredido física y psicológicamente por los funcionarios a cargo del procedimiento, resultando con lesiones producto de dichos tratos constitutivos del delito de tortura. Sumado a lo señalado por la Defensora de la Niñez, con posterioridad en sesión de fecha 27 de mayo de 2019, compareció a la Comisión la señorita Onésima Lienqueo, Vocera de la Red por la Defensa de la Infancia Wall Mapu.

En esta oportunidad, Onésima Lienqueo señaló que la Red que representa ha prestado apoyo al menor de iniciales M.A.P.C., gestionando un acompañamiento de carácter afectivo y psicológico.

Sin embargo, ha sido muy difícil prestarle ayuda, ya que no se puede ejercer acciones de reparación en zonas y lugares militarizados, según Onésima.

Reiterando los conceptos expuestos por la Defensora de la niñez en sesiones pasadas de la presente Comisión, Onésima Lienqueo ha reiterado la afirmación que las comunidades han sido objeto de allanamientos donde se han vulnerado derechos de los menores. Los allanamientos también se han hecho a las escuelas y a los espacios de socorro, durante los últimos 20 años, como por ejemplo, con bombas lacrimógenas en la escuela de Temuicui, hacia niños de formación inicial, en horario de clases.

Por ello, Onésima Lienqueo, en su exposición, resalta la idea de que los procedimientos policiales respeten los principios de necesidad y de proporcionalidad, lo que actualmente no sucedería.

Para cerrar su intervención, Onésima Lienqueo señaló que el menor que acompañaba a Camilo Catrillanca, actualmente se encuentra con una depresión severa. No es fácil vivir con la carga de saber que la policía asesinó a tu amigo, quien recibió la herida mortal a su lado, balas que pudieron haberlo asesinado a él también, para posteriormente ser torturado por los asesinos. Si hubiera habido dos balas habrían sido dos los muertos: un joven y un niño. La niñez debe ser protegida, es parte de la responsabilidad del Estado. Sin lugar a dudas su caso pasó, lamentablemente, a ser un ícono de la violencia de Estado hacia los menores mapuche. El Estado que debiera ser garante en el resguardo de los derechos de los menores más aún si viven en condición de vulnerabilidad y desamparo. Evidentemente aquí tenemos un desafío enorme a fin de reparar y, mayoritariamente, procurar que nunca más ningún niño, niña o adolescente en Chile sufra violencia o vulneración de sus derechos por parte de agentes del Estado.

Dado los antecedentes que se tienen a nivel nacional, nuestro país no se encuentra bien posicionado en los rankings sobre protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Según la Unicef, en Chile el 71% de los niños sufre o ha sufrido algún tipo de violencia, física o psicológica, independientemente del grupo socioeconómico al cual se pertenezca. Esta alarmante cifra refleja un profundo problema que tenemos como sociedad, lo cual se acrecienta al saber que de ese 71% mencionado, cerca del 25% ha sufrido violencia grave de carácter físico, sea mediante violencia o abuso sexual.¹²⁶

Como sabemos, el principal actor que interviene en la protección y resguardo de los menores en Chile es la familia, de manera subsidiaria actúa el Estado, el cual debe asumir su responsabilidad cuando la familia falla. Sin embargo, los estudios arrojan que ambas instituciones no están actuando de manera adecuada, teniendo como principales afectados a los niños, niñas y adolescentes directamente.

4.- Necesidad de diálogo y justicia para todos: persecución de la violencia y sujeción de las fuerzas policiales al Estado de Derecho.

Deber de todos los actores de rechazar la violencia con una mirada de Estado.

Lo que ocurre en La Araucanía y que se extiende también a las regiones aledañas, respecto a las reivindicaciones del pueblo mapuche es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, y especialmente desde el retorno a la democracia, los distintos gobiernos no han dado una solución a estas demandas.

Las causas de los problemas de la Araucanía en particular y en general del Pueblo Mapuche, tiene raíces muy antiguas y profundas, en este sentido el Estado tiene una gran responsabilidad en su generación, y en el tratamiento que le ha dado en las últimas dos décadas.

¹²⁶ <http://unicef.cl/web/prevencion-de-la-violencia/>

El informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, entre cuyas conclusiones se señalaba:

“La radicación realizada por el Estado fue un hecho extraordinariamente conflictivo que contribuyó, además, a crear un conflicto que no se ha concluido después de casi un siglo.”

Lamentablemente, las distintas recomendaciones formuladas por esta Comisión para abordar los problemas que históricamente ha sufrido el Pueblo Mapuche, que consideraba desde propuestas para la restitución de tierras de propiedad legal y ancestral mapuche, el reconocimiento de derechos sobre sus recursos naturales, así como de derechos políticos de participación en el Estado y de autonomía, todas estas enmarcadas en el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas. Estas recomendaciones de la mencionada comisión nunca fueron implementadas por el Estado.

El diálogo es el único camino posible para abordar la coyuntura actual. Solo el diálogo de buena fe entre el pueblo mapuche, el Estado y la sociedad chilena será capaz de revertir la lamentable situación de violencia, desconfianza y discriminación que hoy se vive en varias comunidades y comunas de la región de la Araucanía y también en las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos.

El diálogo para los mapuche no es nuevo, sino que ha sido la forma histórica en que se han relacionado con el otro. En efecto, fueron los parlamentos propios de la tradición mapuche, los que permitieron establecer una convivencia de paz y respeto recíproco entre pueblo mapuche y los españoles por más dos siglos. La misma modalidad de relacionamiento fue aceptada y practicada por el Estado chileno durante la primera mitad del siglo XIX, hasta que éste decidiera cambiar su estrategia de paz para ocupar militarmente La Araucanía.

Ejemplo de este diálogo, fue la sesión especial de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, realizada el 12 de junio del año, en el salón de honor del Congreso Nacional, en este encuentro participaron diputados y diputadas de diversas bancadas, además de la presencia del Presidente y Vicepresidenta de la Cámara de Diputados y del Presidente del Senado. A esta sesión asistieron alrededor de 250 representantes de distintos territorios, con sus respectivas autoridades ancestrales, con el objetivo de presentar sus conclusiones y propuestas de los diversos Trawun de Temucuicui, denominado “Por la paz y el entendimiento”.

Por otra parte, entendiendo que la violencia es una realidad en algunos sectores y que se trata de un asunto que no sólo se resuelve con más políticas de seguridad y represión, por lo tanto, se requiere más diálogo y que la acción estatal no esté orientada a obtener logros de corto plazo.

De cualquier forma, las labores de prevención del delito, deben ser ejercidas dentro del marco legal por parte de Carabineros de Chile, quienes tienen por mandato constitucional, el resguardo del orden y la seguridad pública interior, así como también el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.

La violencia rural y por otra parte la discriminación que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún parecen abiertas.

5.- Reacción del Gobierno frente al crimen de Camilo Catrillanca.

a) Acciones vinculadas con la investigación y determinación de los responsables de la muerte de Camilo Catrillanca.

En términos cronológicos, podríamos señalar como hitos relevantes en el accionar gubernamental:

1.- El Ministro del Interior y Seguridad Pública señaló el día 15 el noviembre de 2018, el compromiso total del Gobierno con el esclarecimiento de los hechos, con encontrar la verdad de forma total y completa. Con ese ánimo, se solicitó expresamente al Ministerio Público la designación de un fiscal preferente para investigar las circunstancias que significaron la muerte de Camilo Catrillanca.

2.- Asimismo, se solicitó al entonces General Director de Carabineros, Hermes Soto, instruir un sumario interno para la determinación de eventuales irregularidades en el procedimiento y las sanciones administrativas correspondientes. Se le instruyó al General Director viajar a La Araucanía, para dar garantías tanto respecto de las indagatorias internas, como del compromiso de colaboración de los efectivos policiales frente a la investigación del Ministerio Público.

3.- El día 17 de noviembre de 2018, y frente a las inconsistencias en la información entregada por parte de Carabineros, relacionadas con destrucción de evidencia relevante para la investigación, se dio cuenta inmediatamente al Fiscal Regional de La Araucanía, señor Cristian Paredes. Se dispuso la baja inmediata de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el procedimiento del día 14 de noviembre de 2018, y se aceptó la renuncia de los mandos superiores de la zona, por la responsabilidad de mando que les corresponde.¹²⁷

4.- Se presentaron 3 querellas relacionadas a los hechos del 14 de noviembre. La primera, relacionada con la destrucción de evidencia que pudiera resultar en una obstrucción a la justicia. La segunda, contra todos aquellos que resulten responsables de los hechos de violencia que terminaron en la muerte de Camilo Catrillanca. Finalmente, una querella contra todos los que resulten responsables del robo con intimidación en contra de 4 profesoras en cercanías de la escuela Santa Rosa.

5.- El día 30 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de formalización de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el operativo en el que resultó muerto Camilo Catrillanca, con la presencia del Ministerio del Interior como parte querellante. Tras 10 horas de audiencia, se decretó la prisión preventiva de todos los involucrados. Posteriormente, uno de los imputados grabó un video en el que señala varios hechos relativos a la actuación de Carabineros en el caso, indicando que *“hay gente que nos hizo mentir, dimos declaraciones falsas”*. Ese video fue difundido por un canal de televisión en horas de la noche del día domingo 2 de diciembre.

6.- De inmediato, se solicitó un sumario por el incumplimiento de protocolos respecto de personas cumpliendo medidas cautelares¹²⁸ y se ordenó determinar la veracidad de lo denunciado por el

¹²⁷ El Oficio N° 115 de Carabineros, de fecha 17 de noviembre de 2019, da cuenta de la aceptación de renuncia del General Mauro Victoriano Krebs (Jefe de Zona de Control de Orden Público) y del Coronel Jorge Contreras Figueroa (Prefecto de Fuerzas Especiales)

¹²⁸ Carabineros dio de baja al funcionario por la grabación del video y posterior difusión.

imputado en el video que se difundió. El día siguiente, el entonces Alto Mando de Carabineros fue citado a la casa de Gobierno y el Presidente les instruyó a los Generales que las actuaciones de Carabineros siempre debían respetar el Estado de Derecho “antes, durante y con posterioridad a los hechos que les corresponde participar”. Además, se reiteró lo ya indicado en el sentido que debían cumplir con “la plena y total colaboración con la investigación que lleva a cabo la Fiscalía Regional de La Araucanía acerca de los hechos que han generado la muerte del joven Catrillanca...”

7.- El día 4 de diciembre de 2018, el Ministro del Interior y Seguridad Pública se reunió con la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Consuelo Contreras, reunión en la que se informó sobre las acciones y esfuerzos del Gobierno para esclarecer lo ocurrido.

8.- Se pidió al General Director la instrucción de un nuevo sumario administrativo, por la denuncia realizada por el Instituto de Derechos Humanos respecto de la existencia de amenazas y actos de violencia por parte de Carabineros al menor M.A.P.C y a su padre.¹²⁹

9.- El día 7 de diciembre de 2018, se comunicó a la ciudadanía mediante un punto de prensa, la renuncia del General Christian Franzani y de 2 oficiales de rangos intermedios que cumplían funciones en la unidad de Pailahueque. Ello, tras haberle instruido al General Director que tomara todas las medidas que fuesen necesarias en el caso de encontrar situaciones que pudiesen ser irregulares en los procedimientos, o establecerse situaciones que revelasen debilidad en el ejercicio del mando que corresponda, en todas las circunstancias que se han desarrollado en el antes, durante y después de la muerte de Camilo Catrillanca.

10.- El día 20 de diciembre de 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, solicitó la renuncia del General Director de Carabineros, Hermes Soto, quien se negó a presentar su dimisión voluntaria, por lo cual se dio inicio al trámite establecido por la Constitución para su remoción, esto es, el envío a Contraloría de un decreto fundado para tales efectos, previa información de ello vía sendos oficios a la Cámara de Diputados y al Senado. Paralelamente, se aceptaron las renunciaciones de 10 generales.

El día 21 de diciembre de 2018, en sesiones especiales, la Cámara y el Senado tomaron conocimiento de los oficios del Presidente de la República en los que informa sobre su decisión de llamar a retiro al General Director de Carabineros, Hermes Soto, según lo establecido en el artículo 32, número 16 y 104, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

La Contraloría General de la República tomó razón del Decreto Supremo 1555 que da curso a la salida de la institución del General Director Hermes Soto Isla, el mismo día 21 de diciembre de 2018, por las razones contenidas en el propio decreto.

11.- El 24 de diciembre de 2018 se nombró a Mario Rozas Córdova como nuevo General Director de la Institución y se conformó el nuevo Alto Mando el 28 de diciembre 2018.

12.- El 25 de enero de 2019, se procedió a la formalización de 4 imputados, todos ex funcionarios de carabineros, por delitos de obstrucción a la investigación, falsificación de instrumento público y prevaricación.

13.- El 18 de abril de 2019, y con el mérito de los antecedentes de la investigación, el Ministerio del Interior, en su calidad de querellante en estos hechos, amplió las querellas, en contra de los 8 imputados, según su participación en los distintos hechos, por los siguientes delitos: Homicidio

¹²⁹ El 13 de diciembre de 2018, y como resultado de este sumario, se dio de baja con efecto inmediato al funcionario policial relacionado con los hechos señalados, por mala conducta.

de Camilo Catrillanca; Homicidio Frustrado de M.A.P.C.; Apremios Ilegítimos en contra de M.A.P.C.; Obstrucción a la Investigación; Infidelidad en la custodia de documentos; Falsificación de instrumento público.

14.- Con fecha 25 de abril de 2019, se cerró la investigación por el Homicidio de Camilo Catrillanca, pero por solicitud de uno de los imputados se reabrió hasta el 21 de junio de 2019. Actualmente, la investigación está cerrada, el Ministerio Público presentó acusación y está fijada la audiencia de preparación de juicio oral para el 9 de agosto 2018.

b) Acciones legislativas y administrativas destinadas a evitar abusos en las fuerzas policiales.

El General Director de Carabineros y el Alto Mando Institucional, a instancias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dispusieron una serie de medidas que se encuentran en implementación por la vía administrativa.

- Creación de un sistema permanente de auditoría externa.
- Realización de una rendición de cuentas a nivel territorial.
- Creación de un nuevo modelo de prevención y denuncia de conductas indebidas al interior de la Institución.
- Revisión y actualización constante de los protocolos de actuación de Carabineros en intervenciones para la mantención del orden público.
- Creación de un Departamento de Atención a la Igualdad de Género.
- Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y de direcciones regionales
- Fortalecimiento de las Patrullas de Acercamiento a Comunidades Indígenas (PA-CI).

Asimismo, se encuentran en tramitación legislativa una serie de iniciativas que forman parte de la agenda legislativa de busca modernizar el trabajo y la formación de nuestras policías.

- Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las instituciones policiales (Boletín N° 12.250-25, aprobado en general en la Comisión de Seguridad Pública del Senado y en sala, primer trámite constitucional).
- Especialización preferente de las funciones policiales, estandarización en actuaciones y coordinación de las policías con otros actores del sistema de justicia penal (Boletín N° 12.699-07, primer trámite constitucional en el Senado)

Igualmente, dentro de los próximos meses, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha comprometido proyectos para modificar la carrera y la formación policial tanto en Carabineros de Chile como en la Policía de Investigaciones de Chile.

6.- En relación al accionar de Carabineros de Chile.

La Comisión estima que es especialmente grave que funcionarios de Carabineros de Chile, institución sobre la que recae el legítimo monopolio de la fuerza del Estado, se hayan organizado para mentir y difundir información falsa con el objeto de ocultar un delito y obstruir una investigación llevada a adelante por el Ministerio Público.

Dichas conclusiones se desprenden de los siguientes elementos:

a. Uso desproporcionado de la fuerza por parte de Carabineros al momento del operativo.

El operativo que derivó en el asesinato de Camilo Catrillanca se inició a causa de un delito común consistente en el robo de tres vehículos en la escuela Santa Rosa de la Comunidad Acapi Ñancuqueo, lo que motivó el despliegue de masivo de funcionarios del **Gope**, Fuerzas Especiales y unidades aéreas.

Cabe destacar que los funcionarios de Carabineros que se encuentran con el tractor -y posteriormente dispararon por la espalda a Camilo Catrillanca- portaban carabinas Colt M4, fusil de asalto automático.

Es decir, que ante un delito común Carabineros desplegó un operativo masivo con caracteres de anti terrorista y con unidades premunidas con armamento de guerra.

Como ya es de público conocimiento Camilo Catrillanca fue asesinado por un disparo certero en la nuca realizado por un efectivo de Carabinero entrenado. Por otro lado, cabe considerar que al momento del hecho Camilo Catrillanca no portaba armas, así como tampoco existió enfrentamiento o circunstancia alguna que justificara el uso de armas de servicio por parte de los funcionarios de Carabineros que participaron del operativo.

b. Vinculación de Camilo Catrillanca y el menor M.A.P.C. como participantes del robo de vehículos por parte de Carabineros.

La comisión concluye que Carabineros, desde el momento mismo del operativo y después de este, vinculó y justificó la persecución de Camilo Catrillanca y el menor que lo acompañaba vinculándolo con el robo de vehículos ocurrido el 14 de noviembre.

Por otro lado, el “Resumen Ejecutivo” relativo al operativo en Temucoicui indicó textualmente que “el piloto al mando del H-02 desde el aire, que dos de los conductores de los vehículos sustraídos abordaron un tractor de color azul el que se desplazó hacia donde se encontraba el personal policial”.

Por último, el mismo día del homicidio el ex General de Carabineros, Hermes Soto, declaró públicamente que:

“hay lamentablemente una persona fallecida que había participado por supuesto anteriormente en distintos delitos en el sector de la Temucoicui y sus alrededores. La semana pasada solamente, el día 22 de octubre, ya había sido detenido por esta misma causa, en el mismo sector. Lamentamos mucho por supuesto su fallecimiento”.

Posteriormente recalcó que: “Aquí hay la comisión de un delito común cometido por personas que tienen antecedentes delictuales. No hay ninguna situación de tipo étnico, no había ningún

allanamiento especial en la comunidad, solamente se estaba procediendo ante la comisión de un delito flagrante”¹³⁰

c. Difusión de información falsa por parte de Carabineros.

Uno de los primeros documentos elaborados por Carabineros de Chile para dar cuenta del operativo que derivó en el homicidio de Camilo Catrillanca –y que posteriormente fue enviado a las autoridades políticas- fue el denominado “Resumen Ejecutivo”, el que contiene muchos de los elementos que posteriormente serían desmentidos por diversos medios.

En dicho documento Carabineros afirmó textualmente la existencia de “individuos parapetados en la vegetación existente en el lugar, premunidos con armas de fuego cortas y largas efectuando disparos de diversos calibres hacia el personal policial”. Por otro lado, se reafirma la tesis de que “cruzó la ruta el tractor (...) atravesándose en la línea de fuego”.

El “Resumen Ejecutivo” es un documento de cuya elaboración está a cargo Jerárquicamente la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros dirigida en ese entonces por el General Franzani y si bien aparece firmado por el Teniente Coronel Cristian Pincheira siendo autorizado por el Coronel Jorge Contreras Figueroa, según el testimonio de Pincheira y otros, dicho documento fue revisado y visado por otros funcionarios de Carabineros de las más diversas jerarquías.

Otra de las falsedades de Carabineros guarda relación con la negación de la existencia de imágenes y videos del operativo que terminó con la muerte de Camilo Catrillanca. Es necesario puntualizar que en un inicio el ex General Director de Carabineros, Hermes Soto indicó que “los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara (...) No tenemos la imagen de cómo se produce ni cómo se efectúan los disparos, pero sí los carabineros en todo momento, desde el primer día, han dicho que ellos sí hicieron uso de las armas que portaban”¹³¹.

Sin embargo, con posterioridad, los funcionarios que participaron de la avanzada y que dan muerte a Camilo Catrillanca reconocen que llevaban cámara y que su portador la destruyó –la tarjeta de memoria- y no la tiene porque, según lo que él manifiesta manifiestan a su mando superior, había ahí imágenes que lo comprometían en lo personal y familiar y por eso lo destruyó”.

Por otro lado, el Mayor de FFEE Christian Fernández señaló a la Comisión que, en el marco de una reunión en el cuartel de Pailahueque exhibió las imágenes recolectadas del operativo a los mandos que se encontraban en el lugar.

Por ello, es que el intento de ocultar la existencia de videos e imágenes por parte de funcionarios de Carabineros resulta en un acto deliberado cuya intención era ocultar pruebas fundamentales para el esclarecimiento del crimen de Camilo Catrillanca.

d. Falta de cooperación de Carabineros con la Comisión Investigadora.

¹³⁰ El Dínamo. (2018). El Dínamo. “Hermes Soto: no se puede asegurar que disparo que mató a comunero fue hecho por Carabineros”. (2018). Consultado en: <https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/11/14/hermes-soto-no-se-puede-asegurar-quedisparo-que-mato-a-comunero-fue-hecho-por-carabineros/>

¹³¹ La Tercera. (2018). Hermes Soto confirma que no hay imágenes de la muerte de Catrillanca: “Los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara”.

A lo menos dos sesiones de esta Comisión se vieron frustradas por la no comparecencia de las personas invitadas, principalmente ex funcionarios de Carabineros, ~~su~~ cuya participación y presencia hubiese permitido recabar mayores antecedentes, sin que ello signifique entorpecer el curso normal de las investigaciones en proceso.

En todos estos casos se trata de funcionarios que ejercieron funciones públicas y perciben remuneraciones producto de jubilaciones que le entrega la institución, Lo anterior no es nuevo, por el contrario, este tipo de prácticas se han vuelto habituales, especialmente en aquellos casos en que las investigaciones de la Cámara de Diputados se refieren a casos de alta connotación pública.

7.- En relación al accionar del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

De acuerdo al artículo 1° de La ley N° 20.502 que “CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y

ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES” El Ministerio del Interior en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior “concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.”

Por otra parte, el literal b) del artículo 3 de la ley N° 20.502, señala que corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

“b) Velar por la mantención del orden público en el territorio nacional.

En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros.”

Al mismo tiempo, el artículo 9° de la mencionada ley señala que “Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.”

Así las cosas, según el señalado contexto legal anterior, a juicio de esta comisión investigadora, los mecanismos de control y sujeción de las fuerzas de orden y seguridad pública han resultado insuficientes, y en ello han coincidido personeros de todos los sectores políticos. Es fundamental que las policías coordinen sus planes y programas con las directrices que emanen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La gestión financiera, pero también la gestión operativa, debe

estar monitoreada de cerca por parte del Ministerio encargado de la Seguridad interior, y en ello el marco legal resulta por cierto insuficiente.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública decidió, hace más de 4 años, enfrentar la violencia rural y los focos delictuales en la zona con inteligencia y medios especiales, atendida la topografía del lugar y los incidentes de violencia. Tal como evidencia un oficio remitido por el Ministerio del Interior, entre 2011 y octubre 2018 se produjeron 2.895 hechos violentos de orden público en la Macro Zona Sur: 920 incendios, 924 eventos con disparos o presencia de armas de fuego, 509 ataques contra carabineros y 542 cortes de ruta. De ellos, 1.660 casos, es decir, un 70% del total, ocurrieron en La Araucanía: un 35% en la comuna de Ercilla y un 16% en Collipulli. (Oficio Ministerio del Interior n° 6426, de 1 de marzo de 2019). Este escenario fue considerado por cierto para la creación de la Zona de Araucanía de Control de Orden Público (ZACOP).

De cualquier manera, sin perjuicio de las motivaciones que se pueden haber tenido a la vista para la creación de esta Zona Policial y del equipamiento, parece evidente que ello no ha sido suficiente, y quizás, no idóneo para enfrentar la naturaleza íntegra del conflicto.

Debemos ser enfáticos, que lo ocurrido con Camilo Catrillanca, es a todas luces un asesinato, y que no hay interés del Estado que justifique un accionar abusivo y fuera del marco legal. En este punto, el Ministerio del Interior debe enfocar sus esfuerzos para intensificar su control sobre las policías, ya que por la magnitud de los escándalos y montajes ocurridos en los últimos años (Caso Fraude, Huracán, y crimen de Camilo Catrillanca) si bien no son hechos que involucren a toda la institución, si importan un accionar que parece desafiar la autoridad civil y niveles de organización que preocupan.

a. Sobre el control civil de Carabineros de Chile

Para analizar esta arista es necesario preguntarse ¿cuál es el estándar internacional para el control en el uso de la fuerza y sus efectos?. En el año 2003 Naciones Unidas publicó su Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía¹³², que destaca las reglas regidoras para las fuerzas de orden y seguridad que garantizarán el ejercicio de los derechos humanos. Para esto utiliza como fuentes diversos tratados e instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Como principio fundamental se destaca que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán y harán respetar los derechos humanos de todas las personas. Y bajo esta premisa es que se desarrollan distintos aspectos, como:

1. Sobre funcionarios con responsabilidades de mando y supervisión: En este ámbito es fundamental que se vele por que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos se investiguen plena y cabalmente. Asimismo, estos informes deben elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación. Junto a ello, se deberán establecer estrategias para reducir el riesgo de que los agentes se vean obligados a utilizar armas de fuego.
2. Sobre la responsabilidad por el uso de la fuerza y de armas de fuego: Al respecto, todos los incidentes de uso de la fuerza o de armas de fuego se notificarán a los funcionarios

¹³² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2003. Manual ampliado de derechos humanos para la policía. HR/P/PT/5/Add.3

superiores, que los examinaran y deberán además, asumir la debida responsabilidad cuando tengan, o deban haber tenido, conocimiento de que los funcionarios a sus órdenes han cometido abusos y no hayan adoptado medidas concretas al respecto.

3. Sobre la reacción después de usar armas de fuego: Es fundamental que se entregue asistencia médica a todos los heridos, informar a los familiares o amigos de los afectados, permitir la investigación del incidente cuando se solicite o exija y presentar un informe completo y detallado del mismo.
4. Sobre el mando y gestión de la policía: se destaca el deber de mantener expedientes claros, completos y rigurosos de las investigaciones, las detenciones, el encarcelamiento, el uso de la fuerza y de armas de fuego, la asistencia a las víctimas y demás cuestiones relacionadas con la labor policial. Particularmente sobre la gestión de los organismos policiales es que el Alto Comisionado destaca el deber de disponer de una serie de medios para un uso diferenciado de la fuerza y capacitar a los funcionarios en su empleo. A su vez, se deberá formular una declaración de principios clara, junto con las órdenes correspondientes, para exigir la máxima información y la cooperación de todos los funcionarios en las investigaciones tanto independientes como internas.

Para que estas medidas sean eficaces será necesario además, examinar periódicamente la cadena de mando del órgano de aplicación de la ley, a efectos de que se tomen medidas inmediatas para reforzar su actuar legítimo y conforme a la ley.

Los puntos anteriores toman especial relevancia para el mandato de esta Comisión Investigadora. Al respecto los siguientes hechos descritos en las sesiones deben ser analizados desde la perspectiva de los estándares mencionados previamente.

1. El informe ejecutivo es un elemento clave en la construcción del relato institucional sobre la muerte de Camilo Catrillanca. La primera versión que entregó Carabineros es la persecución desarrollada por funcionarios de Carabineros contra sujetos que habían participado en un robo de vehículos y que posteriormente habían sido atacados con disparos por estos sujetos. Esta versión fue desafiada por la declaración del niño M.P.C que acompañaba a Camilo Catrillanca en su tractor cuando fueron atacados por funcionarios de Carabineros.

En las sesiones de la Comisión Investigadora se pudo constatar la indeterminación y dudas que rodean la construcción de este informe ejecutivo y su manipulación. Esto último, fue expuesto por Cristian Pincheira Díaz, jefe administrativo de la zona Araucanía de Control de Orden Público, en funciones de logística y de apoyo a las operaciones (pertenecía a la 32ª Prefectura de la Araucanía), quien señala en diferentes partes de su relato que no tuvo conocimiento de lo indicado en la primera página del informe ejecutivo, particularmente respecto de *“individuos parapetados en la vegetación, premunidos con armas de fuego y que efectuaron disparos”*, y que esto habría sido introducido por el coronel de Carabineros, Jorge Contreras Figueroa.

Los hechos relatados en este informe ejecutivo, fueron determinantes para la respuesta institucional que se conoció públicamente tras la muerte de Camilo Catrillanca. La circunstancia de un posible ataque a los funcionarios que realizaron el operativo policial el 14 de noviembre de 2018, restaba legitimidad a la tesis de asesinato que posteriormente se revelaría y permitía justificar el operativo y el uso de la fuerza empleado por Carabineros.

Los estándares en la entrega fidedigna de información son cuestionables y reviste mayor gravedad al conocer por esta Comisión de una falta de protocolos para el resguardo de esta información que atenta al desarrollo de la investigación que debe realizar el Estado. Al respecto el coronel Pincheira en la sesión N°6 señaló: *“no hay un protocolo a seguir, porque no tenemos un protocolo para confeccionar informes ejecutivos. Se dan instrucciones que pueden ir variando de acuerdo con las necesidades del momento y a la jefatura que así lo disponga. Nos guiamos por modelos que nos pueden llegar del nivel centralizado, pero un protocolo de elaboración de informes no tenemos. No hay un protocolo”*

Sin dudas estos hechos atentan contra el estándar de que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos tengan una investigación plena al elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación.

2. La exposición del caso por parte de las autoridades de Carabineros y civiles, amparado en la existencia de un presunto “enfrentamiento” entre funcionarios de carabineros y Camilo Catrillanca, trataba de justificar el uso de la fuerza empleada por los agentes estatales. En la sesión N° 14 de la Comisión, el Ministro del Interior, Andrés Chadwick Piñera, señaló que se recabaron distintos antecedentes para tener una versión oficial que posteriormente sería deslegitimada. En esa ocasión el Ministro Chadwick indicó que *“No hubo enfrentamiento previo; no hubo disparos de carácter disuasivo; Camilo Catrillanca -y así nunca se señaló pero lo reitero- no estaba armado ni menos el menor; se dispararon ocho balas una de las cuales impactó en su cabeza causándole la muerte y las otras balas pudieron haber impactado al menor por lo que en su caso hay homicidio frustrado y en el caso de Camilo Catrillanca homicidio simple. El informe que se me entregó era un informe que quedó demostrado que era falso”*.

Sin embargo las primeras declaraciones del intendente de La Araucanía Luis Mayol señalaba que se había producido un enfrentamiento. Sin dudas, esta arista del caso tiene relevancia en la investigación de una vulneración de derechos humanos, ya que desvirtúa la responsabilidad que tiene el Estado a través del actuar de sus agentes.

II.- PROPUESTAS DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA:

1. Desarrollar la investigación del crimen contra Camilo Catrillanca bajo el principio de debida diligencia

Esta comisión pudo conocer a través de la exposición del Fiscal Nacional, la utilización en el caso del principio de debida diligencia en la investigación de violaciones a los derechos humanos.

Este es un principio internacional que ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³³ y que busca asegurar que las investigaciones de violaciones a los derechos humanos tomen en cuenta la complejidad de las mismas en sus contextos, particularmente cuando se vulneran el derecho a la vida y a no ser sometidos a tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

¹³³ Ejemplo: Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, Párrafo 158

En el caso que aborda esta Comisión, es necesario destacar los estándares de la debida diligencia a efectos de que Estado de Chile a través de sus actuaciones mantenga este principio a lo largo de la investigación que se encuentra en curso, como lo indicó el Ministerio Público.

2. Establecer como principio rector la reparación integral de las víctimas y sus familias

Toda violación a los derechos humanos debe ser reparada por el Estado. Este es un principio básico desarrollado en el Derecho Internacional y reconocido como una obligación en distintas convenciones. Si bien su reconocimiento se da luego de acreditada la responsabilidad internacional por la vulneración, es razonable que el Estado antes de que los casos sean conocidos en estas instancias garantice la reparación integral de las víctimas y sus familias, permitiendo la restitución del derecho o en su defecto tomando las medidas necesarias de compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

La violación al derecho a la vida del cual fue víctima Camilo Catrillanca, perpetrado por agentes estatales, cuyos antecedentes se conocieron en esta Comisión Investigadora y que abordan además situaciones de obstrucción a la justicia, requiere que el Estado asuma medidas de reparación inmediatas como las descritas anteriormente.

A su vez, esta Comisión conoció de vulneraciones al menor M.P.C que se enfrentó a apremios ilegítimos y que también requieren de reparación integral desde una perspectiva de los derechos del niño. Al respecto existen diversos estándares internacionales de los cuales esta Comisión se puede nutrir para recomendar medidas específicas.

3.- Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Originarios y cumplimiento de compromisos con los Pueblos.

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios ha sido una deuda desde el retorno a la democracia y es sin duda, un elemento esencial para renovar las confianzas entre el Estado y los Pueblos Originarios. Si bien se pueden presentar discusiones en torno a la extensión de los derechos de dicho reconocimiento, lo cierto es que para que este reconocimiento contribuya al necesario diálogo, debe considerar aspectos esenciales como los derechos sobre el territorio, los derechos políticos, el reconocimiento de sus sistemas de salud y educación, sus derechos lingüísticos, el reconocimiento de sus símbolos y tradiciones, y muy especialmente los elementos necesarios para su autodeterminación, en las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales vigentes en Chile sobre los Pueblos Indígenas.

Es imprescindible que este Gobierno cumpla con su compromiso de reconocer en la carta fundamental a los pueblos originarios, así como reconocer su preexistencia al Estado, avanzar en la tramitación de los Proyectos de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejos de Pueblos, fortaleciendo la Ley Indígena para el avance y revisión de la implementación de la política de tierras reivindicadas históricamente, para cuya definición el Congreso Nacional deberá tener un rol activo y vigilante.

4.- Fortalecer las competencias de las comisiones especiales investigadoras.

En relación a este punto, fueron muchos los invitados a la comisión que se excusaron de participar en la misma, por razones que varían sustantivamente. La falta de participación de las mismas, por cierto importa una merma significativa para las aspiraciones de esta instancia de encontrar la verdad.

Conviene hacer presente, que respecto de carabineros en retiro, bien podría haber sido ésta la instancia para aclarar su eventual participación en los hechos objeto de indagatoria, oportunidad que no fue recogida. Esto demanda revisión, estableciendo la extensión de la obligación de funcionarios públicos

de comparecer, si queremos realmente fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, mediante una modificación a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y a su Reglamento en orden a establecer la obligatoriedad de concurrencia de las personas citadas a prestar antecedentes en las Comisiones especiales Investigadoras.

5.- Tipificar legislación interna ejecución extrajudicial.

6.- Desarrollar una política pública de protección de los menores en Chile, acorde con los instrumentos internacionales suscritos por Chile, con enfoque de derechos, que centre a los niños, niñas y adolescentes dentro de la principal preocupación por parte del Estado.

7.- Reimpulsar los mensajes que crean el Consejo y el Ministerio de pueblos indígenas.

Se encuentran en trámite legislativo, los boletines N° 10.687-06 (crea Ministerio de Pueblos Indígenas) en segundo trámite constitucional y el N° 10.52606 (Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas) también en segundo trámite en la Cámara Alta.

Se trata por cierto de dos iniciativas que avanzan en la dirección correcta de reconocer a nuestros pueblos originarios y sus particularidades, que deberían estar en las prioridades legislativas del Gobierno con miras a recuperar las confianzas y retomar el dialogo sin aprehensiones.

8.- Revisar la ejecución de la política de tierras por parte de la Corporación Nacional Indígena.

Existe amplio consenso en que uno de los grandes generadores de la violencia en la zona ha sido la política de tierras y la forma en que la CONADI la ha ejecutado en los últimos años. Esta es una tarea pendiente que está siendo analizada con mayor precisión en otra comisión especial investigadora, pero que consideramos debe ser consignada en esta comisión pues muchos apuntan a este punto como uno de los generadores de la violencia que tiene sumida la Región de La Araucanía en una profunda crisis social, política y económica.

9.- Revisar normas e instituciones que mantienen espacios de autonomía de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública respecto del poder civil.

Se debe terminar con los enclaves normativos de autonomía que han generado dificultades en el ejercicio del debido control que debe realizar el gobierno y el poder civil sobre las instituciones a las que se les ha confiado el uso de las armas. Se deben fortalecer sustantivamente los mecanismos de control financiero y de la gestión policial, así como crear instrumentos que permitan una adecuada identidad entre la gestión operativa policial y las políticas de seguridad pública del gobierno de turno.

10.- Mejorar los mecanismos que existen para denunciar abusos policiales.

Debemos permitir que una persona afectada por el abuso policial pueda deducir su reclamo de manera segura y con el debido resguardo de su identidad, permitiéndole ir conociendo del estado de avance de su denuncia. En ese mismo orden de cosas, es fundamental que dicho procedimiento se encuentra establecido en la ley.

11.- Revisar periódicamente los protocolos de uso de la fuerza.

Carabineros de Chile ha implementado en los últimos años una serie de protocolos destinados a hacer un correcto ejercicio de sus labores de control del orden público, buscando incluso asesoría en organismos internacionales. Sin embargo, estos protocolos deben ser revisados periódicamente de manera de ir ajustándolos a los estándares internacionales, sin que ello tenga

lugar solamente cuando debamos lamentar alguna desgracia. Resulta fundamental por cierto, que en dicha labor participen la Defensoría de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

12.- Creación de mecanismos que plasmen la cosmovisión indígena en la autorización de proyectos ambientales.

Los pueblos originarios poseen una relación especial con la tierra y medio ambiente, y por lo mismo debemos generar mecanismos que permitan en el marco de la institucionalidad ambiental, hacer presente sus inquietudes, particularmente tratándose de grandes proyectos. Hay que generar un equilibrio que permita que avancemos y nos desarrollemos como país sin pasar por alto o atropellar el entorno que es parte de la espiritualidad de nuestros pueblos originarios.

13.- Reconocimiento y rescate de la interculturalidad-bilingüe.

Necesitamos fomentar la interculturalidad y rescatar las tradiciones de nuestros pueblos originarios. Particularmente, en la Región de La Araucanía y en amplios sectores de la región del Biobío y de Valdivia, debemos rescatar la lengua mapuche, entregando oportunidades para rescatar la identidad mapuche que está ligada a nuestra historia. Tenemos que ver, en la protección de nuestra diversidad cultural, un patrimonio inmaterial que nos demanda acciones inmediatas, y que por cierto, nos hace más grandes.

14.- Fortalecer los vínculos de Carabineros de Chile con las comunidades indígenas.

Si bien la regla general es una estrecha relación y cooperación entre Carabineros de Chile y las comunidades indígenas, es necesario capacitar a los funcionarios policiales en aspectos relativos a la interculturalidad, de manera tal de que se encuentren mejor preparados para atender de manera adecuada las demandas las comunidades indígenas a lo largo del país. Celebramos en dicho sentido la creación de las Patrullas de Acercamiento a Comunidades Indígenas y por cierto es deber del Estado fortalecerlas.”.

b) Luego, se reproduce íntegramente el documento de los diputados Sabag y Meza:

“CONCLUSIONES

I. Un nuevo trato entre el Estado de Chile y sus pueblos originarios.

Mucho se debate los últimos meses respecto al reconocimiento

constitucional de los pueblos originarios. Sin embargo, se desconoce que los primeros atisbos de reconocimiento los encontramos en los parlamentos que sostuvo la corona española con el pueblo mapuche en el Siglo XVII. Sin ir más lejos, el Tratado de Quilín de 1641 reconoció la frontera del territorio ancestral mapuche.

Luego, con la independencia nuestro país y la necesidad de crear una identidad nacional, se dibujan estos intentos, los que resurgen con fuerza durante la segunda mitad el siglo pasado, constituyendo un hito esencial la dictación de la ley

17.729.¹³⁴ Y si bien este cuerpo legal no importa un reconocimiento propiamente tal, representa una primera manifestación de recoger por la vía normativa la particularidad de nuestros pueblos

¹³⁴ Donoso, Sebastián y otro, Pueblos indígenas y reconocimiento constitucional: aportes para un debate, Centro de Políticas Públicas UC, pp. 2-3, Número 103, Santiago, 2018.

originarios y la necesidad de reconocer su relación especial con la tierra. Concretamente, el artículo 3 de dicho cuerpo legal señalaba:

“ARTICULO 3°- Para los efectos de esta ley, se considerará "indígena" a toda persona que posea derechos que emanen directa o indirectamente de algunos de los títulos mencionados en el artículo 1°, o la calidad de herederos de los que figuran o hayan debido figurar en ellos. Para acreditar que reviste tal calidad de indígena, bastará un certificado otorgado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, suscrito por el Director Regional correspondiente. Si éste denegare el certificado, el interesado podrá ocurrir ante el Juez de Letras respectivo, quien resolverá breve y sumariamente, previo informe del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

La comunidad correspondiente a una reserva se individualizará por el nombre del primer beneficiario que aparezca en el título respectivo.

Son "ocupantes" las personas que poseyendo o no derechos de los indicados en el inciso primero de este artículo, exploten en forma independiente, en beneficio y por cuenta propia un goce en una reserva. Se tendrá también por ocupantes a los arrendatarios de uno o más goces de una reserva perteneciente a comuneros que sean asignatarios de tierras en el área agrícola reformada y a las personas que posean y exploten en provecho y por cuenta propia terrenos de aquellas reservas en que por su naturaleza, topografía o cualquier otra circunstancia no se hayan constituido o delimitado goces.

El reglamento establecerá los requisitos y la forma de acreditar la calidad de ocupante.”

Con el retorno al régimen democrático, el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, asumió el compromiso contraído años antes en el Acta de Nueva Imperial, de avanzar en un nuevo trato con los pueblos originarios. En dicha acta, se plasman tres compromisos por parte del ex mandatario, donde destaca en el primer lugar lo relativo al reconocimiento constitucional¹³⁵. Con este marco, se promulga la ley N° 19.253, por medio de la cual el Estado de Chile, reconoce a nuestros pueblos indígenas precolombinos; y dispone la protección de su patrimonio cultural como un deber. Este era por cierto, el primer intento de reconocimiento propiamente tal, valorando las diferencias y sin un afán asimilador.

Concretamente, el artículo 1° de la ley N° 19.253, señala:

“Artículo 1°.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son

los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a:

la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a

través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”

Sin embargo, y a pesar de los compromisos contraídos, quedaba pendiente el reconocimiento a nivel constitucional de nuestros pueblos originarios, algo que a pesar de los múltiples intentos

¹³⁵ Véase http://fundacionaylwin.cl/wp-content/uploads/2018/06/2.-Acuerdo-Nuevalmperial_1dic1989.pdf

desde el la recuperación de nuestra institucionalidad democrática, aun no puede concretarse. Y no se trata de un tema baladí, pues no es sino ésta una de las mejores representaciones de las dificultades que ha encontrado el pueblo mapuche para su integración efectiva en el entramado institucional chileno, permitiendo que sean parte de la toma de decisiones, y no solo receptores de políticas y beneficios sociales.

Es efectivo que debemos avanzar en una política de tierras y en la adopción de medidas que reconozcan las particularidades de nuestros pueblos originarios, y su especial relación con la naturaleza. No ha sido uno, sino todos, los aspirantes a la Jefatura de Estado quienes han prometido reconocimiento y avance sustantivo en participación política de nuestros pueblos originarios. Así también lo expresó el Ministro del Interior y Seguridad Pública en la sesión de interpelación a la que fue sometido el año pasado. **La deuda existe, y ella no se discute.**

No obstante lo anterior, es evidente que las reivindicaciones, por legítimas que sean, no pueden ser canalizadas por medio del temor y la fuerza. Ello es impropio en un régimen democrático de derecho como el nuestro, que ha demostrado un nivel de madurez que permite, por cierto, descartar cualquier forma de justicia por mano propia. Se han creado los canales administrativos y constitucionales para generar un dialogo y hacer presente las pretensiones históricas de nuestros pueblos originarios; sin perjuicio de la posibilidad de explorar nuevas fórmulas para acercar posiciones de quienes conviven en un mismo territorio.

No hay posibilidad de dialogo fraterno, si las partes se amenazan con las armas y la violencia. Es cierto que el Estado y particularmente el Gobierno, tiene la obligación de garantizar la seguridad y el orden público interior, pero ello no puede dejar la impresión que solo se intenta resolver el conflicto mediante el uso de la fuerza, sin comprender que lo que subyace es un problema de índole histórico-político.

El accionar del Estado debe también brindar amparo a quienes, en el marco de las reivindicaciones territoriales o políticas, quedan atrapados en un espiral de violencia. Es deber de la fuerza pública reestablecer el orden y garantizar la seguridad. Sin embargo, es esencial e irrenunciable en un Estado democrático de Derecho que la labor de carabineros sea ejercida dentro de los límites de la ley. No es aceptable que quienes tienen el monopolio del uso de la fuerza lo hagan de forma abusiva, lesionando el Estado de Derecho. Esta institución es la cara más visible de la autoridad y del poder del Estado, por lo que debe demostrar en todo momento su compromiso irrestricto con el Estado de Derecho, respetando los códigos de conducta y demostrando profesionalismo e integridad.

II. Sujeción de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública a la autoridad civil: una deuda de la transición.

En los últimos meses hemos visto como Carabineros de Chile se ha visto golpeado por una de las crisis más dura de los últimos años, particularmente a propósito de los casos Fraude, Huracán y del homicidio de Camilo Catrillanca. Todos estos casos dejan entrever una falencia en los mecanismos de control que tiene la autoridad civil respecto de Carabineros de Chile así como una ausencia de mando que permitiera mantener a la institución dentro de los márgenes legales. No se trata por cierto de una situación generalizada o de una cultura institucional, pero bien pueden ser considerados ejemplos claros de la necesidad imperiosa que tenemos de reforzar los mecanismos de control que posee la autoridad política respecto de las instituciones castrenses.

Este es sin duda uno de los aspectos centrales a considerar en una reforma o modernización de las instituciones policiales. Esto de cualquier forma, no es novedoso, y es frecuente encontrar mociones parlamentarias destinadas a fortalecer al control civil y terminar importantes niveles de opacidad que dieron lugar a uno de los fraudes más graves de nuestra historia democrática.

Es fundamental que una labor tan esencial como es el resguardo del orden y la seguridad pública, se encuentre en manos de fuerzas policiales ajustadas al ordenamiento jurídico y que éstas sean respetadas y apreciadas por la comunidad a la cual prestan sus servicios. En dicho sentido, se han visto señales positivas con la llegada al mando de la institución del General Director Mario Rosas. Sin embargo, tenemos un largo trecho por delante y que nos convoca, sin pequeñeces y diferencias, entendiéndolo que en ello hay una tarea de Estado que demanda dejar de lado nuestras diferencias.

Debemos concebir a Carabineros de Chile como una institución muy importante para el ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades civiles, incorporando a su gestión parámetros modernos para mejorar su funcionamiento, tanto desde lo operativo como de lo financiero. Igualmente, es fundamental avanzar en mecanismos transparentes e imparciales que permitan a los ciudadanos reclamar de abusos cometidos en el ejercicio de las labores policiales de resguardo del orden y la seguridad pública.

No hay duda que tanto la muerte de Camilo Catrillanca como en mayor medida el Caso Fraude y la Operación Huracán son una manifestación de corrupción, donde las responsabilidades deben ser imputadas de manera personal, particularmente en lo que se refiere a cuestiones criminales. Sin embargo, la temeridad e impunidad con la que pretendieron actuar los funcionarios que participaron de estos casos, permiten concluir que se necesita fortalecer el mando y el control civil que se realiza por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Concretar esta supervisión de manera cabal e integral es una deuda que por cierto, no debe ser imputable solo a esta Administración.

Se debe dar lugar a un acuerdo amplio que termine con un diseño de control que aun muestra resabios de las aprehensiones que caracterizaron la relación cívico-policial post transición.

III. Reformas profundas a Carabineros de Chile: potenciar la enseñanza y capacitación en DDHH. e interculturalidad

Algo a destacar en Carabineros de Chile y en la Policía de Investigaciones, ha sido la convicción institucional de adaptar sus protocolos y procedimientos a estándares internacionales de Derechos Humanos. De hecho, si bien éste era un proceso que venía en marcha desde los últimos años, el asesinato de Camilo Catrillanca lo ha potenciado, lo que de cualquier forma no aminora la responsabilidad o el pesar que debemos sentir como Sociedad.

Esto es particularmente importante en Carabineros de Chile, cuyo accionar supone una tensión permanente entre los derechos y las libertades individuales y el derecho de la sociedad al orden y la tranquilidad.

Concretamente, a partir del año 2012, se modificaron y actualizaron los programas de derechos humanos en Carabineros de Chile. Dicha actualización busca insertar estándares de derechos humanos en la función policial. El mismo año, Carabineros de Chile generó una alianza con la Cruz Roja de manera de contar con su valiosa asesoría en este proceso.

En este sentido, parece propicio entender las particularidades de la población indígena y crear capacidades del contingente policial con contacto directo con las comunidades. Se debe capacitar al personal con un enfoque de interculturalidad en la Región de La Araucanía y en provincias que colindan con ella. Un intento destacable en dicho sentido son las Patrullas de Atención a Comunidades Indígenas (PACI), que consisten en un servicio policial compuesto por carabineros capacitados en identidad social y cultural indígena.

IV. Propuestas.

Entendiendo que ésta es una oportunidad de aportar en la generación del dialogo, que es imprescindible para terminar el ambiente de violencia y desconfianza que se vive en amplios sectores la Región de La Araucanía y en provincias aledañas, no hemos querido limitarnos a disponer responsabilidades o realizar una crítica análisis histórico, sin proponer alguna medida que creemos, puede cooperar con el entendimiento.

El mandato encomendado por el acuerdo de la sala de la Cámara de Diputados en orden a fiscalizar el accionar del Gobierno, debe ser visto como una oportunidad de aportar. Al menos en una materia de esta importancia, ello parece un imperativo.

Adoptamos el concepto de “fiscalizar” en su sentido constitucional, esto es, realizar un juicio de valor al accionar de las autoridades gubernamentales, permitiéndonos contribuir con ello a medidas que apuntan a reconstruir las confianzas y generar un dialogo fraterno entre hermanos.

1. Reconocimiento constitucional de nuestros pueblos originarios.

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios ha sido una deuda desde el retorno a la democracia y es sin duda un elemento esencial para renovar las confianzas entre el Estado y los pueblos originarios. Si bien se pueden presentar discusiones en torno a la extensión de dicho reconocimiento, lo cierto es que existe un margen para retomar el diálogo con miras a concretar un reconocimiento merecido y adeudado por décadas.

Es imprescindible que este Gobierno cumpla con su compromiso de reconocer en la carta fundamental a nuestros pueblos precolombinos, y en ello el Congreso Nacional debe tener un rol activo y vigilante.

Parece interesante tener a la vista experiencia comparada de reconocimiento y valoración del patrimonio ancestral. En ese orden de cosas, la experiencia de Canadá parece imprescindible de considerar, estudiando el proceso histórico vivido por dicho Estado en la segunda mitad del siglo pasado, reconociendo a las “primeras naciones” o “first nations” en su acta constitucional de 1982¹³⁶.

2. Reimpulsar los mensajes que crean el Consejo y el Ministerio de pueblos indígenas.

Se encuentran en trámite legislativo, los boletines N° 10.687-06 (crea Ministerio de Pueblos Indígenas) en segundo trámite constitucional y el N° 10.52606 (Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas) también en segundo trámite en la Cámara Alta.

Se trata por cierto de dos iniciativas que avanzan en la dirección correcta de reconocer a nuestros pueblos originarios y sus particularidades, que deberían estar en las prioridades legislativas del Gobierno con miras a recuperar las confianzas y retomar el dialogo sin aprehensiones.

3. Revisar la ejecución de la política de tierras por parte de la Corporación Nacional Indígena.

Existe amplio consenso en que uno de los grandes generadores de la violencia en la zona ha sido la política de tierras y la forma en que la CONADI la ha ejecutado en los últimos años. Esta es una tarea pendiente que está siendo analizada con mayor precisión en otra comisión especial investigadora, pero que consideramos debe ser consignada en esta comisión pues muchos apuntan a este punto como uno de los generadores de la violencia que tiene sumida la Región de La Araucanía en una profunda crisis social, política y económica.

¹³⁶ Véase https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html

4. Revisar normas e instituciones que mantienen espacios de autonomía de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública respecto del poder civil.

Se debe terminar con los enclaves normativos de autonomía que han generado dificultades en el ejercicio del debido control que debe realizar el gobierno y el poder civil sobre las instituciones a las que se les ha confiado el uso de las armas. Se deben fortalecer sustantivamente los mecanismos de control financiero y de la gestión policial, así como crear instrumentos que permitan una adecuada identidad entre la gestión operativa policial y las políticas de seguridad pública del gobierno de turno.

5. Mejorar los mecanismos que existen para denunciar abusos policiales.

Debemos permitir que una persona afectada por el abuso policial pueda deducir su reclamo de manera segura y con el debido resguardo de su identidad, permitiéndole ir conociendo el estado de avance de su denuncia. En ese mismo orden de cosas, es fundamental que dicho procedimiento se encuentre establecido en la ley.

6. Revisar periódicamente los protocolos de uso de la fuerza.

Carabineros de Chile ha implementado en los últimos años una serie de protocolos destinados a hacer un correcto ejercicio de sus labores de control del orden público, buscando incluso asesoría en organismos internacionales. Sin embargo, estos protocolos deben ser revisados periódicamente de manera de ir ajustándolos a los estándares internacionales, sin que ello tenga lugar solamente cuando debemos lamentar alguna desgracia. Resulta fundamental por cierto, que en dicha labor participen la Defensoría de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

7. Creación de mecanismos que plasmen la cosmovisión indígena en la autorización de proyectos ambientales.

Los pueblos originarios poseen una relación especial con la tierra y medio ambiente, y por lo mismo debemos generar mecanismos que permitan en el marco de la institucionalidad ambiental, hacer presente sus inquietudes, particularmente tratándose de grandes proyectos. Hay que generar un equilibrio que permita que avancemos y nos desarrollemos como país sin pasar por alto o atropellar el entorno que es parte de la espiritualidad de nuestros pueblos originarios.

8. Reconocimiento y rescate de la interculturalidad-bilingüe.

Necesitamos fomentar la interculturalidad y rescatar las tradiciones de nuestros pueblos originarios. Particularmente, en la Región de La Araucanía y en amplios sectores de la región del Biobío y de Valdivia, debemos rescatar la lengua mapuche, entregando oportunidades para rescatar la identidad mapuche que está ligada a nuestra historia. Tenemos que ver, en la protección de nuestra diversidad cultural, un patrimonio inmaterial que nos demanda acciones inmediatas, y que por cierto, nos hace más grandes.

9. Fortalecer los vínculos de Carabineros de Chile con las comunidades indígenas.

Si bien la regla general es una estrecha relación y cooperación entre Carabineros de Chile y las comunidades indígenas, es necesario capacitar a los funcionarios policiales en aspectos relativos a la interculturalidad, de manera tal de que se encuentren mejor preparados para atender de manera adecuada las demandas de las comunidades indígenas a lo largo del país. Celebramos en dicho sentido la creación de las Patrullas de Acercamiento a Comunidades Indígenas y por cierto es deber del Estado fortalecerlas.

10. Fortalecer las competencias de las comisiones especiales investigadoras.

En relación a este punto, fueron muchos los invitados a la comisión que se excusaron de participar en la misma, por razones que varían sustantivamente. La falta de participación de las mismas, por cierto importa una merma significativa para las aspiraciones de esta instancia de encontrar la verdad.

Conviene hacer presente, que respecto de carabineros en retiro, bien podría haber sido ésta la instancia para aclarar su eventual participación en los hechos objeto de indagatoria, oportunidad que no fue recogida. En este sentido, sin perjuicio que en algunos casos la imputación en la investigación penal pudo ser un elemento que inhibiera legítimamente que prestaran testimonio en esta comisión, muchos no poseían esa condición y aun así, no prestaron su testimonio, amparándose en una calidad de “particular” de la cual carecían al momento de ocurrir los hechos. Esto demanda revisión, estableciendo la extensión de la obligación de funcionarios públicos de comparecer, si queremos realmente fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados.”.

VI. CONSIDERACIONES, CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Es preciso consignar que producto del debate habido en el seno de esta Comisión Especial Investigadora, en la última sesión de 8 de julio 2019, prorrogada legal y reglamentariamente, se presentó por parte del diputado señor Ricardo Celis, para su estudio, debate y posterior votación, un documento que contiene conclusiones y recomendaciones

Se estableció como base de trabajo y discusión el texto referido precedentemente, que se transcribe a continuación, cuya votación se efectúa al final, sin perjuicio que la Comisión acuerda como procedimiento votar separadamente aquellos títulos, acápite, párrafos o puntos, en el evento que respecto de aquellos exista disensos o diferencias de opinión.

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES.

PROPUESTA INFORME DE COMISIÓN

I.- CONCLUSIONES.

1.- Contexto Histórico de la relación del Estado de Chile con

los Pueblos Indígenas y la política sistemática de violencia institucional y criminalización del pueblo mapuche.

La relación del Pueblo Mapuche, con quienes han intentado ocupar por la fuerza sus territorios tiene larga data; sólo recordaremos la mal denominada “Conquista Española” desde el 1500 en adelante, que sin embargo, tuvo los primeros atisbos de reconocimiento en los parlamentos que sostuvo la Corona española con el Pueblo Mapuche en el Siglo XVII. En ese sentido, el Tratado de Quilín de 1641 que reconoció en parte la frontera del territorio ancestral mapuche.

Recordamos sobre este punto, lo descrito y aprobado en las conclusiones de la CEI del Caso Huracán, al decir que “El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios, por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de trescientos años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su ocupación del territorio en los mal llamados *Títulos de Merced*, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría y por la necesidad de expandir por esta naciente República el control del país más allá del río Bío Bío.”

La necesidad política de crear una identidad nacional, hace resurgir con fuerza durante la segunda mitad del siglo pasado esta vulneración y despojo de sus tierras y territorios, constituyendo un hito esencial en los años 70 la dictación de la ley 17.729¹³⁷, que si bien es un cuerpo legal que no importa un reconocimiento propiamente tal, representa una primera manifestación de recoger por la vía normativa la particularidad de los pueblos originarios y la necesidad de reconocer su relación especial con la tierra.

Con el retorno al régimen democrático, el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, asumió el compromiso contraído años antes en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, de avanzar en un nuevo trato con los pueblos originarios. En dicho instrumento, se plasman tres compromisos por parte del ex mandatario, donde destaca en el primer lugar lo relativo al reconocimiento constitucional. Con este marco, se promulga la ley N° 19.253¹³⁸ en 1993, por medio de la cual el Estado de Chile, reconoce a los pueblos indígenas precolombinos; y dispone la protección de su patrimonio cultural como un deber. Este era por cierto, el primer intento de reconocimiento propiamente tal, valorando las diferencias y sin un afán asimilador.

Concretamente, el artículo 1° de la ley N° 19.253, señala:

“Artículo 1°.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”

No obstante, y pese a este inicial reconocimiento en la ley nacional, sabemos que “a partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el denominado Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, se reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados nuevamente como delincuentes o sencillamente como terroristas, según la actuación de distintos gobiernos.”.

Estos retrocesos a pesar de los compromisos contraídos con distintos Gobiernos, mantienen pendiente el reconocimiento a nivel constitucional de nuestros pueblos originarios, algo que a pesar de los múltiples intentos desde la recuperación de nuestra institucionalidad democrática,

¹³⁷ Ley núm. 17729, publicada el 26 de Septiembre de 1972. ESTABLECE NORMAS SOBRE INDIGENAS Y TIERRAS DE INDIGENAS. TRANSFORMA LA DIRECCION DE ASUNTOS INDIGENAS EN INSTITUTO DE DESARROLLO INDIGENA. ESTABLECE DISPOSICIONES JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS Y DE DESARROLLO EDUCACIONAL EN LA MATERIA Y MODIFICA O DEROGA LOS TEXTOS LEGALES QUE SEÑALA

¹³⁸ Ley N° 19.253, de 5 de Octubre de 1993, establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

aún no puede concretarse. Y no se trata de un tema baladí, pues no es sino ésta una de las mejores representaciones de las dificultades que ha encontrado el Pueblo Mapuche para su inclusión efectiva en el entramado institucional chileno, permitiendo que sean parte de la toma de decisiones, y no sólo receptores de políticas y beneficios sociales.

Es efectivo que esta deuda con los Pueblos Indígenas, nos obliga a avanzar en una política de tierras efectiva y en la adopción de medidas que reconozcan las particularidades de los pueblos originarios, y su especial relación con la naturaleza.

El homicidio de Camilo Catrillanca, perpetrado el día 14 de noviembre de 2018 por el “Grupo Fuerza Especial de Tarea” de Carabineros conocido como “Comando Jungla”, así como los eventos que lo siguieron en los días posteriores, constituyen uno de los últimos de una larga serie de episodios entre el pueblo mapuche y el Estado chileno, en varias zonas de las regiones de La Araucanía y el Biobío.

Estos episodios han tenido trágicas consecuencias en las últimas décadas, como son los casos de los jóvenes mapuche: Alex Lemún, Matías Catrileo y Jaime Mendoza Collío que murieron debido al actuar desproporcionado de Carabineros. En todos los casos, la versión oficial fue el enfrentamiento, pero con el transcurso del tiempo se pudo confirmar que existió un uso de violencia injustificada por parte de los uniformados y los casos fueron tramitados por la justicia militar.

1. Alex Lemún. A los 17 años, es asesinado producto de un impacto de un perdigón de plomo en su cabeza, que terminó con su vida en noviembre de 2002, el joven agonizó cinco días en el hospital de Temuco, caso que fue sobreseído por la justicia militar en 2005. Recién en 2017 la Corte Suprema, a instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dispuso reabrir el caso sobreseído temporalmente, y que fuera investigado por la justicia civil.
2. Matías Catrileo, asesinado en enero del 2008 por disparo con una subametralladora, perforando el pulmón. El caso fue investigado por la Fiscalía Militar de Valdivia, que determinó que el crimen se ejecutó en defensa propia, y lo condenó al funcionario de carabineros a tres años y un día de presidio bajo el régimen de libertad vigilada por el delito de violencia innecesaria con resultado de muerte. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema.
3. Jaime Mendoza Collío. Asesinado el 12 de agosto de 2009, recibió un disparo por la espalda. El carabinero involucrado formaba parte de una patrulla del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE).

El examen forense demostró que Mendoza no había utilizado ninguna arma de fuego, y en 2010 se confirmó que el uniformado había recurrido a un montaje –mostrando perdigones incrustados en su casco– para probar la tesis de la legítima defensa. Por ello, la justicia militar lo condenó a una pena de cinco años y un día, pero la Corte Marcial de Santiago lo absolvió al año siguiente. Finalmente, en 2013 la Corte Suprema revirtió la determinación, y lo condenó a tres años y un día, por lo que pudo acceder al beneficio de libertad condicional.

En la primera sesión de audiencias que sostuvo la comisión investigadora, el día 21 de enero de 2019, el padre de Camilo Catrillanca, Sr. Marcelo Catrillanca expresó al saludar a los integrantes: *“Vengo en representación de mi hijo, Camilo Catrillanca, quien fue asesinado por agentes del Estado”*.

Luego, al iniciar su intervención expresó: *“Primero quiero aclarar una situación. Creo que en ningún momento soy el procesado. Por lo tanto, no debería informar sobre cómo fue la muerte de*

Camilo. En este momento vengo a informarme si ustedes, como diputados y senadores, tienen claridad sobre lo que ha pasado desde ese día hasta hoy con la muerte de Camilo Catrillanca.

No vengo a informar sobre cómo fue la muerte de mi hijo, porque eso es reabrir una herida que como familia no hemos sido capaces de enfrentar. La pregunta es para ustedes diputados, como papá, porque el dolor de perder a un hijo de 24 años es muy duro. He escuchado y he visto la forma en que cada uno de ustedes ha actuado y ha criticado al pueblo nación mapuche. Por lo tanto, no es el momento de entregar más información de la que ha entregado la prensa.”

Resulta comprensible la actitud del padre del joven asesinado, más aún a la luz de la revisión de la relación entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche, en donde la violencia estatal - policial es una de las aristas de un largo y difícil proceso histórico y político por el cual el Estado chileno y el pueblo Mapuche aún transitan.

En general, las demandas territoriales del pueblo Mapuche se refieren tanto a las tierras incluidas en títulos de merced o usurpadas por otras vías desde fines del siglo XIX, como a la restitución de las tierras recuperadas durante la reforma agraria y que luego les fueron desposeídas durante la dictadura; asimismo, a la reclamación de derechos de propiedad y acceso a recursos naturales (aguas, bosques, subsuelo y otros) y a las demandas de defensa de sus asentamientos ante proyectos y obras de infraestructura de alto impacto. Estas reivindicaciones se han intensificado desde fines de la década de los 90 y algunas de ellas han incluido tomas de predios, incendios de inmuebles, maquinarias y vehículos. Este proceso de movilización y protesta ha sido etiquetado como “el conflicto mapuche”. Bajo este concepto, sin embargo, se desdibuja la complejidad del problema; como las dificultades en la relación Estado - pueblo Mapuche no se reducen ni circunscriben a la presunta conflictividad generada por este último.¹³⁹

Sin perjuicio de los avances en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial.

Es efectivo que el Estado debe resguardar el orden y la seguridad pública, pero el uso de la fuerza debe ser proporcional y exento de discriminación, algo en lo que han puesto acento organismos nacionales e internacionales.^[1]

^[1]Se revisó entre otros, Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones UDP, 2012, pp. 179-187; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y otros, Informe de la misión internacional de observación de la violencia institucional en contra del pueblo mapuche en Chile, 2007; Comisión Mapuche de Derechos Humanos y otros, Informe sobre los Derechos Humanos de la Mujer Mapuche, 2012, pp. 9-19;

La Comisión Investigadora, en sesión del día 3 de junio de 2019, tuvo la oportunidad de recibir a la abogada y profesora del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Sra. Myrna Villegas Díaz quien sostuvo que, “*disparar con armas largas, calibre 5.56 mm. realizados a corta distancia, a ocupantes de un tractor (vehículo que no alcanza más de 50 km. por hora), que no iban armados, ni estaban atacando a los funcionarios policiales, es una conducta que traspasa los límites tolerables del uso de la fuerza policial, considerando que en sus protocolos hacen suyos los derechos contenidos en diversos tratados internacionales de derechos humanos así como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de naciones Unidas. Este último es especialmente enfático en señalar que el uso de la fuerza se restringe solo a cuando sea estrictamente necesario, y en la medida que lo requiera*

¹³⁹ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía, Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

el desempeño de sus tareas, lo que implica entonces un uso racional y proporcional de armas de fuego en el cumplimiento de sus funciones.”

En opinión de la profesora Villegas, el caso del homicidio de Camilo Catrillanca es la punta del iceberg más reciente del proceso de criminalización que efectúa el Estado al Pueblo Mapuche desde el conflicto Ralco. Entendiendo por criminalización un proceso mediante el cual el Estado responde a la protesta social implementando una política de control del descontento social que incluye el uso preferente de la herramienta penal en desmedro de los espacios de diálogo, militariza la vida civil y judicializa los conflictos.

Es en este contexto que se produce el homicidio del joven Catrillanca y la vulneración a los derechos del menor que lo acompañaba. Cabe preguntarse, indica Villegas, si existe o no una justificación objetiva y razonable para que un comando policial especializado como el GOPE, con armamento de guerra, acuda a hacer frente a un delito común como la denuncia de robo de vehículos, y si eso sucede en otras partes del país.

Con relación a la situación vivida por el adolescente que acompañaba a Camilo Catrillanca en el tractor, la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH), Sra. Consuelo Contreras expresó a esta comisión, en sesión del día 4 de marzo de 2019 que, *“un adolescente que vive una situación de violencia tan compleja, como la que él vivió; es decir, ver morir a un amigo a su lado. Eso es traumante para cualquiera, y para un niño es mucho más fuerte; el trauma es mayor, considerando que fue golpeado por la policía, detenido, hecho prisionero y acusado de un delito del que no entendía mucho.”*

Un el estudio exploratorio: “Estado de Chile y Pueblo Mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la región de la Araucanía”¹⁴⁰, que realizó el INDH en 2014, indica que los entrevistados sostuvieron que existe una fuerte estigmatización del “conflicto mapuche”. Indican que la violencia tiene raíz histórica y de parte del Estado de Chile. Persiste el recuerdo y memoria de la violencia estatal. Existe una percepción del uso de fuerza desmedida de fuerza policial (particular, aunque no exclusivamente con niños) e impunidad respecto de actos de violencia por parte de Carabineros. Además, existe una percepción de discriminación y racismo en la investigación y resolución de casos en el poder judicial, particularmente de parte de los fiscales.

Además de la violencia estatal, se ha determinado por organismos internacionales una aplicación discriminatoria de la persecución penal. Así por ejemplo, ya en julio de 2013 el Relator Especial de las Naciones Unidas, Ben Emmerson, realizó una visita a nuestro país, en la que se reunió con representantes tanto de organizaciones y comunidades mapuche, como con autoridades policiales, judiciales y de gobierno, además de representantes del poder legislativo. Las declaraciones del Relator de la ONU son concluyentes, exhortando al Estado chileno a cesar en la aplicación a indígenas mapuche de la Ley Antiterrorista en el marco de protestas por reivindicaciones de tierras.

Señaló: “Hoy recomiendo que debería cesar todo uso de las legislación antiterrorista en conexión con las protestas territoriales mapuche”, agregando que dicha legislación “ha sido usada de un modo que discrimina contra los mapuche, se ha aplicado de modo confuso, lo que ha resultado en verdadera injusticia, ha menoscabado el derecho a un juicio justo y se ha percibido como estigmatizante”.

¹⁴⁰ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía
Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

El relator estableció que esta legislación se ha convertido en parte del problema y no parte de la solución, aplicándose de forma desproporcionada contra el pueblo mapuche, solicitando al Estado chileno elaborar una estrategia nacional sobre el tema mapuche que -a su juicio- debiese incluir la “repatriación” de las tierras, el reconocimiento de los derechos de los mapuche y el fin de la discriminación institucional y judicial.

Resulta contradictorio que la violencia y la criminalización de las demandas mapuche, punto de mayor conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche se siga produciendo hoy, momento en que más se espera que se avance en el reconocimiento formal y explícito de los derechos de los pueblos indígenas. Las policías se encuentran en un proceso de modernización que incluye esfuerzos por avanzar en capacitación y formación en Derechos Humanos e interculturalidad. No hay un accionar sistemático e institucional de violencia hacia el pueblo mapuche, pero los eventos de violencia son intolerables y deben recibir la más dura de las respuestas por parte del Estado, más aun cuando existen montajes o un accionar delictual.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) indica que hay una proposición de eliminar los últimos cuatro párrafos recién expuestos.

*Puesta en votación la propuesta, se aprueba **a favor** de mantener los referidos párrafos.*

*Votan **a favor** los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Crispi, Meza, Monsalve y las diputadas señoras Hertz y Nuyado. En contra lo hacen los diputados señores Alessandri, Carter, Mellado, don Miguel; Molina y Rathgeb y la diputada señora Leuquén.*

2.-Militarización de la Araucanía: comando Jungla y homicidio de Camilo Catrillanca

Sobre el refuerzo de fuerzas especiales en la Araucanía.

El día 28 de junio de 2018 el presidente de la República llegó a la ciudad de Temuco, en La Araucanía, hasta la escuela de Formación de Carabineros y en el marco de una reunión de seguridad de la macrozona compuesta por las regiones de Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos, presentó a la “policía antiterrorista” que operaría en las zonas señaladas. Estuvo acompañado por el ex General Director de Carabineros Hermes Soto, el ministro del Interior Andrés Chadwick, el subsecretario Rodrigo Ubilla y el ex intendente Luis Mayol. Hizo además un llamado a aprobar la Ley Antiterrorista.

"Hemos dado el inicio a un grupo especial de Carabineros, que ha sido preparado y formado para combatir con eficacia el terrorismo. Que cuenta con las mejores herramientas tecnológicas, como drones, sistemas de comunicación, etc, para cumplir con eficacia su rol... yo espero que con esto podamos iniciar una nueva etapa en esta maravillosa región de La Araucanía, que deje atrás la frustración, el estancamiento, la violencia y el terrorismo y se reencuentre con lo mejor de su historia ", aseguró el presidente.¹⁴¹

Se trataba de efectivos del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE) de Carabineros, que se prepararon en Colombia y Estados Unidos en materias relativas al combate contra grupos organizados terroristas. Desde su mediática presentación, a dicho grupo de tarea se le denominó “Comando Jungla”, en atención a la unidad de operaciones especiales

¹⁴¹ <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/228839-pinera-presento-el-comando-jungla-para-combatir-con-eficacia-el-terrorismo-en-la-araucania.html>

militares colombiana conocido como el grupo de Comandos Jungla, o simplemente JUNGLA, parte de la Policía Nacional de Colombia y encargados de planear y ejecutar operaciones contra el narcotráfico, las bandas criminales y el crimen organizado. Los operativos policiales partieron a su entrenamiento a Colombia los días 4 y 5 de junio de 2018.

Desde un comienzo hubo críticas **–así como quienes celebraron la decisión ante la gran cantidad de eventos de violencia rural sin resolución**¹⁴²-sobre el posible actuar de este grupo especial de Carabineros y las repercusiones que podría tener en la zona, como lo señalado por el presidente de la Asociación de Alcaldes Mapuche, Juan Carlos Reinao Marilao, quien expresó que *“el único aporte de este grupo ha sido aumentar la violencia en la Araucanía, y que lo correcto es “crear puentes y no muros”*. Además, señaló que desde la Asociación de Municipalidades con

¹⁴² En cooperativa.cl, bajo el título “Comando Jungla”: Gobierno presenta fuerza policial antiterrorista”, en senador Felipe Kast comentó:

“Todo lo que sea trabajar para devolverle la paz y la seguridad a la región, dentro del estado de derecho, es bienvenido. Aquellos que quieran ocupar eslóganes porque se ocupa a las fuerzas del orden, simplemente es no entender el mandato constitucional que tiene, no solamente el intendente, sino que también el presidente de la República, por lo tanto, yo veo que acá, conjunto con eso, el trabajo de inteligencia es fundamental” (<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la->

[araucania/comando-jungla-gobierno-presenta-fuerza-policial-antiterrorista-para/2018-06-28/133625.html](https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/comando-jungla-gobierno-presenta-fuerza-policial-antiterrorista-para/2018-06-28/133625.html)) **TEXTO 2**

El 21 de junio de 2018, en Cooperativa.cl, el presidente de la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco, Marcelo Zirotti, emplazó a los parlamentarios de la Araucanía a que se pronunciaran respecto de si estaban “del lado del Terrorismo o de la ciudadanía. En la misma nota, el dirigente señaló esperar que las policías y los tribunales hagan un mejor trabajo y valoró que se capacite a funcionarios policiales en otros países, en referencia al denominado Comando Jungla.

(<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/agricultores-de-temuco-piden-al-congreso-que-se-defina-est-adel-lado/2018-06-21/115812.html>)

TEXTO 3

En diciembre de 2018, luego que se anunciara el retiro del denominado Comando Jungla, la Multigremial de La Araucanía calificó esta acción como un error, señalando que “Nos parece un error ceder una vez más a presiones, que principalmente provienen de los mismos sectores que propician la violencia, y de sectores que no dimensionan el sufrimiento de las personas afectadas. El accionar de grupos violentistas hasta ahora ha resultado en una altísima impunidad y graves deficiencias del funcionamiento del estado derecho”.... La misma nota, que cita un comunicado de la Multigremial de La Araucanía, señala que “En los últimos meses, antes de la lamentable muerte de Camilo Catrillanca, la operación adecuada de este grupo logró por primera vez resultados positivos, en términos de detenidos y palpable disminución de hechos de violencia. Esto junto con los avances en procesos de diálogo, permitió mejorar las expectativas como nunca antes respecto a reducir la conflictividad”. (-

<https://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2018/12/08/571214/Multigremial-de-La-Araucania-califico-como-un-error-retiro-del-Comando-Jungla.aspx>)

TEXTO 4

El 31 de octubre de 2018, el propio fiscal nacional, Jorge Abott, señaló en una entrevista al Diario El Austral de La Araucanía, que “El Comando Jungla ha sido útil para la detención flagrante en casos de violencia rural”.

El mismo texto señala “Sobre el grupo táctico Abbott agregó que “todo aquello que permita en definitiva traer tranquilidad a la Región, sin vulnerar el derecho de las personas a vivir en un ambiente tranquilo que permite desarrollarse adecuadamente, creo que es positivo, ya que nos permite también aumentar la posibilidad de poder actuar en flagrancia, uno de los grandes problemas que hemos tenido en las investigaciones relativas a la violencia rural”.

Consultado el fiscal nacional por el trabajo realizado cuando ocurren los ataques comentó que “tenemos pocos casos en los que hemos podido actuar en el momento mismo que se comete el delito, si hay más personal policial esa posibilidad aumenta y en esa medida podemos lograr condenar a personas” (<http://www.australtemuco.cl/imprensa/2018/10/31/full/cuerpo-principal/2/>)

TEXTO 5

El 24 de noviembre de 2018, soytemuco.cl, publicó una nota periodística informando que más de una decena de gremios productivos de La Araucanía entregó una carta al Presidente Sebastián Piñera solicitando que se agoten todos los medios constitucionales para restablecer el Estado de Derecho e incluso aplicar el Estado de Excepción en la región.

En ese documento se señalaba que “La violencia ha ido aumentando día a día, y junto con ella la impunidad de quienes eligieron este camino. Carabineros de Chile está absolutamente superado por el accionar de los violentistas, y hoy son atacados e insultados sin que puedan defenderse como correspondería a la fuerza de Orden destinada a prevenir delitos y defender a la ciudadanía. Así mismo ninguna de las medidas hasta ahora tomadas por las autoridades ha tenido resultado”. “Por este intermedio venimos a solicitarle, como dirigentes de diferentes gremios, agrupaciones y organizaciones, que agote todos los medios que le otorga la ley para restablecer el Estado de Derecho en toda la zona señalada, y de esta forma tender a lograr la paz y sana convivencia tan necesarias y requeridas por toda la comunidad nacional, controlando la situación que hoy, claramente, está absolutamente fuera de todo límite” finaliza la carta que es firmada por la Asociación Gremial de Productores Agrícolas Victoria Malleco, Asociación para la Paz y la Reconciliación en La Araucanía (Apra), Asociación de Contratistas Forestales A.G., Cámara de Comercio y Turismo de Victoria, Agrupación de Víctimas de la Violencia Rural (Avvru), Asociación de Víctimas de la Violencia en la Provincia de Malleco, Sociedad de Fomento Agrícola (Sofa), la Confederación Nacional de Transporte de Carga de Chile (CNTC), Federación Gremial de Asociaciones de Dueños de Camiones del Sur (Fedesur), Agrupación de Mujeres por La Araucanía, Asociación Gremial de Malleco (Agrima), Sociedad Agrícola de Malleco (Sama) y la Corporación para el Desarrollo de Malleco (CorpMalleco).

(https://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2018/11/24/568569/Gremios-entregaron-carta-al-Presidente-Piñera-pidiendo-Estado-de-Excepcion-en-La-Araucania.aspx?utm_source=Interna+Arriba)

*Alcaldes Mapuche tienen toda la disposición de conversar y colaborar en el camino al diálogo para buscar un punto de convergencia.*¹⁴³

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) señala que hay una proposición para agregar en el párrafo anterior la frase “–así como quienes celebraron la decisión ante la gran cantidad de eventos de violencia rural sin resolución”, consignando por el diputado señor Miguel Mellado la cita o fuente que la sustenta.

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba a favor** de mantener la citada frase.*

*Votan a **favor** los diputados señores Alessandri, Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Carter, Celis, don Ricardo (Presidente); Mellado, don Miguel; Meza, Molina, Monsalve y Rathgeb y la diputada señora Leuquén. En contra lo hacen los diputados señores Crispi y las diputadas señoras Hertz y Nuyado.*

La directora ejecutiva de Amnistía Internacional en Chile, Ana Piquer, aseguró que de acuerdo a la experiencia del organismo, la militarización como forma de disminuir la violencia frente a conflictos sociales, “nunca” ha funcionado, sino que por el contrario trae consigo violaciones a los DD.HH.¹⁴⁴ A la luz de los hechos que hoy conocemos resulta claro que la creación del Comando Jungla profundizó el estado de represión y violencia sin dar solución a un conflicto histórico y político, en una región en que hay un pueblo reivindicando derechos políticos y territoriales. Llama la atención que se pretenda establecer la necesaria paz en La Araucanía por métodos violentos, cuyo resultado ha sido provocar más violencia, en un intento de transformar el problema político entre el Estado y el Pueblo Mapuche, en un problema de seguridad pública.

La abogada y profesora Myrna Villegas, en sesión del día 3 de junio de 2019, a propósito de que la experiencia comparada menciona que la forma en la que se han resuelto exitosamente conflictos étnicos y/o territoriales ha sido a través de una especie de justicia de transición. Al respecto señaló que la política del gobierno actual, con la instalación del denominado comando Jungla, “*ha ido en la dirección contraria, y por eso encontramos episodios como el del comunero Catrillanca, y de seguirse en la misma dirección no va a ser el único caso que tengamos, desgraciadamente*”.

Respecto de la investigación que sigue el Ministerio Público, a cargo del jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la fiscalía de Temuco, Roberto Garrido Bedwell, entre otras causas, también indaga la muerte del joven mapuche Alex Lemún ocurrida en un enfrentamiento con los uniformados en 2002, y las lesiones graves del menor Brandon Hernández Huentecol en 2016, quien recibió un disparo por la espalda.

- 19 de diciembre de 2018, fiscal Garrido declara:
“No existió enfrentamiento, fue un homicidio y desde el primer momento se ocultó la verdad” detalló que “el tractor de Camilo Catrillanca nunca se cruzó en la línea de fuego como dijeron inicialmente los imputados”
- 3 febrero 2019, fiscal Garrido declara:
“no existió una agresión previa de los funcionarios de Carabineros, no existió una causa que justificara el uso de las armas de fuego, y tampoco que se disparara contra los

¹⁴³ <https://radio.uchile.cl/2018/07/31/a-un-mes-de-su-implementacion-el-comando-jungla-aun-no-ha-mostrado-resultados/>

¹⁴⁴ <https://elquellonino.cl/2018/11/16/amnistia-internacional-cuestiona-rol-del-comando-jungla-en-la-araucania/>

ocupantes del tractor y que, producto de esta acción, un impacto balístico diera muerte a Camilo Catrillanca, y que es hecho sería imputable como delito de homicidio a los funcionarios del Gope”.

El fiscal, a la fecha de este informe ha realizado las siguientes acusaciones a operativos de Carabineros por el asesinato de Camilo Catrillanca:

Sargento Carlos Alarcón: el fiscal Garrido solicitó una pena total de 15 años de presidio por matar a Camilo Catrillanca. Incluye diez años y un día por el delito de homicidio simple consumado. A ese ilícito se suman otros cinco años de presidio por el delito de homicidio simple frustrado. Esta última imputación tiene que ver con el menor de edad de siglas M. A. P. C. quien acompañaba ese día a Catrillanca en el tractor.

Sargento Raúl Ávila: se solicitó la imposición de una pena de cuatro años de presidio por el delito de apremios ilegítimos, tres años y un día más la multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documento; y finalmente 300 días de presidio y multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Patricio Sepúlveda y Braulio Valenzuela, el Ministerio Público presentó acusación por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio y una multa de 6 UTM.

Mayor Manuel Valdivieso -exjefe del Gope en La Araucanía- y al Cabo Gonzalo Pérez - conductor del vehículo en que se desplazaban los cuatro ex carabineros- se solicitó una pena de tres años y un día más una multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documentos y de 300 días de presidio con una multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Coronel (R) Jorge Contreras se le pidió una pena de tres años y un día por el delito de falsificación de instrumento público y 300 días de presidio por obstrucción a la investigación.

Abogado de Carabineros Cristián Inostroza, a quien el Ministerio Público acusó por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio, una multa que llega a 17 UTM y seis años de inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

Para comprobar todos estos delitos, la fiscalía incluye un listado de 73 testigos, 36 peritos y 150 documentos y evidencias. Entre los testigos se incluyen al ministro del Interior, Andrés Chadwick, al subsecretario de la cartera Rodrigo Ubilla, al senador (Evópoli) por la zona, Felipe Kast, al ex intendente de La Araucanía Luis Mayol y también al ex general director de Carabineros, Hermes Soto.

Como sabemos, Carabineros concurrió al procedimiento en virtud de una denuncia anónima y telefónica sobre el robo de vehículos sufridos por unas profesoras de una escuela rural cerca de los hechos. Al llegar los agentes del Estado a las cercanías de las coordenadas dadas a conocer por la CENCO, se encuentran con el tractor azul conducido por Camilo Catrillanca en compañía del menor de edad de iniciales M.A.P.C., y sin mediar provocación alguna, Carabineros abre fuego en contra del tractor y de sus ocupantes, lo que al día de hoy no ha podido ser explicado por parte de la autoridad. Se dijo en una primera versión que hubo fuego cruzado, lo cual quedó totalmente descartado tras conocerse las grabaciones del procedimiento.

Sobre este punto es importante recordar lo señalado por don José Aylwin, Consejero del INDH, en sesión del día 04 de marzo del año 2019, ante esta Comisión, donde hizo presente que, para explicar lo sucedido en el homicidio de Camilo Catrillanca es posible arribar a dos hipótesis: La primera, que su muerte se produce por la acción de un agente policial desatado

o; la segunda, donde nos encontramos en la situación que Camilo Catrillanca era investigado por Carabineros debido a su participación activa como dirigente de su comunidad, y que por ende, el balazo que le dio muerte no fue un acto aleatorio sino que más bien obedece a un acto deliberado. Este último punto no es muy lejano a la realidad que rodeaba la vida de Camilo Catrillanca, ya que se ha asumido por parte de la autoridad civil que el Weichafe tenía antecedentes policiales (no antecedentes criminales como aclararía posteriormente el ex intendente de la Araucanía, señor Luis Mayol).

Sumado a lo anterior, dado el contexto de los últimos años vividos por parte de la comunidad de Temucuicui, existen numerosos antecedentes de violencia por parte del Estado hacia los indígenas del lugar. Según datos dados a conocer por el INDH en la misma sesión mencionada, hay antecedentes de operativos policiales que culminaron con variados heridos civiles. Es más, el propio INDH anterior a los hechos presentó al menos seis Acciones de Amparo a favor de menores del sector, por sufrir acoso policial en sus escuelas tales como bombas lacrimógenas, carros de fuerzas especiales, etc., todos los cuales fueron acogidos y ratificados por la Corte Suprema.

La solución dada por la autoridad civil no ha sido de las mejores. El propio consejero del INDH, señor Aylwin, mencionó que el Presidente, desde la asunción de su segundo mandato, sólo visitó la región en dos ocasiones: una para solicitar la aplicación de la ley antiterrorista de manera sectorial y, en segundo lugar, para presentar al país el denominado “Comando Jungla”, cuerpo militarizado encargado de operar en la Región de la Araucanía.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) señala que existe una sugerencia de suprimir los últimos dos párrafos recién expuestos.

*Puesta en votación la propuesta, se aprueba **a favor** de mantener los citados párrafos.*

*Votan **a favor** los diputados señores Alessandri, Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Carter, Crispi, Mellado, don Miguel; Meza, Monsalve, Rathgeb y las diputadas señoras Hertz, Leuquén y Nuyado. En contra lo hace el diputado señor Molina.*

El homicidio de Camilo Catrillanca a la luz de estándares internacionales sobre ejecuciones extrajudiciales

En virtud del relato de los hechos acaecidos y de los testimonios recogidos, es que el INDH indicó que existen características comunes entre estos hechos y la figura de “ejecución extrajudicial”. Por esta razón, resulta de utilidad incorporar esta figura del derecho internacional en el análisis de este caso con la prevención evidente de que este análisis no es una calificación jurídica de los hechos, sino que una herramienta que permitirá analizar el actuar del Estado frente a una grave vulneración de derechos y por consiguiente, entregar elementos que permitan prevenir estos hechos en el futuro.

Tomando la prevención antes mencionada, cabe hacer presente que no existe una tipificación nacional de la figura de “ejecución extrajudicial”, sin embargo este concepto ha sido desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y el reconocimiento en protocolos de actuación, como el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) desarrollado por Naciones Unidas adoptado por el Consejo Económico y Social de la ONU en su resolución 1989/65 de 24 de mayo de 1989.

Desde el punto de vista de la legislación comparada, cobra particular relevancia el caso de Guatemala. El artículo 132 bis de su Código Penal tipifica la Ejecución Extrajudicial como un ilícito contra la vida e integridad de la persona. La tipificación tiene su origen en el compromiso asumido por el Estado de Guatemala a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional (URNG). Tomando como base las figuras delictivas citadas por los Acuerdos de Paz, (Ejecuciones Sumarias o Extrajudicial y Desapariciones forzadas o Involuntarias), los hechos analizados por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, así como el compromiso asumido por el Gobierno de Guatemala, fue necesario adicionar en ese ordenamiento jurídico penal la figura.

Sobre esto, resulta interesante pues contempla que comete el delito quien por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado, privare, en cualquier forma, de la vida a una o más personas, por motivos políticos; en igual forma comete dicho delito el funcionario o empleado público, perteneciente o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para la comisión de tales acciones. Y seguidamente señala el tipo que también constituye este delito, la privación de la vida de una o más personas, aun cuando no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o actúen con abuso o exceso de fuerza. Por la comisión de estos hechos, se impone la pena de veinticinco a treinta años de prisión

Ahora bien, desde la doctrina el profesor Humberto Henderson¹⁴⁵ ha indicado que *“cabría afirmar muy preliminarmente que se reconoce conceptualmente como una ejecución extrajudicial cuando se consuma la privación arbitraria de la vida por parte de agentes del Estado, o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de éstos, sin un proceso judicial o legal que lo disponga”*. El propio autor, sostiene que *“La ejecución extrajudicial es una violación que puede consumarse, en el ejercicio del poder del cargo del agente estatal, de manera aislada, con o sin motivación política, o más grave aún, como una acción derivada de un patrón de índole institucional. Usualmente se entiende que la ejecución se deriva de una acción intencional para privar arbitrariamente de la vida de una o más personas, de parte de los agentes del Estado o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin embargo, tanto en doctrina como en alguna legislación, se aceptan diversos grados de intencionalidad cuando los responsables son miembros de los cuerpos de seguridad del Estado”*.

El concepto de ejecución extrajudicial también ha sido utilizada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para caracterizar determinados homicidios que agentes estatales perpetran. Comprendiendo que las ejecuciones extrajudiciales son violaciones a los derechos humanos y que no toda muerte producida por agentes estatales constituye una ejecución extrajudicial la Corte Interamericana ha desarrollado a través de su jurisprudencia una serie de requisitos, tales como:

En primer lugar, se exige un elemento de intencionalidad. La Corte IDH ha sostenido que existe intencionalidad cuando hay algún grado de premeditación. Será propio de la investigación penal determinar el grado de premeditación que existió en la muerte de Camilo Catrillanca. Sin embargo, desde el momento en que llegó el operativo de fuerzas especiales al ex fundo La Romana existen varios elementos que revelan una intención de disparar sin mediar las consecuencias a quien se interpusiera en el camino de este operativo. Un ejemplo de esta interpretación la Corte IDH lo dio el año 2012, en el caso *Nadege Dorzema v. República Dominicana* en que se consideró que el hecho de que los agentes del Estado emplearan deliberadamente *“armas letales dirigidas a privar a las víctimas de su vida, aun cuando éstas huían*

¹⁴⁵ La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina / <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R080607.pdf>

corriendo y que por lo tanto no representaban una amenaza, constituyó un uso ilegítimo, innecesario y desproporcional de la fuerza, en violación al artículo 4.1 en relación al artículo 1.1 de la Convención Americana”¹⁴⁶.

En segundo lugar, uso de la fuerza debe ser innecesario. La jurisprudencia del Tribunal Interamericano muestra que el uso de la fuerza letal por las fuerzas de seguridad es lícito cuando resulta necesario para preservar la vida del agente estatal o la vida de otras personas, o cuando busque evitar lesiones graves, siempre que la fuerza empleada sea proporcional a la amenaza que busca repeler.

El uso de la fuerza debiese tener un uso excepcional, su aplicación es restrictiva y de esa forma debe regularse por ley, y debe ser proporcional y necesaria.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, el uso de la fuerza por agentes del Estado no constituye en sí misma una violación de derechos humanos. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada y está sometida a estrictos estándares de proporcionalidad, sobre todo en consideración a que los derechos comúnmente afectados son el derecho a la vida y a la integridad física. En este sentido la Corte IDH ha señalado que *“[e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”*¹⁴⁷.

El hecho de enfrentar una conducta de sujetos “supuestamente peligrosos” no otorga al Estado la posibilidad de usar la fuerza más allá de lo estrictamente necesario. Por el contrario, el Derecho Internacional contempla distintos instrumentos que establecen ciertos parámetros a los que debe sujetarse la acción estatal:

1.- El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹⁴⁸ en su artículo 3º establece que *“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”*.

2.- Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas, establece en su N° 4º que: *“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”*.

Sobre la utilización inevitable de armas de fuego, el Principio 5º establece que los funcionarios deberán: a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana; c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios

¹⁴⁶ Corte IDH, Caso Nadege Dorzema v. República Dominicana, fondo, reparaciones y costas. Párr. 96 y 97.

¹⁴⁷ Corte IDH: Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No.4, párr. 154, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 162, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de julio de 1995. Serie C No. 20 párrafo 75.

¹⁴⁸ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

médicos a las personas heridas o afectadas; d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

La proporcionalidad de las medidas también dice relación con la posibilidad de los organismos policiales para prever con antelación los posibles conflictos que enfrentarán en su acción y la obligación que pesa sobre ellos de planificar sus operaciones para mantener el control de la operación y procurar en todo momento minimizar la vulneración de derechos.

El Convenio N° 169 sobre Pueblo Indígenas y Tribales en su artículo 3° establece que: *“los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente convenio”*.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 7°: *“1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”*.

En el ámbito interno, la facultad de Carabineros para el empleo de la fuerza pública se basa en que se trata de un servicio a cargo de “garantizar el orden y la seguridad en sociedad”, según lo normado en el artículo 101 de la Constitución. A su vez, la Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961, les confiere atribuciones legales y de acuerdo a la Circular N° 1756 sobre el uso de la fuerza, los principios de aplicación para la misma son la legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En este caso, un joven mapuche que conducía un tractor luego de una jornada de trabajo, sin armas y sin mediar provocación alguna fue víctima de numerosos disparos, uno de los cuales le costó la vida. Lo que nos obliga a repensar el nivel de control que se debe ejercer como Estado sobre las fuerzas de orden y seguridad. No es un hecho común, pero los niveles de organización posteriores a la muerte de Camilo Catrillanca, hablan de un montaje que amerita las respuestas más severas del Estado y que deja a la vista una falta de control que justifica la creación de esta comisión.

Finalmente, las ejecuciones extrajudiciales implican una obligación especial del Estado de investigar con las debidas garantías. Esto es una investigación seria, imparcial y efectiva. Lo que en este caso, se ha encontrado en constante peligro debido al ocultamiento de evidencia y manipulación de declaraciones que todo el país ha conocido por filtraciones de las investigaciones y cambios en las declaraciones sobre los hechos de altas autoridades.

Como antecedente preocupante, debemos destacar las primeras situaciones del Estado de Chile en la investigación por el homicidio del joven mapuche Alex Lemún. En este caso, la figura de ejecución extrajudicial pese a no tener tipificación, fue específicamente reconocida en el Acuerdo de Cumplimiento suscrito por el Estado de Chile para el caso de Alex Lemún, luego de ser conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión), en que se reconoce su responsabilidad internacional.

La investigación en la causa de Alex Lemún fue abierta por parte de la Fiscalía Regional de La Araucanía. Días después la justicia civil se declaró incompetente para conocer el caso y dispuso su traslado a la justicia militar. En 2004, el IV Juzgado Militar de Valdivia dictó el sobreseimiento de la causa de modo temporal y parcial, y posteriormente, total, lo que fue ratificado en 2005 por la Corte Marcial. Para hacer frente a esta situación la familia de la víctima debió recurrir a los organismos internacionales en el año 2006, permitiendo que el 13 de octubre de 2017, en el marco

de la negociación de este acuerdo, la Suprema Corte de Justicia ordenó que la justicia ordinaria procediera a la reapertura de la investigación de la muerte de Aléx Lemún.

Por estos hechos es que el Estado debe tener una especial preocupación por garantizar el acceso a la justicia y con ello una investigación efectiva en los crímenes cometidos por agentes de fuerza y seguridad, recordando que cuando exista evidencia de que una muerte pudo haber sido causada de manera ilegal, el Estado debe garantizar una investigación pronta, efectiva, independiente y transparente¹⁴⁹.

El Estado no puede permitir que se perpetúen en la impunidad casos que vulneran el derecho a la vida de personas del Pueblo Mapuche. Esta Comisión pudo conocer que el asesinato de Camilo Catrillanca estuvo rodeado de versiones institucionales que fueron desacreditadas públicamente, lo que requiere una garantía especial para su investigación.

Confiamos en que la investigación que lleva adelante el Ministerio Público determine en definitiva los responsables y su nivel de participación en los hechos. De cualquier forma, el Estado no puede permitir que se perpetúen en la impunidad casos que vulneran el derecho a la vida de personas del Pueblo Mapuche. Esta Comisión pudo conocer que el asesinato de Camilo Catrillanca estuvo rodeado de versiones institucionales que fueron desacreditadas públicamente, lo que requiere una garantía especial para su investigación.

3.- Vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en

la Araucanía.

Tenemos un relato de lo que ocurrió en el caso Catrillanca gracias al testimonio entregado a los personeros del INDH por parte del menor M.A.P.C., quien hizo un dramático relato de los hechos vividos en carne propia, donde sufrió privación arbitraria de libertad, detención ilegal, tortura y como si fuera poco, vio morir a su amigo a su lado, todo lo anterior a manos de Carabineros de Chile.

Esta situación en relación a menores de edad no es inédita. El propio INDH, en el último año, ha presentado al menos 6 amparos en favor de los menores de la comunidad de Temuicui (acogidos por la Corte de Apelaciones competente y ratificados posteriormente por la Corte Suprema), por sufrir violencia policial.

En sesión de esta Comisión, de fecha 04 de marzo del año 2019, la propia defensora de la niñez, abogada Patricia Muñoz García, dio cuenta de esta lamentable situación. Dentro de las ideas expuestas, rescatamos las siguientes:

- Es así como en el contexto del denominado caso “Catrillanca”, y sus consecuencias para el adolescente involucrado, de iniciales M.A.P.C., se hace evidente la necesidad de implementar políticas que aseguren la aplicación de un enfoque de derechos respecto de los niños, niñas y adolescentes de la zona, específicamente para los pertenecientes al pueblo mapuche en la Región de la Araucanía. Es necesario activar la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que se visualice como forma de trabajo un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.
- Se hace evidente la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas hasta ahora inexistentes que aseguren la actuación de los distintos órganos del Estado que intervienen en

¹⁴⁹ ACNUDH, Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias, 2016, pág. 7.

relación con las comunidades mapuche, desde un enfoque de derechos, respecto de los Niños, Niñas y adolescentes de la zona.

- Es imprescindible e imperativo que el Estado de cumplimiento a su responsabilidad y obligación jurídica como garante de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y que, por tanto, aplique un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.
- La población indígena, especialmente los niños, niñas y adolescentes indígenas, es una de las poblaciones que presenta mayor vulneración socioeconómica, en relación con los que no presentan descendencia de pueblo originario. Esto se ha mantenido de forma persistente en el tiempo, tal como lo demuestran los resultados de la última CASEN 2017.
- En relación con el Servicio Nacional de Menores, del total de niños, niñas y adolescentes ingresados al área de protección, por línea de atención, destaca la proporción de niños, niñas y adolescentes de la región de La Araucanía, que es la más alta de todo el país (46,7%) en la línea de atención de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD).
- Según los antecedentes analizados, entre los años 2001 a 2010, se pudo identificar la ejecución de 25 desalojos, allanamientos y detenciones violentas, en diferentes comunidades indígenas, situaciones que tuvieron como víctimas de este accionar a niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, quienes sufrieron vulneraciones graves a sus derechos, al ser víctimas de amenazas de muerte, agresiones con escopetas, golpes, asfixia por bombas lacrimógenas, maltrato psicológicos graves, trato degradante, entre otros.
- En el Año 2002, se produce, en un contexto muy similar al ocurrido con Camilo Catrillanca, el homicidio del adolescente de 17 años de edad, Alex Lemún, causa que investigaba en la justicia militar no encontró resultados y que, por resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actualmente es investigada en la justicia civil.
- Según los antecedentes analizados, entre los años 2011 y 2019, se identificaron 8 procedimientos que involucraron desalojo, allanamientos y detenciones violentas en diferentes comunidades indígenas, episodios de los que han sido víctimas niños, niñas y adolescentes, entre 3 y 17 años de edad. Las comunas intervenidas en estos procedimientos fueron Ercilla, Angol, Padre Las Casas y Cunco, de la Región de La Araucanía, Cañete y Tirúa de Bío-Bío. En este periodo de tiempo se han producido diversas detenciones ilegales de Niños, Niñas y Adolescentes, disparos por la espalda a niños de 10 años, intoxicación por bombas lacrimógenas, allanamiento a colegios y al jardín infantil de la comunidad Temuicui, entre otras lamentables situaciones.
- El 14 de noviembre de 2018, se dispara por la espalda, por parte de Carabineros del GOPE Araucanía, a Camilo Catrillanca y al adolescente que lo acompañaba, M.A.P.C., resultando muerto el primero y si bien no resulta herido por balas el segundo, éste es detenido, ilegalmente, y agredido física y psicológicamente por los funcionarios a cargo del procedimiento, resultando con lesiones producto de dichos tratos constitutivos del delito de tortura.

Sumado a lo señalado por la Defensora de la Niñez, con posterioridad en sesión de fecha 27 de mayo de 2019, compareció a la Comisión la señorita Onésima Lienqueo, Vocera de la Red por la Defensa de la Infancia Wall Mapu.

En esta oportunidad, Onésima Lienqueo señaló que la Red que representa ha prestado apoyo al menor de iniciales M.A.P.C., gestionando un acompañamiento de carácter afectivo y psicológico. Sin embargo, ha sido muy difícil prestarle ayuda, ya que no se puede ejercer acciones de reparación en zonas y lugares militarizados, según Onésima.

Ante las preguntas de los parlamentarios, Onésima Lienqueo señaló que los menores se ven involucrados en acciones dentro de procedimientos policiales en el Wallmapu, debido a que los allanamientos son efectuados por las policías a las 3 o 4 de la mañana, horario en que los menores se encuentran en sus casas, como corresponde. Por ello, afirmar que

los menores son utilizados como una especie de “escudo humano”, para evadir la violencia policial, obedece a un discurso proveniente de la dictadura que tiene un matiz bastante básico. Los mayores procesos de violencia se ejercen dentro de las comunidades donde hay adultos mayores, niños y niñas, quienes se ven directamente afectados. Por ende, los niños no han sido ocupados como escudos humanos, Afirmar eso es traspasar el acto de violencia de la cual se es víctima. Los balines de goma y perdigones que sufren no son producto de ser escudos humanos. Los disparos son a corta distancia, el agente policial sabe perfectamente que le está disparando a un menor, manifestó Onésima Lienqueo.

Además, se extrae de la exposición de Onésima Lienqueo que los niños, niñas y adolescentes mapuche son doblemente garantes de derechos: ya sea en virtud del Convenio OIT número 169, y también por parte de la Convención de Derechos de Infancia. Aquí se establece que los niños indígenas tienen derecho a la participación política y social en base a sus familias y a sus comunidades. La participación de los niños y sus familias, en conjunto, en espacios pacíficos como una marcha en espacios públicos se basan en el contexto cultural mapuche, y como tal debe ser respetado por el Estado y no juzgado.

Reiterando los conceptos expuestos por la Defensora de la niñez en sesiones pasadas de la presente Comisión, Onésima Lienqueo ha reiterado la afirmación que las comunidades han sido objeto de allanamientos donde se han vulnerado derechos de los menores. Los allanamientos también se han hecho a las escuelas y a los espacios de socorro, durante los últimos 20 años, como por ejemplo, con bombas lacrimógenas en la escuela de Temucuicui, hacia niños de formación inicial, en horario de clases.

Por ello, Onésima Lienqueo, en su exposición, resalta la idea que la propia O.N.U. hiciera al Estado de Chile en el año 2015, mediante las recomendaciones contenidas en los informes emitidos en el año 2015 por el Comité de Derechos del Niño, el cual alerta sobre los procedimientos policiales hacia niños y niñas indígenas, y la necesidad de que estos respeten los principios de necesidad y de proporcionalidad, lo que actualmente no sucedería. En el caso del Principio de Necesidad se requiere el uso de la fuerza como último recurso. Por ejemplo, en la última marcha ocurrida en Temuco en el mes de Mayo de 2019, Onésima Lienqueo señaló que se debieron refugiar los niños en una zona de seguridad que fue el hospital de Temuco, para evitar el violento actuar policial ejercido sin previa provocación. En cuanto a la proporcionalidad, el ejemplo gráfico de que no se respetó dicho principio lo vivió el menor M.A.P.C., acompañante de Camilo Catrillanca, ya que los agentes debieron prever que estaba atacando a un menor de edad y adecuar el procedimiento a ello. No torturarlo.

Según Onésima Lienqueo, la violencia que sufren los niños, niñas y adolescentes en la Araucanía es física, psicológica y además es silenciada. Se dice que es silenciada en virtud de los procesos que viven los niños en discriminación y racismo a raíz de su origen. La justicia no es la misma con un niño baleado mapuche con un menor que viva en el barrio alto de Santiago. Los controles de identidad se efectúan al ingreso de las escuelas, como en el caso de Ercilla, donde se detienen a menores y adolescentes sin razón aparente y posteriormente sus padres no saben dónde están sus hijos. Es ilegal, fuera de los protocolos y es una vulneración grave de los niños y niñas. La defensoría penal mapuche y el INDH han presentado recursos para protegerlos, en estos casos. Ello evidencia la evidente falta de cuidado a los derechos de los menores por parte del Estado.

Estas situaciones suceden periódicamente, son reales y se han comprobado en tribunales. Hay niños que están siendo identificados como líderes desde temprana edad y que corren el riesgo de ser alcanzados por una bala perdida, tal como pasó con Camilo Catrillanca, quien desde los 14 años destacó como dirigente de su comunidad y terminó asesinado.

Señaló Onésima Lienqueo que los episodios de violencia, que van desde los allanamientos y golpes hasta los homicidios ocurridos como el caso de Camilo Catrillanca o Alex Lemún, a la fecha suman 135 casos, los que han sido denunciados y comprenden niños de meses de vida hasta los 17 años. Un ejemplo claro es el caso de un joven que vive hasta hoy con los perdigones en sus espaldas. El carabinero agresor no cumplió condena efectiva (541 días). Ello igual a no castigarlo, configurándose un caso de vulneración e injusticia tremenda. Nunca se ha pagado con prisión efectiva a quien ha dañado a un niño o niña mapuche.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) señala que hay una propuesta de suprimir los últimos siete párrafos precedentes.

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba a favor** de mantener los citados párrafos.*

*Votan **a favor** los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Carter, Crispi, Meza, Monsalve, Rathgeb y las diputadas señoras Hertz y Nuyado. En contra lo hacen los diputados señores Alessandri, Mellado, don Miguel y Molina y la diputada señora Leuquén. .*

Para cerrar su intervención, Onésima Lienqueo señaló que el menor que acompañaba a Camilo Catrillanca, actualmente se encuentra con una depresión severa. No es fácil vivir con la carga de saber que la policía asesinó a tu amigo, quien recibió la herida mortal a su lado, balas que pudieron haberlo asesinado a él también, para posteriormente ser torturado por los asesinos. Si hubiera habido dos balas habrían sido dos los muertos: un joven y un niño. La niñez debe ser protegida, es parte de la responsabilidad del Estado. Sin lugar a dudas su caso pasó, lamentablemente, a ser un ícono de la violencia de Estado hacia los menores mapuche. El Estado que debiera ser garante en el resguardo de los derechos de los menores más aún si viven en condición de vulnerabilidad y desamparo. Evidentemente aquí tenemos un desafío enorme a fin de reparar y, mayoritariamente, procurar que nunca más ningún niño, niña o adolescente en Chile sufra violencia o vulneración de sus derechos por parte de agentes del Estado.

Dado los antecedentes que se tienen a nivel nacional, nuestro país no se encuentra bien posicionado en los rankings sobre protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Según la Unicef, en Chile el 71% de los niños sufre o ha sufrido algún tipo de violencia, física o psicológica, independientemente del grupo socioeconómico al cual se pertenezca. Esta alarmante cifra refleja un profundo problema que tenemos como sociedad, lo cual se acrecienta al saber que de ese 71% mencionado, cerca del 25% ha sufrido violencia grave de carácter físico, sea mediante violencia o abuso sexual.¹⁵⁰

Como sabemos, el principal actor que interviene en la protección y resguardo de los menores en Chile es la familia, de manera subsidiaria actúa el Estado, el cual debe asumir su responsabilidad cuando la familia falla. Sin embargo, los estudios arrojan que ambas instituciones no están actuando de manera adecuada, teniendo como principales afectados a los niños, niñas y adolescentes directamente.

Opina la Defensora de la Niñez que entonces, si la violencia y la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está presente incluso en los estratos altos de la sociedad, la situación en los grupos vulnerables es derechamente insostenible. El menor que nace dentro de una familia pobre, o peor aún, una familia pobre de origen indígena, estaría per se dentro de un

¹⁵⁰ <http://unicef.cl/web/prevencion-de-la-violencia/>

grupo de alto riesgo en cuanto a la debida protección de sus derechos. Los compromisos suscritos por Chile dentro de los Instrumentos Internacionales que consagran los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deben plasmarse dentro de una política pública con enfoque sistémico de derechos. El actual modelo carece de un diseño acorde con la necesidad de los niños y los estudios así lo reflejan. La lamentable situación vivida por el menor M.A.P.C., donde agentes del Estado violentó un sinnúmero de derechos, abrió una puerta que nos ha mostrado la urgente realidad de los niños, niñas y adolescentes indígenas y no indígenas, a nivel nacional.

4.- Necesidad de diálogo y justicia para todos: persecución de la violencia y sujeción de las fuerzas policiales al Estado de Derecho.

Deber de todos los actores de rechazar la violencia con una mirada de Estado.

Lo que ocurre en La Araucanía y que se extiende también a las regiones aledañas, respecto a las reivindicaciones del pueblo mapuche es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, y especialmente desde el retorno a la democracia, los distintos gobiernos no han dado una solución a estas demandas.

Las causas de los problemas de la Araucanía en particular y en general del Pueblo Mapuche, tiene raíces muy antiguas y profundas, en este sentido el Estado tiene una gran responsabilidad en su generación, y en el tratamiento que le ha dado en las últimas dos décadas.

El informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, entre cuyas conclusiones se señalaba:

“La radicación realizada por el Estado fue un hecho extraordinariamente conflictivo que contribuyó, además, a crear un conflicto que no se ha concluido después de casi un siglo.”

Lamentablemente, las distintas recomendaciones formuladas por esta Comisión para abordar los problemas que históricamente ha sufrido el Pueblo Mapuche, que consideraba desde propuestas para la restitución de tierras de propiedad legal y ancestral mapuche, el reconocimiento de derechos sobre sus recursos naturales, así como de derechos políticos de participación en el Estado y de autonomía, todas estas enmarcadas en el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas. Estas recomendaciones de la mencionada comisión nunca fueron implementadas por el Estado.

El diálogo es el único camino posible para abordar la coyuntura actual. Solo el diálogo de buena fe entre el pueblo mapuche, el Estado y la sociedad chilena será capaz de revertir la lamentable situación de violencia, desconfianza y discriminación que hoy se vive en varias comunidades y comunas de la región de la Araucanía y también en las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos.

El diálogo para los mapuche no es nuevo, sino que ha sido la forma histórica en que se han relacionado con el otro. En efecto, fueron los parlamentos propios de la tradición mapuche, los que permitieron establecer una convivencia de paz y respeto recíproco entre pueblo mapuche y los españoles por más dos siglos. La misma modalidad de relacionamiento fue aceptada y practicada por el Estado chileno durante la primera mitad del siglo XIX, hasta que éste decidiera cambiar su estrategia de paz para ocupar militarmente La Araucanía.

Ejemplo de este diálogo, fue la sesión especial de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, realizada el 12 de junio del año, en el salón de honor del Congreso Nacional, en este encuentro participaron diputados y diputadas de diversas bancadas, además de la presencia del Presidente y Vicepresidenta de la Cámara de Diputados y del Presidente del Senado. A esta sesión asistieron alrededor de 250 representantes de distintos territorios, con sus respectivas autoridades ancestrales, con el objetivo de presentar sus conclusiones y propuestas de los diversos Trawun de Temucuicui, denominado “Por la paz y el entendimiento”.

Por otra parte, entendiendo que la violencia es una realidad en algunos sectores y que se trata de un asunto que no sólo se resuelve con más políticas de seguridad y represión, por lo tanto, se requiere más diálogo y que la acción estatal no esté orientada a obtener logros de corto plazo.

De cualquier forma, las labores de prevención del delito, deben ser ejercidas dentro del marco legal por parte de Carabineros de Chile, quienes tienen por mandato constitucional, el resguardo del orden y la seguridad pública interior, así como también el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.

La violencia rural y por otra parte la discriminación que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún parecen abiertas.

5.- Reacción del Gobierno frente al crimen de Camilo Catrillanca.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio cuenta ante esta Comisión distintas medidas para hacerse parte de la investigación del asesinato de Camilo Catrillanca que se destacan a continuación.

a) Acciones vinculadas con la investigación y determinación de los responsables de la muerte de Camilo Catrillanca.

En términos cronológicos, podríamos señalar como hitos relevantes en el accionar gubernamental:

1.- El Ministro del Interior y Seguridad Pública señaló el día 15 de noviembre de 2018, el compromiso total del Gobierno con el esclarecimiento de los hechos, con encontrar la verdad de forma total y completa. Con ese ánimo, se solicitó expresamente al Ministerio Público la designación de un fiscal preferente para investigar las circunstancias que significaron la muerte de Camilo Catrillanca.

2.- Asimismo, se solicitó al entonces General Director de Carabineros, Hermes Soto, instruir un sumario interno para la determinación de eventuales irregularidades en el procedimiento y las sanciones administrativas correspondientes. Se le instruyó al General Director viajar a La Araucanía, para dar garantías tanto respecto de las indagatorias internas, como del compromiso de colaboración de los efectivos policiales frente a la investigación del Ministerio Público.

3.- El día 17 de noviembre de 2018, y frente a las inconsistencias en la información entregada por parte de Carabineros, relacionadas con destrucción de evidencia relevante para la investigación, se dio cuenta inmediatamente al Fiscal Regional de La Araucanía, señor Cristian Paredes. Se dispuso la baja inmediata de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el

procedimiento del día 14 de noviembre de 2018, y se aceptó la renuncia de los mandos superiores de la zona, por la responsabilidad de mando que les corresponde.¹⁵¹

4.- Se presentaron 3 querellas relacionadas a los hechos del 14 de noviembre. La primera, relacionada con la destrucción de evidencia que pudiera resultar en una obstrucción a la justicia. La segunda, contra todos aquellos que resulten responsables de los hechos de violencia que terminaron en la muerte de Camilo Catrillanca. Finalmente, una querella contra todos los que resulten responsables del robo con intimidación en contra de 4 profesoras en cercanías de la escuela Santa Rosa.

5.- El día 30 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de formalización de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el operativo en el que resultó muerto Camilo Catrillanca, con la presencia del Ministerio del Interior como parte querellante. Tras 10 horas de audiencia, se decretó la prisión preventiva de todos los involucrados. Posteriormente, uno de los imputados grabó un video en el que señala varios hechos relativos a la actuación de Carabineros en el caso, indicando que *“hay gente que nos hizo mentir, dimos declaraciones falsas”*. Ese video fue difundido por un canal de televisión en horas de la noche del día domingo 2 de diciembre.

6.- Conforme lo establece la ley, se solicitó un sumario por el incumplimiento de protocolos respecto de personas cumpliendo medidas cautelares¹⁵² y se ordenó determinar la veracidad de lo denunciado por el imputado en el video que se difundió. El día siguiente, el entonces Alto Mando de Carabineros fue citado a la casa de Gobierno y el Presidente les instruyó a los Generales que las actuaciones de Carabineros siempre debían respetar el Estado de Derecho *“antes, durante y con posterioridad a los hechos que les corresponde participar”*. Además, se reiteró lo ya indicado en el sentido que debían cumplir con *“la plena y total colaboración con la investigación que lleva a cabo la Fiscalía Regional de La Araucanía acerca de los hechos que han generado la muerte del joven Catrillanca...”*

7.- El día 4 de diciembre de 2018, el Ministro del Interior y Seguridad Pública se reunió con la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Consuelo Contreras, reunión en la que se informó sobre las acciones y esfuerzos del Gobierno para esclarecer lo ocurrido.

8.- Se pidió al General Director la instrucción de un nuevo sumario administrativo, por la denuncia realizada por el Instituto de Derechos Humanos respecto de la existencia de amenazas y actos de violencia por parte de Carabineros al menor M.A.P.C y a su padre.¹⁵³

9.- El día 7 de diciembre de 2018, se comunicó a la ciudadanía mediante un punto de prensa, la renuncia del General Christian Franzani y de 2 oficiales de rangos intermedios que cumplían funciones en la unidad de Pailahueque. Ello, tras haberle instruido al General Director que tomara todas las medidas que fuesen necesarias en el caso de encontrar situaciones que pudiesen ser irregulares en los procedimientos, o establecerse situaciones que revelasen debilidad en el ejercicio del mando que corresponda, en todas las circunstancias que se han desarrollado en el antes, durante y después de la muerte de Camilo Catrillanca.

¹⁵¹ El Oficio N° 115 de Carabineros, de fecha 17 de noviembre de 2019, da cuenta de la aceptación de renuncia del General Mauro Victoriano Krebs (Jefe de Zona de Control de Orden Público) y del Coronel Jorge Contreras Figueroa (Prefecto de Fuerzas Especiales)

¹⁵² Carabineros dio de baja al funcionario por la grabación del video y posterior difusión.

¹⁵³ El 13 de diciembre de 2018, y como resultado de este sumario, se dio de baja con efecto inmediato al funcionario policial relacionado con los hechos señalados, por mala conducta.

10.- El día 20 de diciembre de 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, solicitó la renuncia del General Director de Carabineros, Hermes Soto, quien se negó a presentar su dimisión voluntaria, por lo cual se dio inicio al trámite establecido por la Constitución para su remoción, esto es, el envío a Contraloría de un decreto fundado para tales efectos, previa información de ello vía sendos oficios a la Cámara de Diputados y al Senado. Paralelamente, se aceptaron las renunciaciones de 10 generales.

El día 21 de diciembre de 2018, en sesiones especiales, la Cámara y el Senado tomaron conocimiento de los oficios del Presidente de la República en los que informa sobre su decisión de llamar a retiro al General Director de Carabineros, Hermes Soto, según lo establecido en el artículo 32, número 16 y 104, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

La Contraloría General de la República tomó razón del Decreto Supremo 1555 que da curso a la salida de la institución del General Director Hermes Soto Isla, el mismo día 21 de diciembre de 2018, por las razones contenidas en el propio decreto.

11.- El 24 de diciembre de 2018 se nombró a Mario Rozas Córdova como nuevo General Director de la Institución y se conformó el nuevo Alto Mando el 28 de diciembre 2018.

12.- El 25 de enero de 2019, se procedió a la formalización de 4 imputados, todos ex funcionarios de carabineros, por delitos de obstrucción a la investigación, falsificación de instrumento público y prevaricación.

13.- El 18 de abril de 2019, y con el mérito de los antecedentes de la investigación, el Ministerio del Interior, en su calidad de querellante en estos hechos, amplió las querellas, en contra de los 8 imputados, según su participación en los distintos hechos, por los siguientes delitos: Homicidio de Camilo Catrillanca; Homicidio Frustrado de M.A.P.C.; Apremios Ilegítimos en contra de M.A.P.C.; Obstrucción a la Investigación; Infidelidad en la custodia de documentos; Falsificación de instrumento público.

14.- Con fecha 25 de abril de 2019, se cerró la investigación por el Homicidio de Camilo Catrillanca, pero por solicitud de uno de los imputados se reabrió hasta el 21 de junio de 2019. Actualmente, la investigación está cerrada, el Ministerio Público presentó acusación y está fijada la audiencia de preparación de juicio oral para el 9 de agosto 2018.

b) Acciones legislativas y administrativas destinadas a evitar abusos en las fuerzas policiales.

El General Director de Carabineros y el Alto Mando Institucional, a instancias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dispusieron una serie de medidas que se encuentran en implementación por la vía administrativa:

1.- Creación de un sistema permanente de auditoría externa.

2.- Realización de una rendición de cuentas a nivel territorial.

3.- Creación de un nuevo modelo de prevención y denuncia de conductas indebidas al interior de la Institución.

4.- Revisión y actualización constante de los protocolos de actuación de Carabineros en intervenciones para la mantención del orden público.

5.- Creación de un Departamento de Atención a la Igualdad de Género.

6.- Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y de direcciones regionales

7.- Fortalecimiento de las Patrullas de Acercamiento a Comunidades Indígenas (PACI).

Asimismo, se encuentran en tramitación legislativa una serie de iniciativas que forman parte de la agenda legislativa de busca modernizar el trabajo y la formación de nuestras policías:

-Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las instituciones policiales (Boletín N° 12.250-25, aprobado en general en la Comisión de Seguridad Pública del Senado y en sala, primer trámite constitucional).

-Especialización preferente de las funciones policiales, estandarización en actuaciones y coordinación de las policías con otros actores del sistema de justicia penal (Boletín N° 12.699-07, primer trámite constitucional en el Senado)

Igualmente, dentro de los próximos meses, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha comprometido proyectos para modificar la carrera y la formación policial tanto en Carabineros de Chile como en la Policía de Investigaciones de Chile.

Sin embargo las acciones mencionadas en los puntos a) y b), no obstan a determinar otras responsabilidades políticas de la autoridad civil.

c) Reacción comunicacional del Gobierno

En la sesión N°9 de esta Comisión se pudo conocer la declaración del ex Intendente de la Región de la Araucanía Luis Mayol, quien recordó sus primeras comunicaciones sobre el asesinato de Camilo Catrillanca. Quedó en evidencia que las primeras declaraciones del ex intendente como representante del Poder Ejecutivo, indicaron la existencia de enfrentamientos que no fueron reales. Asimismo, se destacan de estas primeras declaraciones del ex intendente a la pregunta si Camilo Catrillanca participaba del supuesto enfrentamiento, que la víctima si participaba de ello y que además tenía otras detenciones, dando a conocer otros antecedentes ajenos al caso que se estaban investigando.

A lo anterior, se suman las declaraciones de la vocera de gobierno Cecilia Pérez, quien el 16 de noviembre de 2018 sostuvo que “unos kilómetros más adelante se produce un bloqueo de caminos, por lo tanto, carabineros se proceden a bajar de sus vehículos, caminan y se ven

enfrentados a disparos, lo que posibilitó justamente que hoy veamos vehículos policiales con impacto de bala importantes”.

Esta reacción estatal, que se materializa con las declaraciones del ex intendente y la vocera de gobierno preocupan a esta Comisión toda vez que si bien pueden tener como antecedente la información manipulada por Carabineros en este caso, demuestran una débil comunicación y control sobre los documentos oficiales que confecciona Carabineros de parte de la autoridad civil.

Junto con lo anterior, es importante destacar que los representantes del Estado deberán ser cautelosos en sus declaraciones a efectos de evitar la utilización de estereotipos que puedan generar una amenaza al derecho de igualdad y no discriminación, reconocido por el Derecho Internacional en diversos tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, la Corte IDH ha destacado que *“el artículo 1.1. de la Convención Americana proscribida la discriminación, en general, e incluye categorías prohibidas de discriminación [...]. Tomando en cuenta los criterios desarrollados anteriormente, esta Corte deja establecido que el origen étnico de las personas es una categoría protegida por la Convención. Por ello, está proscribida por la Convención Americana cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la etnia de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su origen étnico”*¹⁵⁴.

6.- Responsabilidad de Carabineros de Chile.

La Comisión Investigadora concluye que Carabineros de Chile

es responsable del homicidio de Camilo Catrillanca además de la aplicación de apremios ilegítimos, tortura físicas y psicológicas en contra del menor de edad M.A.P.C. La Comisión estima que es especialmente grave que funcionarios de Carabineros de Chile, institución sobre la que recae el legítimo monopolio de la fuerza del Estado, se **haya** organizado para mentir y difundir información falsa con el objeto de ocultar un delito y obstruir una investigación llevada a adelante por el Ministerio Público.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) comenta que existe una propuesta de la diputada Hertz de reemplazar en el párrafo anterior la oración “La Comisión Investigadora concluye que Carabineros de Chile es responsable del homicidio de Camilo Catrillanca” por la siguiente: “La Comisión Especial Investigadora concluye que Carabineros de Chile tiene responsabilidad institucional en los hechos que culminaron con el homicidio de Camilo Catrillanca”, y de sustituir la palabra “haya” por “hayan”.

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba** a favor de la citada propuesta,*

*Votan **a favor** los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Crispi, Meza, Monsalve y las diputadas señoras Hertz, y Nuyado. En contra lo hacen los diputados señores Alessandri, Carter, Mellado, don Miguel y Rathgeb y la diputada señora Leuquén. Se abstiene el diputado señor Molina.*

En consecuencia el párrafo queda de la forma que sigue:

¹⁵⁴ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279. Párrafo 206.

*“La Comisión Especial Investigadora concluye que Carabineros de Chile tiene responsabilidad institucional en los hechos que culminaron con el homicidio de Camilo Catrillanca, además de la aplicación de apremios ilegítimos, torturas físicas y psicológicas en contra del menor de edad M.A.P.C. La Comisión estima que es especialmente grave que funcionarios de Carabineros de Chile, institución sobre la que recae el legítimo monopolio de la fuerza del Estado, se **hayan** organizado para mentir y difundir información falsa con el objeto de ocultar un delito y obstruir una investigación llevada a adelante por el Ministerio Público.”.*

Dichas conclusiones se desprenden de los siguientes elementos:

a. Uso desproporcionado de la fuerza por parte de Carabineros al momento del operativo.

El operativo que derivó en el asesinato de Camilo Catrillanca se inició a causa de un delito común consistente en el robo de tres vehículos en la escuela Santa Rosa de la Comunidad Acapi Ñancuqueo, lo que motivó el despliegue masivo de funcionarios del Gope, Fuerzas Especiales, unidades aéreas **y la unidad anti terrorista denominada “Comando Jungla”.**

*La Comisión por unanimidad **acuerda** eliminar del párrafo anterior la frase “y la unidad anti terrorista denominada “Comando Jungla”.*

Por tanto, el párrafo queda de la manera que se indica:

“El operativo que derivó en el asesinato de Camilo Catrillanca se inició a causa de un delito común consistente en el robo de tres vehículos en la escuela Santa Rosa de la Comunidad Acapi Ñancuqueo, lo que motivó el despliegue masivo de funcionarios del Gope, Fuerzas Especiales y unidades aéreas.”.

Cabe destacar que los funcionarios de Carabineros que se encuentran con el tractor -y posteriormente dispararon por la espalda a Camilo Catrillanca- portaban carabinas Colt M4, fusil de asalto automático **que, por ejemplo, es el arma principal de la infantería de múltiples ejércitos entre ellos Estados Unidos.**

*Respecto del párrafo anterior, la Comisión **acuerda** por unanimidad suprimir del precitado párrafo la oración “que, por ejemplo, es el arma principal de la infantería de múltiples ejércitos entre ellos Estados Unidos.”.*

Por ende el párrafo queda redactado así:

“Cabe destacar que los funcionarios de Carabineros que se encuentran con el tractor -y posteriormente dispararon por la espalda a Camilo Catrillanca- portaban carabinas Colt M4, fusil de asalto automático.”.

Es decir, que ante un delito común Carabineros desplegó un operativo masivo con caracteres de anti terrorista y con unidades premunidas con armamento de guerra.

Como ya es de público conocimiento Camilo Catrillanca fue asesinado por un disparo certero en la nuca realizado por un efectivo de Carabinero entrenado. Por otro lado, cabe considerar que al momento del hecho Camilo Catrillanca no portaba armas, así como tampoco existió

enfrentamiento o circunstancia alguna que justificara el uso de armas de servicio por parte de los funcionarios de Carabineros que participaron del operativo.

A fin de observar las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo; en este caso detener el vehículo que desacató un alto en un puesto de control. Frente a ello, la legislación y entrenamiento debían prever la forma de actuación en dicha situación¹⁵⁵.

Absoluta necesidad: es preciso verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso¹⁵⁶.

Proporcionalidad: el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda¹⁵⁷.

Lo que en el caso concreto de la muerte de Camilo Catrillanca no se respetó y que ameritan una revisión a la normativa que regula el actuar de Carabineros de Chile a efectos de impedir las vulneraciones al derecho a la vida y a la integridad de las personas.

b. Criminalización de Camilo Catrillanca y el menor M.A.P.C. por parte de Carabineros.

En base a los puntos 1, 6 y 8 del mandato la comisión concluye que Carabineros, desde el momento mismo del operativo y después de este, vinculó y justificó la persecución de Camilo Catrillanca y el menor que lo acompañaba a través de su criminalización vinculándolo con el robo de vehículos ocurrido el 14 de noviembre.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) señala que existe una sugerencia de suprimir en la letra b) y en el párrafo anterior la palabra “criminalización”.

*Se **acuerda** establecer que los que votan a favor están por mantener dicho vocablo y los que votan en contra están por eliminarlo.*

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba a favor** de mantener la citada palabra.*

*Votan **a favor** los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Meza, Monsalve y las diputadas señoras Hertz, y Nuyado. En contra lo hacen los diputados señores Alessandri, Carter, Mellado, don Miguel; y Molina y la diputada señora Leuquén.*

¹⁵⁵ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principios No. 1, 7, 8 y 11.

¹⁵⁶ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principio No. 4.

¹⁵⁷ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principios No. 2, 4, 5 y 9.

La Comisión entiende los procesos de criminalización según lo indicado por la profesora Myrna Villegas en la Comisión quien los definió como *“un proceso mediante el cual el estado por el cual responde a la protesta social implementando una política de control del descontento social que incluye el uso preferente de la herramienta penal en desmedro de las herramientas de diálogo, militariza la vida civil y judicializa los conflictos”*.

Este proceso en el caso de Chile se puede constatar mediante *“el tipo de legislación que el Estado ha aplicado en el marco del conflicto territorial en la Araucanía, la selectividad de la punición respecto de los sujetos, la violencia policial”* Particularmente el Estado de Chile ha resuelto los conflictos territoriales con el pueblo mapuche pasando de aplicar la Ley de Seguridad Interior del Estado a aplicar la Ley de conductas terroristas o la ley penal común: *“es decir, el mapuche es considerado una especie de ‘enemigo interno’. Luego entre 2002 y 2006, de enemigo político interno pasó a ser considerado “terrorista”, y entonces comenzó a aplicarse la ley de conductas terroristas, con una leve morigeración durante algunos meses, en que se aplicó la ley penal común (código penal) pero con penas endurecidas para los delitos que más se cometen en la zona, los abigeatos. Así de terroristas pasaron a ser considerados delincuentes comunes”*¹⁵⁸

Por otro lado, el “Resumen Ejecutivo” relativo al operativo en Temuco indicó textualmente que *“el piloto al mando del H-02 desde el aire, que dos de los conductores de los vehículos sustraídos abordaron un tractor de color azul el que se desplazó hacia donde se encontraba el personal policial”*.

Por último, el mismo día del homicidio el ex General de Carabineros, Hermes Soto, declaró públicamente que:

“hay lamentablemente una persona fallecida que había participado por supuesto anteriormente en distintos delitos en el sector de la Temuco y sus alrededores. La semana pasada solamente, el día 22 de octubre, ya había sido detenido por esta misma causa, en el mismo sector. Lamentamos mucho por supuesto su fallecimiento”.

Posteriormente recalcó que: *“Aquí hay la comisión de un delito común cometido por personas que tienen antecedentes delictuales. No hay ninguna situación de tipo étnico, no había ningún allanamiento especial en la comunidad, solamente se estaba procediendo ante la comisión de un delito flagrante”*¹⁵⁹

c. Difusión de información falsa por parte de Carabineros.

Uno de los primeros documentos elaborados por Carabineros de Chile para dar cuenta del operativo que derivó en el homicidio de Camilo Catrillanca –y que posteriormente fue enviado a las autoridades políticas- fue el denominado “Resumen Ejecutivo”, el que contiene muchos de los elementos que posteriormente serían desmentidos por diversos medios.

¹⁵⁸ Myrna Villegas Diaz. (2019). Informe para Comisión Especial Investigadora de las Actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca.

¹⁵⁹ El Dínamo. (2018). El Dínamo. “Hermes Soto: no se puede asegurar que disparo que mató a comunero fue hecho por Carabineros”. (2018). Consultado en: <https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/11/14/hermes-soto-no-se-puede-asegurar-quedisparo-que-mato-a-comunero-fue-hecho-por-carabineros/>

En dicho documento Carabineros afirmó textualmente la existencia de “individuos parapetados en la vegetación existente en el lugar, premunidos con armas de fuego cortas y largas efectuando disparos de diversos calibres hacia el personal policial”. Por otro lado, se reafirma la tesis de que “cruzó la ruta el tractor (...) atravesándose en la línea de fuego”.

El “Resumen Ejecutivo” es un documento de cuya elaboración está a cargo Jerárquicamente la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros dirigida en ese entonces por el General Franzani y si bien aparece firmado por el Teniente Coronel Cristian Pincheira siendo autorizado por el Coronel Jorge Contreras Figueroa, según el testimonio de Pincheira y otros, dicho documento fue revisado y visado por otros funcionarios de Carabineros de las más diversas jerarquías lo que devela la **disposición del mando de Carabineros** de Chile a falsear el contenido de dicho informe.

La Comisión por unanimidad acuerda agregar en el párrafo anterior la palabra “mando” entre la frase “disposición del” y “de Carabineros”.

Otra de las falsedades de Carabineros guarda relación con la negación de la existencia de imágenes y videos del operativo que terminó con la muerte de Camilo Catrillanca. Es necesario puntualizar que en un inicio el ex General Director de Carabineros, Hermes Soto indicó que “los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara (...) No tenemos la imagen de cómo se produce ni cómo se efectúan los disparos, pero sí los carabineros en todo momento, desde el primer día, han dicho que ellos sí hicieron uso de las armas que portaban”¹⁶⁰.

Sin embargo, después de la filtración y publicación de las imágenes del operativo el 21 de diciembre Carabineros cambia su versión indicando que “se le consulta al funcionario dónde está la tarjeta de esa cámara y él señala, en ese momento, que la destruyó y no la tiene porque, según lo que él manifiesta a su mando superior, había ahí imágenes que lo comprometían en lo personal y familiar y por eso lo destruyó”.

Por otro lado, el Mayor de FFEE Christian Fernández señaló a la Comisión que, en el marco de una reunión en el cuartel de Pailahueque exhibió las imágenes recolectadas del operativo a los mandos que se encontraban en el lugar.

Por ello, es que el intento de ocultar la existencia de videos e imágenes por parte de Carabineros resulta en un acto deliberado cuya intención era ocultar pruebas fundamentales para el esclarecimiento del crimen de Camilo Catrillanca.

d. Ausencia del ex alto mando de Carabineros.

La Comisión hace un reproche a aquellos ex - Carabineros (en ejercicio al momento de ser citados) que habiendo sido parte del alto mando de dicha institución al momento del crimen de Camilo Catrillanca decidieron no prestar su cooperación a la Comisión Investigadora negándose a asistir a la misma obviando la citación existente para dicho fin.

Particularmente, la Comisión reprocha y lamenta la inasistencia del ex General Director de Carabineros Hermes Soto Isla; del ex Director de Orden y Seguridad, General Christian Franzani y del Jefe de Zona de la Araucanía Mauro Victoriano ya que su ausencia provocó el fracaso de a

¹⁶⁰ La Tercera. (2018). Hermes Soto confirma que no hay imágenes de la muerte de Catrillanca: "Los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara".

lo menos dos sesiones de comisión y la falta de su testimonio dificultó la recolección de antecedentes por parte de la misma.

Dicho reproche se basa en el artículo 39¹⁶¹ de la ley N° 18.961, Orgánica de Carabineros; inciso cuarto¹⁶² del artículo 68° del DFL N° 2, de 1968, que fija el Estatuto de Personal de Carabineros, y en lo establecido en el dictamen de la Contraloría General de la República remitido por el General Director de Carabineros don Mario Rozas, cuya copia se [adjunta digitalmente](#), lo que concuerda con lo indicado por el referido General Director de Carabineros en la sesión N°10 de la Comisión, de 06 de mayo de 2019.

En base a dicha normativa en todos los casos mencionados se trató de funcionarios que ejercieron funciones públicas y perciben remuneraciones producto de jubilaciones que le entrega la institución. Lo anterior no es nuevo, por el contrario, este tipo de prácticas se han vuelto habituales, especialmente en aquellos casos en que las investigaciones de la Cámara de Diputados se refieren a casos de alta connotación pública.

7.- Respecto al Sistema Nacional de Inteligencia del Estado.

De acuerdo con las conclusiones del Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre la denominada "Operación Huracán"¹⁶³ (tenido a la vista durante el transcurso de esta comisión), contar con un organismo de inteligencia a nivel nacional y darle a la función de inteligencia un enfoque sistemático e integrador inspiró la regulación, estructura, organización y componentes del sistema de inteligencia del Estado con la promulgación en el año 2004 de la ley N° 19.974 sobre el Sistema Nacional de Inteligencia, que en su artículo 1° señala como objeto de la ley, el establecer y regular el Sistema de Inteligencia del Estado.

Señala el informe que en la actualidad formalmente contamos con un sistema de inteligencia contemplado en la ley pero que sin embargo en la realidad no opera ni funciona como tal, sino que pasa a ser la suma de organizaciones de inteligencia independientes que pertenecen a diferentes instituciones.¹⁶⁴

¹⁶¹ Artículo 39°.- Los decretos supremos y resoluciones que concedan o dispongan el retiro de los Oficiales Generales, Coroneles y Suboficiales Mayores, fijarán la fecha en que se harán efectivos, la cual no podrá ser posterior en más de seis meses a la de dichos decretos o resoluciones.

Igual norma regirán para el personal Civil con treinta o más años de servicios que ocupe el grado más alto de su escalafón.

Las vacantes respectivas podrán ser ocupadas desde la fecha del decreto o resolución que conceda o disponga el retiro.

¹⁶² Artículo 68°.- El personal de Carabineros dejará de pertenecer a la Institución por retiro o fallecimiento.

El retiro puede ser temporal o absoluto.

En el caso de retiro del personal por padecer de una enfermedad declarada incurable que los imposibilite para continuar en el servicio o enfermedad curable que los imposibilite temporalmente para el servicio, y que se encuentre gozando del fuero laboral regulado en el literal w) del artículo 46 de este estatuto, dicho retiro se hará efectivo al término del respectivo fuero.

Los decretos supremos y resoluciones que concedan o dispongan el retiro de Oficiales Generales, Coroneles y Suboficiales Mayores, fijarán la fecha en que se harán efectivos, la cual no podrá ser posterior en más de seis meses a la de dichos decretos o resoluciones.

Las vacantes respectivas podrán ser ocupadas desde la fecha del decreto o resolución que conceda o disponga el retiro. Una vez hecho efectivo el retiro o la baja administrativa de este personal, le será aplicable lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 75.

Igual norma regirán para el personal civil con treinta o más años de servicios que ocupe el grado más alto de su escalafón.

El total del personal que se acoja a retiro con derecho a pensión no podrá exceder, en cada año, del 3% del total del personal en servicio de la institución.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, la institución en casos calificados, debidamente fundados, podrá exceder dichos porcentajes.

¹⁶³ https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmID=1701

¹⁶⁴ Artículo 5 Ley 19.974 "El sistema estará integrado por: a) La Agencia Nacional de Inteligencia; b) La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; c) Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las

La importancia de este sistema de inteligencia es que, a través de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) es el ente encargado de asesorar al Presidente de la República (sometido a su dependencia a través del Ministro del Interior) y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que, además, formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales. Así las cosas y luego de conocer las declaraciones vertidas en esta comisión investigadora por parte de agentes policiales, por parte de la autoridad civil y del propio director actual de la ANI Sr. Luis Masferrer Farías (nombrado en abril de 2018) entre otros, se concluye que en el caso del homicidio de Camilo Catrillanca, el sistema de inteligencia del Estado no advirtió, no avisó, no puso en duda las versiones iniciales de carabineros ni observó las contradicciones y, por lo tanto, no cumplió eficazmente su rol asesor.

Finalmente se indica que quedó de manifiesto en las conclusiones Comisión que investigó la denominada “operación huracán”¹⁶⁵, tras las presentaciones de los académicos y expertos allí invitados, que uno de los principales problemas que aqueja al sistema de inteligencia, y a Carabineros de Chile en particular, se relaciona con la autonomía con la que cuentan, la cual no se encuentra justificada democráticamente.

8.- Establece responsabilidad política en el ministro del Interior y Seguridad Pública y en el subsecretario por falta de control sobre el actuar de Carabineros.

Sobre el título 8.-, el diputado Celis, don Ricardo /Presidente) precisa que existe una propuesta de ampliar la responsabilidad a los ministros del interior y seguridad pública y a los subsecretarios del interior que abarque otras administraciones, para lo cual se sugiere modificar el referido título en tal sentido, es decir poniendo en plural a los ministros del interior y seguridad pública y a los subsecretarios del interior.

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba a favor** ampliar la responsabilidad política a los ministros del interior y seguridad pública y a los subsecretarios del interior, consignándolo así en el citado título.*

*Votan **a favor** los diputados Carter, Celis, don Ricardo (Presidente), Mellado, don Miguel; Meza, Molina y Rathgeb y la diputada señora Leuquén. En contra lo hacen los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag) y Crispi y las diputadas señoras Hertz y Nuyado.*

En consecuencia, el título 8.- queda redactado de la manera que se señala a continuación:

8.- Establece responsabilidad política de los ministros del Interior y Seguridad Pública y de los subsecretarios del interior por falta de control sobre el actuar de Carabineros.

La elaboración de una estrategia nacional sobre el tema Mapuche sin duda es un asunto muy complejo y en tal sentido es necesario consignar que las autoridades vinculadas al sistema, en todas las administraciones desde la creación de la ley 19.974 sobre el sistema de inteligencia del Estado, no han sido eficaces en plantear y consensuar una reforma integral que restrinja el uso abusivo de las herramientas que permiten limitar severamente garantías constitucionales, tal como ocurrió con la muerte de Camilo Catrillanca.

Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Las unidades, departamentos o cualquiera otra dependencia de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública que realicen tareas de inteligencia se considerarán, para los efectos de la aplicación de esta ley, como partes integrantes de las respectivas direcciones o jefaturas de inteligencia señaladas precedentemente.”

¹⁶⁵ https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmlD=1701

De acuerdo al artículo 1° de La ley N° 20.502 que “CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y

ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES” El Ministerio del Interior en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior “concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros.”.

Al mismo tiempo, el artículo 9° de la mencionada ley señala que “Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

Sobre la base de actuaciones en el marco del sistema de inteligencia por parte de Carabineros, como es el caso de investigación, se precisa que la vinculación del Ministerio del Interior con el citado sistema, tiene su fundamento legal en el art. 7° de la ley N° 19.974, en virtud del cual se “crea la Agencia Nacional de Inteligencia, como servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado, que estará sometido a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, cuyo objetivo será producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, en conformidad a la presente ley”. Es decir, el órgano de inteligencia se encuentra legalmente vinculado con la cartera de Interior a objeto de asesorar a la primera magistratura.

Así las cosas, según el señalado contexto legal anterior, a juicio de esta comisión investigadora las autoridades políticas bajo cuya dependencia se encuentran las fuerzas policiales tienen responsabilidad política. Ha quedado demostrado por una parte que la muerte de Camilo Catrillanca ha sido consecuencia de la intensificación voluntaria y consciente por parte del Gobierno, de una política de violencia institucional y criminalización del Pueblo Mapuche con la instalación del denominado comando jungla militarizando la zona y cuyos objetivos concretos son líderes indígenas de la Araucanía y Bio Bio. Por otra parte, porque no se trata de casos aislados, cuyos únicos responsables sean los funcionarios policiales que intervienen en los procedimientos en forma personal, especialmente si, a través de sus autoridades máximas se les ha inducido a mentir. Tal como sostuvo en sesión de comisión la abogada y profesora Myrna Villegas “*Quien debe controlar el uso de la fuerza policial no es la fuerza policial misma, sino la autoridad civil bajo cuya dependencia se encuentran*”.

El gobierno tomó la decisión política de enfrentar el conflicto en La Araucanía como si fuera una guerra; **instalar y presentar** al comando táctico o “comando jungla”, dotarlo de mayor poder de fuego y respaldo institucional, fue una decisión del Ejecutivo que contribuyó a crear las condiciones

que llevaron a la muerte de Camilo Catrillanca; no fue una decisión de los Carabineros que fueron dados de baja y se encuentran en proceso judicial, esta fue una decisión tomada en el Palacio de La Moneda. Corresponde entonces al ministro del interior Andrés Chadwick y al subsecretario Rodrigo Ubilla la decisión política de las materias que tengan que ver con el orden público y la seguridad interior y por lo tanto asumir sus consecuencias.

El diputado Celis, don Ricardo (Presidente) indica que hay una proposición de modificar el párrafo precedente, en orden a reemplazar la frase “instalar y presentar” por “mantener y fortalecer” y agregar luego del punto final, que pasa a ser seguido la siguiente oración: “Asimismo, esta Comisión ha llegado a la conclusión de que el problema de fondo no es exclusivamente atribuible a un solo gobierno, sino más bien que obedece a una política de Estado que durante décadas las distintas administraciones, incluidos los exministros y exsubsecretarios, no han sabido dar una solución pacífica y definitiva.”.

*Puesta en votación la propuesta, se **aprueba** a favor el citado párrafo, con las modificaciones sugeridas.*

*Votan **a favor** los diputados señores Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Celis, don Ricardo (Presidente), Crispi, Meza y Rathgeb y las diputadas señoras Hertz y Nuyado. En contra lo hacen los diputados señores Carter, Mellado, don Miguel y Molina y la diputada señora Leuquén.*

Por tanto, el párrafo en cuestión queda aprobado del modo que sigue:

“El gobierno tomó la decisión política de enfrentar el conflicto en La Araucanía como si fuera una guerra; mantener y fortalecer al comando táctico o “comando jungla”, dotarlo de mayor poder de fuego y respaldo institucional, fue una decisión del Ejecutivo que contribuyó a crear las condiciones que llevaron a la muerte de Camilo Catrillanca; no fue una decisión de los Carabineros que fueron dados de baja y se encuentran en proceso judicial, esta fue una decisión tomada en el Palacio de La Moneda. Corresponde entonces al ministro del interior Andrés Chadwick y al subsecretario Rodrigo Ubilla la decisión política de las materias que tengan que ver con el orden público y la seguridad interior y por lo tanto asumir sus consecuencias. Asimismo, esta Comisión ha llegado a la conclusión de que el problema de fondo no es exclusivamente atribuible a un solo gobierno, sino más bien que obedece a una política de Estado que durante décadas las distintas administraciones, incluidos los exministros y exsubsecretarios, no ha sabido dar una solución pacífica y definitiva.”.

En palabras del padre de Camilo Catrillanca, Marcelo Catrillanca expresó en sesión de comisión:

“Entonces, doy fe de que mi hijo nunca participó en el robo de los vehículos. No sé, a veces uno quisiera enojarse, pero no quiero enojarme con ustedes, porque, al final, también deben ponerse en la posición de ese carabinero. ¿Cómo estará sufriendo la mamá del carabinero? Pero, ¿quién es el responsable realmente? Es el gobierno, el que ejecuta, el que da las órdenes, porque el ministro del Interior estuvo una semana antes, quince días, pidiendo explicaciones a los carabineros respecto de por qué no se ingresaba a la Comunidad Temuicui.”

Sobre el control civil de Carabineros de Chile

La Comisión concluye que existe una falta de control por parte del poder civil sobre Carabineros, situación que tiene en última instancia su causa en la Ley nº 18.961 Orgánica de Carabineros dictada el año 1989 último año de la dictadura cívico militar y que no sufrió modificaciones relevantes en los gobiernos democráticos posteriores.

Para analizar esta arista es necesario dar cuenta del estándar internacional para el control en el uso de la fuerza y sus efectos. En el año 2003 Naciones Unidas publicó su Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía¹⁶⁶, que destaca las reglas regidoras para las fuerzas de orden y seguridad que garantizarán el ejercicio de los derechos humanos. Para esto utiliza como fuentes diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Como principio fundamental se destaca que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán y harán respetar los derechos humanos de todas las personas. Y bajo esta premisa es que se desarrollan distintos aspectos, como:

1. Sobre funcionarios con responsabilidades de mando y supervisión: En este ámbito es fundamental que se vele por que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos se investiguen plena y cabalmente. Asimismo, estos informes deben elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación. Junto a ello, se deberán establecer estrategias para reducir el riesgo de que los agentes se vean obligados a utilizar armas de fuego.
2. Sobre la responsabilidad por el uso de la fuerza y de armas de fuego: Al respecto, todos los incidentes de uso de la fuerza o de armas de fuego se notificarán a los funcionarios superiores, que los examinarán y deberán además, asumir la debida responsabilidad cuando tengan, o deban haber tenido, conocimiento de que los funcionarios a sus órdenes han cometido abusos y no hayan adoptado medidas concretas al respecto.
3. Sobre la reacción después de usar armas de fuego: Es fundamental que se entregue asistencia médica a todos los heridos, informar a los familiares o amigos de los afectados, permitir la investigación del incidente cuando se solicite o exija y presentar un informe completo y detallado del mismo.
4. Sobre el mando y gestión de la policía: se destaca el deber de mantener expedientes claros, completos y rigurosos de las investigaciones, las detenciones, el encarcelamiento, el uso de la fuerza y de armas de fuego, la asistencia a las víctimas y demás cuestiones relacionadas con la labor policial. Particularmente sobre la gestión de los organismos policiales es que el Alto Comisionado destaca el deber de disponer de una serie de medios para un uso diferenciado de la fuerza y capacitar a los funcionarios en su empleo. A su vez, se deberá formular una declaración de principios clara, junto con las órdenes correspondientes, para exigir la máxima información y la cooperación de todos los funcionarios en las investigaciones tanto independientes como internas.

Para que estas medidas sean eficaces será necesario además, examinar periódicamente la cadena de mando del órgano de aplicación de la ley, a efectos de que se tomen medidas inmediatas para reforzar su actuar legítimo y conforme a la ley.

Los puntos anteriores toman especial relevancia para el mandato de esta Comisión Investigadora. Al respecto los siguientes hechos descritos en las sesiones deben ser analizados desde la perspectiva de los estándares mencionados previamente.

1. El informe ejecutivo es un elemento clave en la construcción del relato institucional sobre la muerte de Camilo Catrillanca. La primera versión que entregó Carabineros es la persecución desarrollada por funcionarios de Carabineros contra sujetos que habían participado en un robo de vehículos y que posteriormente habían sido atacados con disparos por estos sujetos. Esta versión

¹⁶⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2003. Manual ampliado de derechos humanos para la policía. HR/P/PT/5/Add.3

fue desafiada por la declaración del menor M.A.P.C que acompañaba a Camilo Catrillanca en su tractor cuando fueron atacados por funcionarios de Carabineros.

En las sesiones de la Comisión Investigadora se pudo constatar la indeterminación y dudas que rodean la construcción de este informe ejecutivo y su manipulación. Esto último, fue expuesto por Cristian Pincheira Díaz, jefe administrativo de la zona Araucanía de Control de Orden Público, en funciones de logística y de apoyo a las operaciones (pertenecía a la 32ª Prefectura de la Araucanía), quien señala en diferentes partes de su relato que no tuvo conocimiento de lo indicado en la primera página del informe ejecutivo, particularmente respecto de *“individuos parapetados en la vegetación, premunidos con armas de fuego y que efectuaron disparos”*, y que esto habría sido introducido por el coronel de Carabineros, Jorge Contreras Figueroa.

Los hechos relatados en este informe ejecutivo, fueron determinantes para la respuesta institucional que se conoció públicamente tras la muerte de Camilo Catrillanca. La circunstancia de un posible ataque a los funcionarios que realizaron el operativo policial el 14 de noviembre de 2018, restaba legitimidad a la tesis de asesinato que posteriormente se revelaría y permitía justificar el operativo y el uso de la fuerza empleado por Carabineros.

Los estándares en la entrega fidedigna de información son cuestionables y reviste mayor gravedad al conocer por esta Comisión de una falta de protocolos para el resguardo de esta información que atenta al desarrollo de la investigación que debe realizar el Estado. Al respecto el coronel Pincheira en la sesión N°6 señaló: *“no hay un protocolo a seguir, porque no tenemos un protocolo para confeccionar informes ejecutivos. Se dan instrucciones que pueden ir variando de acuerdo con las necesidades del momento y a la jefatura que así lo disponga. Nos guiamos por modelos que nos pueden llegar del nivel centralizado, pero un protocolo de elaboración de informes no tenemos. No hay un protocolo”*

Sin dudas estos hechos atentan contra el estándar de que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos tengan una investigación plena al elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación. Esta situación tampoco es controlada en el caso concreto por el Ministerio del Interior, que tiene bajo su dependencia a Carabineros. Tal como lo señala el Subsecretario del Interior Rodrigo Ubilla en la sesión N°11 de esta Comisión, las actuaciones del control civil se generaron luego de que se conociera la existencia de grabaciones que presuntamente habían sido destruidas. Al respecto el Subsecretario expresó *“Al día siguiente, en reunión que solicita al vicepresidente a las 18.00 horas en su domicilio, le informa que hay un suboficial que tiene una grabación y que la destruyó. Entonces, las respuestas dadas en nuestro comunicado del jueves en la mañana tienen que ver con esta documentación. Y a partir de esos elementos se comenzó a pedir a la autoridad policial mayores precisiones y mayor investigación”*.

2. La exposición del caso por parte de las autoridades de Carabineros y civiles, amparado en la existencia de un presunto “enfrentamiento” entre funcionarios de carabineros y Camilo Catrillanca, trataba de justificar el uso de la fuerza empleada por los agentes estatales. En la sesión N° 14 de la Comisión, el Ministro del Interior, Andrés Chadwick Piñera, señaló que se recabaron distintos antecedentes para tener una versión oficial que posteriormente sería deslegitimada. En esa ocasión el Ministro Chadwick indicó que *“No hubo enfrentamiento previo; no hubo disparos de carácter disuasivo; Camilo Catrillanca -y así nunca se señaló pero lo reitero- no estaba armado ni menos el menor; se dispararon ocho balas una de las cuales impactó en su cabeza causándole la muerte y las otras balas pudieron haber impactado al menor por lo que en su caso hay homicidio frustrado y en el caso de Camilo Catrillanca homicidio simple. El informe que se me entregó era un informe que quedó demostrado que era falso”*.

Sin embargo la primeras declaraciones del intendente de La Araucanía Luis Mayol señalaba que se había producido un enfrentamiento. Sin dudas, esta arista del caso tiene relevancia en la investigación de una vulneración de derechos humanos, ya que desvirtúa la responsabilidad que tiene el Estado a través del actuar de sus agentes.

II.- PROPUESTAS DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA:

1.- Desarrollar la investigación del crimen contra Camilo Catrillanca bajo el principio de debida diligencia

Esta comisión pudo conocer a través de la exposición del Fiscal Nacional, la utilización en el caso del principio de debida diligencia en la investigación de violaciones a los derechos humanos.

Este es un principio internacional que ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁶⁷ y que busca asegurar que las investigaciones de violaciones a los derechos humanos tomen en cuenta la complejidad de las mismas en sus contextos, particularmente cuando se vulneran el derecho a la vida y a no ser sometidos a tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En el caso que aborda esta Comisión, es necesario destacar los estándares de la debida diligencia a efectos de que Estado de Chile a través de sus actuaciones mantenga este principio a lo largo de la investigación que se encuentra en curso, como lo indicó el Ministerio Público.

2.- Establecer como principio rector la reparación integral de las víctimas y sus familias

Toda violación a los derechos humanos debe ser reparada por el Estado. Este es un principio básico desarrollado en el Derecho Internacional y reconocido como una obligación en distintas convenciones. Si bien su reconocimiento se da luego de acreditada la responsabilidad internacional por la vulneración, es razonable que el Estado antes de que los casos sean conocidos en estas instancias garantice la reparación integral de las víctimas y sus familias, permitiendo la restitución del derecho o en su defecto tomando las medidas necesarias de compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

La violación al derecho a la vida del cual fue víctima Camilo Catrillanca, perpetrado por agentes estatales, cuyos antecedentes se conocieron en esta Comisión Investigadora y que abordan además situaciones de obstrucción a la justicia, requiere que el Estado al momento de reparar tome en consideración las medidas antes mencionadas.

A su vez, esta Comisión conoció de vulneraciones al menor M.A.P.C que se enfrentó a hechos que pueden ser considerados apremios ilegítimos o tortura. En este caso, el Estado al reparar integralmente deberá asumir una perspectiva de garantía de los derechos del niño.

3.- Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Originarios y cumplimiento de compromisos con los Pueblos.

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios ha sido una deuda desde el retorno a la democracia y es sin duda, un elemento esencial para renovar las confianzas entre el Estado y los

¹⁶⁷ Ejemplo: Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, Párrafo 158

Pueblos Originarios. Si bien se pueden presentar discusiones en torno a la extensión de los derechos de dicho reconocimiento, lo cierto es que para que este reconocimiento contribuya al necesario diálogo, debe considerar aspectos esenciales como los derechos sobre el territorio, los derechos políticos, el reconocimiento de sus sistemas de salud y educación, sus derechos lingüísticos, el reconocimiento de sus símbolos y tradiciones, y muy especialmente los elementos necesarios para su autodeterminación, en las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales vigentes en Chile sobre los Pueblos Indígenas.

Es imprescindible que este Gobierno cumpla con su compromiso de reconocer en la carta fundamental a los pueblos originarios, así como reconocer su preexistencia al Estado, avanzar en la tramitación de los Proyectos de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejos de Pueblos, fortaleciendo la Ley Indígena para el avance y revisión de la implementación de la política de tierras reivindicadas históricamente, para cuya definición el Congreso Nacional deberá tener un rol activo y vigilante.

4.- Revisar normas e instituciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en su relación con el poder civil y la sociedad.

El artículo 1º inciso 5º de la Constitución Política del Estado dispone que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia”, y su artículo 101 inciso 2º que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”. Su ley orgánica es la N° 20.414.

En específico la Ley Orgánica de Carabineros en su artículo 3º expresa la libertad de la institución para establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, entregando solo información “global” a la autoridad civil que es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El control interno de Carabineros de Chile en tanto, se ejerce a través de un control jerárquico o disciplinario aplicado por los mandos policiales respectivos. La supervigilancia de la conducta funcionaria en tanto, está a cargo del Departamento de Asuntos Internos en la Inspectoría General.

Y su control externo, entregado como se indicó directamente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el cual se vincula administrativamente a través de la Subsecretaría del Interior. En este punto, es necesario que la autoridad civil revise las medidas necesarias para hacer efectivo el control sobre las policías cuando le son comunicados hechos imputables a estas constitutivos de abusos a los derechos humanos, así como de las reformas reglamentarias y las políticas que deberá promover para que la actuación de las policías en el control del orden público, logren una mayor adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos y no se repitan los graves hechos que esta Comisión ha investigado.

Al respecto es deber particular del Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

- a) Determinar los enclaves normativos de autonomía que han generado dificultades en el ejercicio del debido control que debe realizar el gobierno y el poder civil sobre las instituciones a las que se les ha confiado el uso de las armas. Se deben fortalecer sustantivamente los mecanismos de control financiero y de la gestión policial, así como crear instrumentos que permitan una adecuada coordinación entre la gestión operativa policial y las políticas de seguridad pública del gobierno de turno.
- b) Establecer órganos de control civil interno y externo sobre las actuaciones de sus funcionarios.

- c) Establecer órganos y protocolos de control interno sobre el uso del armamento y de las demás herramientas entregadas a los funcionarios para el cumplimiento de sus labores policiales.
- d) Mejorar los mecanismos que existen para denunciar abusos policiales. Debemos permitir que una persona afectada por el abuso policial pueda deducir su reclamo de manera segura y con el debido resguardo de su identidad, permitiéndole ir conociendo del estado de avance de su denuncia. En ese mismo orden de cosas, es fundamental que dicho procedimiento se encuentre establecido en la ley.
- e) Carabineros de Chile ha implementado en los últimos años una serie de protocolos destinados a hacer un correcto ejercicio de sus labores de control del orden público y específicamente sobre el “uso de la fuerza policial” , buscando incluso asesoría en organismos internacionales. Sin embargo, estos protocolos deben ser revisados periódicamente de manera de ir ajustándose a los estándares internacionales, sin que ello tenga lugar solamente cuando debemos lamentar alguna desgracia. Resulta fundamental por cierto, que en dicha labor participen la Defensoría de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Sobre el caso particular, se debe destacar la imperiosa necesidad de que contar con protocolos sobre el uso de la fuerza ajustados a los estándares internacionales, e incluso revisar la procedencia de regular a través de una ley estas facultades.

- f) Fortalecer los vínculos de Carabineros de Chile con las comunidades indígenas. Es necesario seguir capacitando a los funcionarios policiales en aspectos relativos a la interculturalidad, de manera tal de que se encuentren mejor preparados para atender de manera adecuada las demandas las comunidades indígenas a lo largo del país.
- g) Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.

5.- Fortalecer las competencias de las comisiones especiales investigadoras.

En relación a este punto, fueron muchos los invitados a la comisión que se excusaron de participar en la misma, por razones que varían sustantivamente. La falta de participación de las mismas, por cierto importa una merma significativa para las aspiraciones de esta instancia de encontrar la verdad.

Conviene hacer presente, que respecto de carabineros en retiro, bien podría haber sido ésta la instancia para aclarar su eventual participación en los hechos objeto de indagatoria, oportunidad que no fue recogida. Esto demanda revisión, estableciendo la extensión de la obligación de funcionarios públicos de comparecer, si queremos realmente fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, mediante una modificación a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y a su Reglamento en orden a establecer la obligatoriedad de concurrencia de las personas citadas a prestar antecedentes en las Comisiones Especiales Investigadoras que reciben algún ingreso proveniente del Estado por haber sido funcionarios públicos.

6.- Revisar la tipificación en la legislación interna de la ejecución extrajudicial.

El Código Penal reconoce diversas tipificaciones en que el verbo rector implica aquella conducta que lesiona de manera más grave el derecho a la vida, pero no existen tipificaciones específicas para crímenes en que el sujeto activo del tipo penal es un agente del Estado.

Esta realidad entrega la oportunidad de revisar nuestra normativa para analizar la posibilidad de una incorporación de esta figura al Código Penal, toda vez que configura especiales elementos para su perpetración y nuestro país a conocido de numerosos homicidios cuyos elementos coinciden con las de la ejecución extrajudicial.

Junto con ello, resultan valiosos para los órganos del Estado los estándares que entrega el concepto de ejecución extrajudicial a cuentas de que su reacción sea acorde a la gravedad de esta figura. De esta manera, es necesario que las actuaciones particulares del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y Ministerio Público frente a homicidios cometidos por agentes estatales contra personas del Pueblo Mapuche, incorporen a sus protocolos de actuación y directrices la figura de la ejecución extrajudicial.

7.- Desarrollar una política pública de protección de los menores en Chile, acorde con los instrumentos internacionales suscritos por Chile, con enfoque de derechos, que centre a los niños, niñas y adolescentes dentro de la principal preocupación por parte del Estado.

A raíz de los sucesos acaecidos con el menor M.A.P.C., en la lamentable y traumática experiencia vivida en el homicidio de Camilo Catrillanca y posterior detención ilegal y tortura sufrida a manos de agentes del Estado, esta Comisión sugiere que necesariamente el Estado de Chile modifique su visión respecto de las políticas públicas orientadas hacia los menores, sean éstos indígenas o no indígenas.

En virtud de aquello, tras escuchar al INDH, a la Defensoría de la Niñez y a la Red por la Protección de la Infancia del Wall Mapu, se sugiere la adopción de las siguientes propuestas contenidas en las exposiciones de las instituciones y organizaciones ya descritas:

- a) Se propone el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niñas, niños y adolescentes, con enfoque de derechos, desde una perspectiva que considere a los menores como sujetos de derechos y no como destinatarios de ayudas con visión asistencialista.
- b) Se recomienda dotar de mayores atribuciones legales a la Defensoría de la Niñez al momento del diseño y la forma de implementar las políticas públicas descritas en la letra a) anterior.
- c) Ejercer un control de convencionalidad en todos los actos y causas donde exista una intervención directa de menores, con especial mención en niños y niñas indígenas, ya sea en sede judicial o administrativa, a fin de dar cumplimiento efectivo a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado Chileno.
- d) Ejecutar un diagnóstico periódico sobre el nivel de cumplimiento que tiene la administración y las fuerzas de orden respecto a las obligaciones internacionales en materia de infancia suscritas por el Estado Chileno.
- e) Propender instancias de reparación efectiva a los niños, niñas y adolescentes indígenas que hayan sido víctimas de violencia policial o que se encuentran circunscritos en zonas donde se produce violencia rural. Dichas instancias deberán propender hacia la efectiva integración de dichos sujetos de derecho.

8.- Reformar integralmente el Sistema Nacional de Inteligencia.

Se propone la implementación de un mecanismo que revise, evalúe y modifique, entre otras cosas: La debida coordinación y control centralizado de todas las actuaciones que se realicen en el marco de la ley de inteligencia.

b) Los protocolos sobre flujos de información sensible, grave y de connotación pública.

Los Servicios de Inteligencia Policial sobre procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior.

El control de los organismos de inteligencia tanto interno como externo establecidos en los artículos 34 y 36 de la ley N° 19.974.

e) Las responsabilidades respecto de las medidas que deben adoptar el director de la Agencia y los jefes o directores de los servicios de inteligencia del Sistema conducentes a precaver todo abuso o exceso en el ejercicio de las atribuciones o facultades que les otorga esta ley y velar, en todo momento, porque los procedimientos empleados se adecúen al respeto de las garantías constitucionales y a las normas legales y reglamentarias.

Se propone, además, replicar una recomendación realizada por la comisión que investigó la “Operación Huracán” a saber:

- Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, similar a la existente respecto del fiscal del Ministerio Público y del abogado asistente (269 ter), cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.¹⁶⁸

VOTACIÓN DE LAS CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPOSICIONES.

Puestas en votación las referidas conclusiones, recomendaciones y proposiciones, fueron **aprobadas** por mayoría de votos.

Votan a favor los diputados señores **Ascencio (en reemplazo del diputado señor Sabag), Carter, Celis, don Ricardo; Crispi, Meza y Rathgeb** y las diputadas señoras **Hertz y Nuyado**. En contra lo hacen el diputado señor **Mellado**, don **Miguel** y la diputada señora **Leuquén**. Se abstiene el diputado señor **Molina**.

No obstante lo anterior, como ya se señaló en su oportunidad, la Comisión acordó que en el transcurso del debate como procedimiento se votaran separadamente algunos títulos, acápite, párrafos o puntos, por cuanto efectivamente hubo disensos o diferencias de opinión.

Luego el diputado señor Miguel Mellado, junto a los diputados señores Alessandri, Carter, Molina y Rathgeb y a la diputada señora Leuquén presentan un documento de propuestas, como también se da cuenta de un documento de conclusiones de los diputados señores Sabag y Meza, los cuales se rechazan con ocasión de haberse aprobado las conclusiones y proposiciones presentadas por el diputado Celis, don Ricardo. Ambos documentos se reproducen íntegramente en el capítulo pertinente.

En consecuencia, el texto de las conclusiones, recomendaciones y proposiciones **APROBADAS** por esta Comisión Especial Investigadora, luego de los cambios introducidos en el marco del debate habido, queda de la forma que sigue:

“I.- CONCLUSIONES.

1.- Contexto Histórico de la relación del Estado de Chile con los Pueblos Indígenas y la política sistemática de violencia institucional y criminalización del pueblo mapuche

La relación del Pueblo Mapuche, con quienes han intentado ocupar por la fuerza sus territorios tiene larga data; sólo recordaremos la mal denominada “Conquista Española” desde el 1500 en adelante, que sin embargo, tuvo los primeros atisbos de reconocimiento en los parlamentos que sostuvo la Corona española con el Pueblo Mapuche en el siglo XVII. En ese sentido, hay que tener presente el Tratado de Quilín de 1641 que reconoció en parte la frontera del territorio ancestral mapuche.

Recordamos sobre este punto, lo descrito y aprobado en las conclusiones de la Comisión Especial Investigadora (CEI) del Caso Huracán, al decir que “El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios,

¹⁶⁸ Artículo 269 ter Código Penal “El fiscal del Ministerio Público, o el abogado asistente del fiscal, en su caso, que a sabiendas ocultare, alterare o destruyere cualquier antecedente, objeto o documento que permita establecer la existencia o inexistencia de un delito, la participación punible en él de alguna persona o su inocencia, o que pueda servir para la determinación de la pena, será castigado con presidio menor en cualquiera de sus grados e inhabilitación especial perpetua para el cargo”.

por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de trescientos años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su ocupación del territorio en los mal llamados *Títulos de Merced*, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría y por la necesidad de expandir por esta naciente República el control del país más allá del río Bío Bío.”

La necesidad política de crear una identidad nacional, hace resurgir con fuerza durante la segunda mitad el siglo pasado esta vulneración y despojo de sus tierras y territorios, constituyendo un hito esencial en los años 70 la dictación de la ley

17.729¹⁶⁹, que si bien es un cuerpo legal que no importa un reconocimiento propiamente tal, representa una primera manifestación de recoger por la vía normativa la particularidad de los pueblos originarios y la necesidad de reconocer su relación especial con la tierra.

Con el retorno al régimen democrático, el Gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin, asumió el compromiso contraído años antes en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, de avanzar en un nuevo trato con los pueblos originarios. En dicho instrumento, se plasman tres compromisos por parte del ex mandatario, donde destaca en el primer lugar lo relativo al reconocimiento constitucional. Con este marco, se promulga la ley N° 19.253¹⁷⁰ en 1993, por medio de la cual el Estado de Chile, reconoce a los pueblos indígenas precolombinos; y dispone la protección de su patrimonio cultural como un deber. Este era por cierto, el primer intento de reconocimiento propiamente tal, valorando las diferencias y sin un afán asimilador.

Concretamente, el artículo 1° de la ley N° 19.253, señala:

“Artículo 1°.- El Estado reconoce que los indígenas de Chile son los descendientes de las agrupaciones humanas que existen en el territorio nacional desde tiempos precolombinos, que conservan manifestaciones étnicas y culturales propias siendo para ellos la tierra el fundamento principal de su existencia y cultura.

El Estado reconoce como principales etnias indígenas de Chile a: la Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas y Diaguita del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes. El Estado valora su existencia por ser parte esencial de las raíces de la Nación chilena, así como su integridad y desarrollo, de acuerdo a sus costumbres y valores.

Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”

No obstante, y pese a este inicial reconocimiento en la ley nacional, sabemos que “a partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el denominado Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, se reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo

¹⁶⁹ Ley núm. 17729, publicada el 26 de Septiembre de 1972. ESTABLECE NORMAS SOBRE INDIGENAS Y TIERRAS DE INDIGENAS. TRANSFORMA LA DIRECCION DE ASUNTOS INDIGENAS EN INSTITUTO DE DESARROLLO INDIGENA. ESTABLECE DISPOSICIONES JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS Y DE DESARROLLO EDUCACIONAL EN LA MATERIA Y MODIFICA O DEROGA LOS TEXTOS LEGALES QUE SEÑALA

¹⁷⁰ Ley N° 19.253, de 5 de Octubre de 1993, establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados nuevamente como delincuentes o sencillamente como terroristas, según la actuación de distintos gobiernos.”.

Estos retrocesos a pesar de los compromisos contraídos con distintos gobiernos, mantienen pendiente el reconocimiento a nivel constitucional de nuestros pueblos originarios, algo que a pesar de los múltiples intentos desde la recuperación de nuestra institucionalidad democrática, aún no puede concretarse. Y no se trata de un tema baladí, pues no es sino ésta una de las mejores representaciones de las dificultades que ha encontrado el Pueblo Mapuche para su inclusión efectiva en el entramado institucional chileno, permitiendo que sean parte de la toma de decisiones, y no sólo receptores de políticas y beneficios sociales.

Es efectivo que esta deuda con los Pueblos Indígenas, nos obliga a avanzar en una política de tierras efectiva y en la adopción de medidas que reconozcan las particularidades de los pueblos originarios, y su especial relación con la naturaleza.

El homicidio de Camilo Catrillanca, perpetrado el día 14 de noviembre de 2018 por el “Grupo Fuerza Especial de Tarea” de Carabineros conocido como

“Comando Jungla”, así como los eventos que lo siguieron en los días posteriores, constituyen uno de los últimos de una larga serie de episodios entre el pueblo mapuche y el Estado chileno, en varias zonas de las regiones de La Araucanía y el Biobío.

Estos episodios han tenido trágicas consecuencias en las últimas décadas, como son los casos de los jóvenes mapuche: Alex Lemun, Matías Catrileo y Jaime Mendoza Collío que murieron debido al actuar desproporcionado de Carabineros. En todos los casos, la versión oficial fue el enfrentamiento, pero con el transcurso del tiempo se pudo confirmar que existió un uso de violencia injustificada por parte de los uniformados y los casos fueron tramitados por la justicia militar.

1. Alex Lemun. A los 17 años, es asesinado producto de un impacto de un perdigón de plomo en su cabeza, que terminó con su vida en noviembre de 2002, el joven agonizó cinco días en el hospital de Temuco, caso que fue sobreseído por la justicia militar en 2005. Recién en 2017 la Corte Suprema, a instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dispuso reabrir el caso sobreseído temporalmente, y que fuera investigado por la justicia civil.

2. Matías Catrileo, asesinado en enero del 2008 por disparo con una subametralladora, perforando el pulmón. El caso fue investigado por la Fiscalía Militar de Valdivia, que determinó que el crimen se ejecutó en defensa propia, y lo condenó al funcionario de carabineros a tres años y un día de presidio bajo el régimen de libertad vigilada por el delito de violencia innecesaria con resultado de muerte. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema.

3. Jaime Mendoza Collío. Asesinado el 12 de agosto de 2009, recibió un disparo por la espalda. El carabinero involucrado formaba parte de una patrulla del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE).

El examen forense demostró que Mendoza no había utilizado ninguna arma de fuego, y en 2010 se confirmó que el uniformado había recurrido a un montaje –mostrando perdigones incrustados en su casco– para probar la tesis de la legítima defensa. Por ello, la justicia militar lo condenó a una pena de cinco años y un día, pero la Corte Marcial de Santiago lo absolvió al año siguiente. Finalmente, en 2013 la Corte Suprema revirtió la determinación, y lo condenó a tres años y un día, por lo que pudo acceder al beneficio de libertad condicional.

En la primera sesión de audiencias que sostuvo la Comisión Investigadora, el día 21 de enero de 2019, el padre de Camilo Catrillanca, Sr. Marcelo Catrillanca expresó al saludar a los integrantes:

“Vengo en representación de mi hijo, Camilo Catrillanca, quien fue asesinado por agentes del Estado”.

Luego, al iniciar su intervención expresó: “Primero quiero aclarar una situación. Creo que en ningún momento soy el procesado. Por lo tanto, no debería informar sobre cómo fue la muerte de Camilo. En este momento vengo a informarme si ustedes, como diputados y senadores, tienen claridad sobre lo que ha pasado desde ese día hasta hoy con la muerte de Camilo Catrillanca.

No vengo a informar sobre cómo fue la muerte de mi hijo, porque eso es reabrir una herida que como familia no hemos sido capaces de enfrentar. La pregunta es para ustedes diputados, como papá, porque el dolor de perder a un hijo de 24 años es muy duro. He escuchado y he visto la forma en que cada uno de ustedes ha actuado y ha criticado al pueblo nación mapuche. Por lo tanto, no es el momento de entregar más información de la que ha entregado la prensa.”

Resulta comprensible la actitud del padre del joven asesinado, más aún a la luz de la revisión de la relación entre el Estado de Chile y el pueblo Mapuche, en donde la violencia estatal - policial es una de las aristas de un largo y difícil proceso histórico y político por el cual el Estado chileno y el pueblo Mapuche aún transitan.

En general, las demandas territoriales del Pueblo Mapuche se refieren tanto a las tierras incluidas en títulos de merced o usurpadas por otras vías desde fines del siglo XIX, como a la restitución de las tierras recuperadas durante la reforma agraria y que luego les fueron desposeídas durante la dictadura; asimismo, a la reclamación de derechos de propiedad y acceso a recursos naturales (aguas, bosques, subsuelo y otros) y a las demandas de defensa de sus asentamientos ante proyectos y obras de infraestructura de alto impacto. Estas reivindicaciones se han intensificado desde fines de la década de los 90 y algunas de ellas han incluido tomas de predios, incendios de inmuebles, maquinarias y vehículos. Este proceso de movilización y protesta ha sido etiquetado como “el conflicto mapuche”. Bajo este concepto, sin embargo, se desdibuja la complejidad del problema; como las dificultades en la relación Estado - pueblo Mapuche no se reducen ni circunscriben a la presunta conflictividad generada por este último.¹⁷¹

Sin perjuicio de los avances en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial.

Es efectivo que el Estado debe resguardar el orden y la seguridad pública, pero el uso de la fuerza debe ser proporcional y exento de discriminación, algo en lo que han puesto acento organismos nacionales e internacionales.¹⁷²

La Comisión Investigadora, en sesión del día 3 de junio de 2019, tuvo la oportunidad de recibir a la abogada y profesora del Departamento de Ciencias Penales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, sra. Myrna Villegas Díaz quien sostuvo que, *“disparar con armas largas, calibre 5.56 mm., realizados a corta distancia, a ocupantes de un tractor (vehículo que no alcanza más de 50 km. por hora), que no iban armados, ni estaban atacando a los funcionarios policiales, es una conducta que traspasa los límites tolerables del uso de la fuerza policial, considerando que en sus protocolos hacen suyos los derechos contenidos en diversos tratados internacionales de derechos humanos así como el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de naciones Unidas. Este último es especialmente enfático en señalar que el uso de la fuerza se restringe solo a cuando sea estrictamente necesario, y en la medida que lo requiera*

¹⁷¹ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía, Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

¹⁷² Se revisó entre otros, Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones UDP, 2012, pp. 179-187; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y otros, Informe de la misión internacional de observación de la violencia institucional en contra del pueblo mapuche en Chile, 2007; Comisión Mapuche de Derechos Humanos y otros, Informe sobre los Derechos Humanos de la Mujer Mapuche, 2012, pp. 9-19;

el desempeño de sus tareas, lo que implica entonces un uso racional y proporcional de armas de fuego en el cumplimiento de sus funciones.”

En opinión de la profesora Villegas, el caso del homicidio de Camilo Catrillanca es la punta del iceberg más reciente del proceso de criminalización que efectúa el Estado al Pueblo Mapuche desde el conflicto Ralco. Entendiendo por criminalización un proceso mediante el cual el Estado responde a la protesta social implementando una política de control del descontento social que incluye el uso preferente de la herramienta penal en desmedro de los espacios de diálogo, militariza la vida civil y judicializa los conflictos.

Es en este contexto que se produce el homicidio del joven Catrillanca y la vulneración a los derechos del menor que lo acompañaba. Cabe preguntarse, indica Villegas, si existe o no una justificación objetiva y razonable para que un comando policial especializado como el GOPE, con armamento de guerra, acuda a hacer frente a un delito común como la denuncia de robo de vehículos, y si eso sucede en otras partes del país.

Con relación a la situación vivida por el adolescente que acompañaba a Camilo Catrillanca en el tractor, la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH), Sra. Consuelo Contreras expresó a esta comisión, en sesión del día 4 de marzo de 2019 que, *“un adolescente que vive una situación de violencia tan compleja, como la que él vivió; es decir, ver morir a un amigo a su lado. Eso es traumante para cualquiera, y para un niño es mucho más fuerte; el trauma es mayor, considerando que fue golpeado por la policía, detenido, hecho prisionero y acusado de un delito del que no entendía mucho.”*

Un el estudio exploratorio: “Estado de Chile y Pueblo Mapuche:

Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la región de la Araucanía”¹⁷³, que realizó el INDH en 2014, indica que los entrevistados sostuvieron que existe una fuerte estigmatización del “conflicto mapuche”. Indican que la violencia tiene raíz histórica y de parte del Estado de Chile. Persiste el recuerdo y memoria de la violencia estatal. Existe una percepción del uso de fuerza desmedida de fuerza policial (particular, aunque no exclusivamente con niños) e impunidad respecto de actos de violencia por parte de Carabineros. Además, existe una percepción de discriminación y racismo en la investigación y resolución de casos en el poder judicial, particularmente de parte de los fiscales.

Además de la violencia estatal, se ha determinado por organismos internacionales una aplicación discriminatoria de la persecución penal. Así por ejemplo, ya en julio de 2013 el Relator Especial de las Naciones Unidas, Ben Emmerson, realizó una visita a nuestro país, en la que se reunió con representantes tanto de organizaciones y comunidades mapuche, como con autoridades policiales, judiciales y de gobierno, además de representantes del poder legislativo. Las declaraciones del Relator de la ONU son concluyentes, exhortando al Estado chileno a cesar en la aplicación a indígenas mapuche de la Ley Antiterrorista en el marco de protestas por reivindicaciones de tierras.

Señaló: *“Hoy recomiendo que debería cesar todo uso de las legislación antiterrorista en conexión con las protestas territoriales mapuche”, agregando que dicha legislación “ha sido usada de un modo que discrimina contra los mapuche, se ha aplicado de modo confuso, lo que ha resultado en verdadera injusticia, ha menoscabado el derecho a un juicio justo y se ha percibido como estigmatizante”.*

El relator estableció que esta legislación se ha convertido en parte del problema y no parte de la solución, aplicándose de forma desproporcionada contra el pueblo mapuche, solicitando al Estado chileno elaborar una estrategia nacional sobre el tema mapuche que -a su juicio- debiese incluir

¹⁷³ Título: Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche : Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de La Araucanía

Autor: Instituto Nacional de Derechos Humanos <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>

la “repatriación” de las tierras, el reconocimiento de los derechos de los mapuche y el fin de la discriminación institucional y judicial.

Resulta contradictorio que la violencia y la criminalización de las demandas mapuche, punto de mayor conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche se siga produciendo hoy, momento en que más se espera que se avance en el reconocimiento formal y explícito de los derechos de los pueblos indígenas. Las policías se encuentran en un proceso de modernización que incluye esfuerzos por avanzar en capacitación y formación en Derechos Humanos e interculturalidad. No hay un accionar sistemático e institucional de violencia hacia el pueblo mapuche, pero los eventos de violencia son intolerables y deben recibir las más dura de las respuestas por parte del Estado, más aún cuando existen montajes o un accionar delictual.

2.-Militarización de la Araucanía: comando Jungla y homicidio de Camilo Catrillanca

Sobre el refuerzo de fuerzas especiales en la Araucanía.

El día 28 de junio de 2018 el Presidente de la República llegó a la ciudad de Temuco, en La Araucanía, hasta la escuela de Formación de Carabineros y en el marco de una reunión de seguridad de la macrozona compuesta por las regiones de Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos, presentó a la “policía antiterrorista” que operaría en las zonas señaladas. Estuvo acompañado por el ex General Director de Carabineros Hermes Soto, el ministro del Interior Andrés Chadwick, el subsecretario Rodrigo Ubilla y el ex intendente Luis Mayol. Hizo además un llamado a aprobar la Ley Antiterrorista.

*"Hemos dado el inicio a un grupo especial de Carabineros, que ha sido preparado y formado para combatir con eficacia el terrorismo. Que cuenta con las mejores herramientas tecnológicas, como drones, sistemas de comunicación, etc, para cumplir con eficacia su rol... yo espero que con esto podamos iniciar una nueva etapa en esta maravillosa región de La Araucanía, que deje atrás la frustración, el estancamiento, la violencia y el terrorismo y se reencuentre con lo mejor de su historia ", aseguró el presidente.*¹⁷⁴

Se trataba de efectivos del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE) de Carabineros, que se prepararon en Colombia y Estados Unidos en materias relativas al combate contra grupos organizados terroristas. Desde su mediática presentación, a dicho grupo de tarea se le denominó “Comando Jungla”, en atención a la unidad de operaciones especiales militares colombiana conocido como el grupo de Comandos Jungla, o simplemente JUNGLA, parte de la Policía Nacional de Colombia y encargados de planear y ejecutar operaciones contra el narcotráfico, las bandas criminales y el crimen organizado. Los operativos policiales partieron a su entrenamiento a Colombia los días 4 y 5 de junio de 2018.

Desde un comienzo hubo críticas –así como quienes celebraron la decisión ante la gran cantidad de eventos de violencia rural sin resolución¹⁷⁵-sobre el posible actuar de este grupo especial de Carabineros

¹⁷⁴ <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/228839-pinera-presento-el-comando-jungla-para-combatir-con-eficacia-el-terrorismo-en-la-araucania.html>

¹⁷⁵ Se agregan citas aportadas por el diputado señor Mellado, don Miguel. En cooperativa.cl, bajo el título “Comando Jungla”: Gobierno presenta fuerza policial antiterrorista”, en senador Felipe Kast comentó:

“Todo lo que sea trabajar para devolverle la paz y la seguridad a la región, dentro del estado de derecho, es bienvenido. Aquellos que quieran ocupar eslórganes porque se ocupa a las fuerzas del orden, simplemente es no entender el mandato constitucional que tiene, no solamente el intendente, sino que también el presidente de la República, por lo tanto, yo veo que acá, conjunto con eso, el trabajo de inteligencia es fundamental” (<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/comando-jungla-gobierno-presenta-fuerza-policial-antiterrorista-para/2018-06-28/133625.html>) TEXTO 2

El 21 de junio de 2018, en Cooperativa.cl, el presidente de la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco, Marcelo Zirotti, emplazó a los parlamentarios de la Araucanía a que se pronunciaran respecto de si estaban “del lado del Terrorismo o de la ciudadanía. En la misma nota, el dirigente señaló esperar que las policías y los tribunales hagan un mejor trabajo y valoró que se capacite a funcionarios policiales en otros países, en referencia al denominado Comando Jungla. (<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/agricultores-de-temuco-piden-al-congreso-que-se-defina-están-del-lado/2018-06-21/115812.html>) TEXTO 3

En diciembre de 2018, luego que se anunciara el retiro del denominado Comando Jungla, la Multigremial de La Araucanía calificó esta acción como un error, señalando que “Nos parece un error ceder una vez más a presiones, que principalmente provienen de los mismos sectores que propician la violencia, y de sectores que no dimensionan el sufrimiento de las personas afectadas. El accionar de grupos violentistas hasta ahora ha resultado en una altísima impunidad y graves deficiencias del funcionamiento del estado derecho”.... La misma nota, que cita un comunicado de la Multigremial de La Araucanía, señala que “En los últimos meses, antes de

y las repercusiones que podría tener en la zona, como lo señalado por el presidente de la Asociación de Alcaldes Mapuche, Juan Carlos Reinao Marilao, quien expresó que “el único aporte de este grupo ha sido aumentar la violencia en la Araucanía, y que lo correcto es “crear puentes y no muros”. Además, señaló que desde la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche tienen toda la disposición de conversar y colaborar en el camino al diálogo para buscar un punto de convergencia.”¹⁷⁶

La directora ejecutiva de Amnistía Internacional en Chile, Ana Piquer, aseguró que de acuerdo a la experiencia del organismo, la militarización como forma de disminuir la violencia frente a conflictos sociales, “nunca” ha funcionado, sino que por el contrario trae consigo violaciones a los DD.HH.¹⁷⁷ A la luz de los hechos que hoy conocemos resulta claro que la creación del Comando Jungla profundizó el estado de represión y violencia sin dar solución a un conflicto histórico y político, en una región en que hay un pueblo reivindicando derechos políticos y territoriales. Llama la atención que se pretenda establecer la necesaria paz en La Araucanía por métodos violentos, cuyo resultado ha sido provocar más violencia, en un intento de transformar el problema político entre el Estado y el Pueblo Mapuche, en un problema de seguridad pública.

La abogada y profesora Myrna Villegas, en sesión del día 3 de junio de 2019, a propósito de que la experiencia comparada menciona que la forma en la que se han resuelto exitosamente conflictos étnicos y/o territoriales ha sido a través de una especie de justicia de transición. Al respecto señaló que la política del gobierno actual, con la instalación del denominado comando Jungla, “ha ido en la dirección contraria, y por eso encontramos episodios como el del comunero Catrillanca, y de seguirse en la misma dirección no va a ser el único caso que tengamos, desgraciadamente”.

Respecto de la investigación que sigue el Ministerio Público, a cargo del jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la fiscalía de Temuco, Roberto Garrido Bedwell, entre otras causas, también indaga la muerte del joven mapuche Alex Lemún ocurrida en un enfrentamiento con los

la lamentable muerte de Camilo Catrillanca, la operación adecuada de este grupo logró por primera vez resultados positivos, en términos de detenidos y palpable disminución de hechos de violencia. Esto junto con los avances en procesos de diálogo, permitió mejorar las expectativas como nunca antes respecto a reducir la conflictividad”. (- <https://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2018/12/08/571214/Multigremial-de-La-Araucaniacalifico-como-un-error-retiro-del-Comando-Jungla.aspx>)

TEXTO 4

El 31 de octubre de 2018, el propio fiscal nacional, Jorge Abbott, señaló en una entrevista al Diario El Austral de La Araucanía, que “El Comando Jungla ha sido útil para la detención flagrante en casos de violencia rural”.

El mismo texto señala “Sobre el grupo táctico Abbott agregó que “todo aquello que permita en definitiva traer tranquilidad a la Región, sin vulnerar el derecho de las personas a vivir en un ambiente tranquilo que permite desarrollarse adecuadamente, creo que es positivo, ya que nos permite también aumentar la posibilidad de poder actuar en flagrancia, uno de los grandes problemas que hemos tenido en las investigaciones relativas a la violencia rural”.

Consultado el fiscal nacional por el trabajo realizado cuando ocurren los ataques comentó que “tenemos pocos casos en los que hemos podido actuar en el momento mismo que se comete el delito, si hay más personal policial esa posibilidad aumenta y en esa medida podemos lograr condenar a personas” (<http://www.australtemuco.cl/imprensa/2018/10/31/full/cuerpoprincipal/2/>)

TEXTO 5

El 24 de noviembre de 2018, soytemuco.cl, publicó una nota periodística informando que más de una decena de gremios productivos de La Araucanía entregó una carta al Presidente Sebastián Piñera solicitando que se agoten todos los medios constitucionales para restablecer el Estado de Derecho e incluso aplicar el Estado de Excepción en la región. En ese documento se señalaba que “La violencia ha ido aumentando día a día, y junto con ella la impunidad de quienes eligieron este camino. Carabineros de Chile está absolutamente superado por el accionar de los violentistas, y hoy son atacados e insultados sin que puedan defenderse como correspondería a la fuerza de Orden destinada a prevenir delitos y defender a la ciudadanía. Así mismo ninguna de las medidas hasta ahora tomadas por las autoridades ha tenido resultado”. “Por este intermedio venimos a solicitarle, como dirigentes de diferentes gremios, agrupaciones y organizaciones, que agote todos los medios que le otorga la ley para restablecer el Estado de Derecho en toda la zona señalada, y de esta forma tender a lograr la paz y sana convivencia tan necesarias y requeridas por toda la comunidad nacional, controlando la situación que hoy, claramente, está absolutamente fuera de todo límite” finaliza la carta que es firmada por la Asociación Gremial de Productores Agrícolas Victoria Malleco, Asociación para la Paz y la Reconciliación en La Araucanía (Apra), Asociación de Contratistas Forestales A.G., Cámara de Comercio y Turismo de Victoria, Agrupación de Víctimas de la Violencia Rural (Avvru), Asociación de Víctimas de la Violencia en la Provincia de Malleco, Sociedad de Fomento Agrícola (Sofo), la Confederación Nacional de Transporte de Carga de Chile (CNTC), Federación Gremial de Asociaciones de Dueños de Camiones del Sur (Fedesur), Agrupación de Mujeres por La Araucanía, Asociación Gremial de Malleco (Agrima), Sociedad Agrícola de Malleco (Sama) y la Corporación para el Desarrollo de Malleco (CorpMalleco). (https://www.soychile.cl/Temuco/Sociedad/2018/11/24/568569/Gremios-entregaron-carta-al-Presidente-Pinera-pidiendo-Estado-de-Excepcion-en-La-Araucania.aspx?utm_source=Interna+Arriba)

¹⁷⁶ <https://radio.uchile.cl/2018/07/31/a-un-mes-de-su-implementacion-el-comando-jungla-aun-no-ha-mostrado-resultados/>

¹⁷⁷ <https://elquellonino.cl/2018/11/16/amnistia-internacional-cuestiona-rol-del-comando-jungla-en-la-araucania/>

uniformados en 2002, y las lesiones graves del menor Brandon Hernández Huentecol en 2016, quien recibió un disparo por la espalda.

- 19 de diciembre de 2018, fiscal Garrido declara:

*“No existió enfrentamiento, fue un homicidio y desde el primer momento se ocultó la verdad”
..... detalló que "el tractor de Camilo Catrillanca nunca se cruzó en la línea de fuego como dijeron inicialmente los imputados"*

- 3 febrero 2019, fiscal Garrido declara:

“no existió una agresión previa de los funcionarios de Carabineros, no existió una causa que justificara el uso de las armas de fuego, y tampoco que se disparara contra los ocupantes del tractor y que, producto de esta acción, un impacto balístico diera muerte a Camilo Catrillanca, y que es hecho sería imputable como delito de homicidio a los funcionarios del Gope”.

El fiscal, a la fecha de este informe ha realizado las siguientes acusaciones a operativos de Carabineros por el asesinato de Camilo Catrillanca:

Sargento Carlos Alarcón: el fiscal Garrido solicitó una pena total de 15 años de presidio por matar a Camilo Catrillanca. Incluye diez años y un día por el delito de homicidio simple consumado. A ese ilícito se suman otros cinco años de presidio por el delito de homicidio simple frustrado. Esta última imputación tiene que ver con el menor de edad de siglas M. A. P. C. quien acompañaba ese día a Catrillanca en el tractor.

Sargento Raúl Ávila: se solicitó la imposición de una pena de cuatro años de presidio por el delito de apremios ilegítimos, tres años y un día más la multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documento; y finalmente 300 días de presidio y multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Patricio Sepúlveda y Braulio Valenzuela, el Ministerio Público presentó acusación por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio y una multa de 6 UTM.

Mayor Manuel Valdivieso -exjefe del Gope en La Araucanía- y al Cabo Gonzalo Pérez - conductor del vehículo en que se desplazaban los cuatro ex carabineros- se solicitó una pena de tres años y un día más una multa de 21 UTM por el delito de infidelidad en la custodia de documentos y de 300 días de presidio con una multa de 6 UTM por obstrucción a la investigación.

Coronel (R) Jorge Contreras se le pidió una pena de tres años y un día por el delito de falsificación de instrumento público y 300 días de presidio por obstrucción a la investigación.

Abogado de Carabineros Cristián Inostroza, a quien el Ministerio Público acusó por el delito de obstrucción a la investigación pidiendo 300 días de presidio, una multa que llega a 17 UTM y seis años de inhabilitación para el ejercicio de su profesión.

Para comprobar todos estos delitos, la fiscalía incluye un listado de 73 testigos, 36 peritos y 150 documentos y evidencias. Entre los testigos se incluyen al ministro del Interior, Andrés Chadwick, al subsecretario de la cartera Rodrigo Ubilla, al senador (Evópoli) por la zona, Felipe Kast, al ex intendente de La Araucanía Luis Mayol y también al ex general director de Carabineros, Hermes Soto.

Como sabemos, Carabineros concurrió al procedimiento en virtud de una denuncia anónima y telefónica sobre el robo de vehículos sufridos por unas profesoras de una escuela rural cerca de los hechos. Al llegar los agentes del Estado a las cercanías de las coordenadas dadas a conocer por la CENCO, se encuentran con el tractor azul conducido por Camilo Catrillanca en compañía del menor de edad de iniciales M.A.P.C., y sin mediar provocación alguna, Carabineros abre fuego en contra del tractor y de

sus ocupantes, lo que al día de hoy no ha podido ser explicado por parte de la autoridad. Se dijo en una primera versión que hubo fuego cruzado, lo cual quedó totalmente descartado tras conocerse las grabaciones del procedimiento.

Sobre este punto es importante recordar lo señalado por don José Aylwin, consejero del INDH, en sesión del día 04 de marzo del año 2019, ante esta Comisión, donde hizo presente que, para explicar lo sucedido en el homicidio de Camilo Catrillanca es posible arribar a dos hipótesis: La primera, que su muerte se produce por la acción de un agente policial desatado o; la segunda, donde nos encontramos en la situación que Camilo Catrillanca era investigado por Carabineros debido a su participación activa como dirigente de su comunidad, y que por ende, el balazo que le dio muerte no fue un acto aleatorio sino que más bien obedece a un acto deliberado. Este último punto no es muy lejano a la realidad que rodeaba la vida de Camilo Catrillanca, ya que se ha asumido por parte de la autoridad civil que el Weichafe tenía antecedentes policiales (no antecedentes criminales como aclararía posteriormente el ex intendente de la Araucanía, señor Luis Mayol).

Sumado a lo anterior, dado el contexto de los últimos años vividos por parte de la comunidad de Temuicui, existen numerosos antecedentes de violencia por parte del Estado hacia los indígenas del lugar. Según datos dados a conocer por el INDH en la misma sesión mencionada, hay antecedentes de operativos policiales que culminaron con variados heridos civiles. Es más, el propio INDH anterior a los hechos presentó al menos seis Acciones de Amparo a favor de menores del sector, por sufrir acoso policial en sus escuelas tales como bombas lacrimógenas, carros de fuerzas especiales, etc., todos los cuales fueron acogidos y ratificados por la Corte Suprema.

La solución dada por la autoridad civil no ha sido de las mejores. El propio consejero del INDH, señor Aylwin, mencionó que el Presidente, desde la asunción de su segundo mandato, sólo visitó la región en dos ocasiones: una para solicitar la aplicación de la ley antiterrorista de manera sectorial y, en segundo lugar, para presentar al país el denominado “Comando Jungla”, cuerpo militarizado encargado de operar en la Región de la Araucanía.

El homicidio de Camilo Catrillanca a la luz de estándares internacionales sobre ejecuciones extrajudiciales

En virtud del relato de los hechos acaecidos y de los testimonios recogidos, es que el INDH indicó que existen características comunes entre estos hechos y la figura de “ejecución extrajudicial”. Por esta razón, resulta de utilidad incorporar esta figura del derecho internacional en el análisis de este caso con la prevención evidente de que este análisis no es una calificación jurídica de los hechos, sino que una herramienta que permitirá analizar el actuar del Estado frente a una grave vulneración de derechos y por consiguiente, entregar elementos que permitan prevenir estos hechos en el futuro.

Tomando la prevención antes mencionada, cabe hacer presente que no existe una tipificación nacional de la figura de “ejecución extrajudicial”, sin embargo este concepto ha sido desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y el reconocimiento en protocolos de actuación, como el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota) desarrollado por Naciones Unidas adoptado por el Consejo Económico y Social de la ONU en su resolución 1989/65 de 24 de mayo de 1989.

Desde el punto de vista de la legislación comparada, cobra particular relevancia el caso de Guatemala. El artículo 132 bis de su Código Penal tipifica la Ejecución Extrajudicial como un ilícito contra la vida e integridad de la persona. La tipificación tiene su origen en el compromiso asumido por el Estado de Guatemala a partir de la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional (URNG). Tomando como base las figuras delictivas citadas por

los Acuerdos de Paz, (Ejecuciones Sumarias o Extrajudicial y Desapariciones forzadas o Involuntarias), los hechos analizados por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, así como el compromiso asumido por el Gobierno de Guatemala, fue necesario adicionar en ese ordenamiento jurídico penal la figura.

Sobre esto, resulta interesante pues contempla que comete el delito quien por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado, privare, en cualquier forma, de la vida a una o más personas, por motivos políticos; en igual forma comete dicho delito el funcionario o empleado público, perteneciente o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para la comisión de tales acciones. Y seguidamente señala el tipo que también constituye este delito, la privación de la vida de una o más personas, aun cuando no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o actúen con abuso o exceso de fuerza. Por la comisión de estos hechos, se impone la pena de veinticinco a treinta años de prisión

Ahora bien, desde la doctrina el profesor Humberto Henderson¹⁷⁸ ha indicado que *“cabría afirmar muy preliminarmente que se reconoce conceptualmente como una ejecución extrajudicial cuando se consuma la privación arbitraria de la vida por parte de agentes del Estado, o con la complicidad, tolerancia o aquiescencia de éstos, sin un proceso judicial o legal que lo disponga”*. El propio autor, sostiene que *“La ejecución extrajudicial es una violación que puede consumarse, en el ejercicio del poder del cargo del agente estatal, de manera aislada, con o sin motivación política, o más grave aún, como una acción derivada de un patrón de índole institucional. Usualmente se entiende que la ejecución se deriva de una acción intencional para privar arbitrariamente de la vida de una o más personas, de parte de los agentes del Estado o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin embargo, tanto en doctrina como en alguna legislación, se aceptan diversos grados de intencionalidad cuando los responsables son miembros de los cuerpos de seguridad del Estado”*.

El concepto de ejecución extrajudicial también ha sido utilizada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para caracterizar determinados homicidios que agentes estatales perpetran. Comprendiendo que las ejecuciones extrajudiciales son violaciones a los derechos humanos y que no toda muerte producida por agentes estatales constituye una ejecución extrajudicial la Corte Interamericana ha desarrollado a través de su jurisprudencia una serie de requisitos, tales como:

En primer lugar, se exige un elemento de intencionalidad. La Corte IDH ha sostenido que existe intencionalidad cuando hay algún grado de premeditación. Será propio de la investigación penal determinar el grado de premeditación que existió en la muerte de Camilo Catrillanca. Sin embargo, desde el momento en que llegó el operativo de fuerzas especiales al ex fundo La Romana existen varios elementos que revelan una intención de disparar sin mediar las consecuencias a quien se interpusiera en el camino de este operativo. Un ejemplo de esta interpretación la Corte IDH lo dio el año 2012, en el caso *Nadege Dorzema v. República Dominicana* en que se consideró que el hecho de que los agentes del Estado emplearan deliberadamente *“armas letales dirigidas a privar a las víctimas de su vida, aun cuando éstas huían corriendo y que por lo tanto no representaban una amenaza, constituyó un uso ilegítimo, innecesario y desproporcional de la fuerza, en violación al artículo 4.1 en relación al artículo 1.1 de la Convención Americana”*¹⁷⁹.

En segundo lugar, uso de la fuerza debe ser innecesario. La jurisprudencia del Tribunal Interamericano muestra que el uso de la fuerza letal por las fuerzas de seguridad es lícito cuando resulta necesario para preservar la vida del agente estatal o la vida de otras personas, o cuando

¹⁷⁸ La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina / <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R080607.pdf>

¹⁷⁹ Corte IDH, Caso *Nadege Dorzema v. República Dominicana*, fondo, reparaciones y costas. Párr. 96 y 97.

busque evitar lesiones graves, siempre que la fuerza empleada sea proporcional a la amenaza que busca repeler.

El uso de la fuerza debiese tener un uso excepcional, su aplicación es restrictiva y de esa forma debe regularse por ley, y debe ser proporcional y necesaria.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, el uso de la fuerza por agentes del Estado no constituye en sí misma una violación de derechos humanos. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada y está sometida a estrictos estándares de proporcionalidad, sobre todo en consideración a que los derechos comúnmente afectados son el derecho a la vida y a la integridad física. En este sentido la Corte IDH ha señalado que “[e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”¹⁸⁰.

El hecho de enfrentar una conducta de sujetos “supuestamente peligrosos” no otorga al Estado la posibilidad de usar la fuerza más allá de lo estrictamente necesario. Por el contrario, el Derecho Internacional contempla distintos instrumentos que establecen ciertos parámetros a los que debe sujetarse la acción estatal:

1.- El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley¹⁸¹ en su artículo 3º establece que “*Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas*”.

2.- Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas, establece en su N° 4º que: “*Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto*”.

Sobre la utilización inevitable de armas de fuego, el Principio 5º establece que los funcionarios:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

La proporcionalidad de las medidas también dice relación con la posibilidad de los organismos policiales para prever con antelación los posibles conflictos que enfrentarán en su acción y la obligación que pesa sobre ellos de planificar sus operaciones para mantener el control de la operación y procurar en todo momento minimizar la vulneración de derechos.

El Convenio N° 169 sobre Pueblo Indígenas y Tribales en su artículo 3º establece que: “*los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción*”.

¹⁸⁰ Corte IDH: Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No.4, párr. 154, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párr. 162, Caso Neira Alegría y otros, Sentencia del 19 de julio de 1995. Serie C No. 20 párrafo 75.

¹⁸¹ Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente convenio”.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 7°: “1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo”.

En el ámbito interno, la facultad de Carabineros para el empleo de la fuerza pública se basa en que se trata de un servicio a cargo de “garantizar el orden y la seguridad en sociedad”, según lo normado en el artículo 101 de la Constitución. A su vez, la Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961, les confiere atribuciones legales y de acuerdo a la Circular N° 1756 sobre el uso de la fuerza, los principios de aplicación para la misma son la legalidad, necesidad y proporcionalidad.

En este caso, un joven mapuche que conducía un tractor luego de una jornada de trabajo, sin armas y sin mediar provocación alguna fue víctima de numerosos disparos, uno de los cuales le costó la vida. Lo que nos obliga a repensar el nivel de control que se debe ejercer como Estado sobre las fuerzas de orden y seguridad. No es un hecho común, pero los niveles de organización posteriores a la muerte de Camilo Catrillanca, hablan de un montaje que amerita las respuesta más severas del Estado y que deja a la vista una falta de control que justifica la creación de esta comisión.

Finalmente, las ejecuciones extrajudiciales implican una obligación especial del Estado de investigar con las debidas garantías. Esto es una investigación seria, imparcial y efectiva. Lo que en este caso, se ha encontrado en constante peligro debido al ocultamiento de evidencia y manipulación de declaraciones que todo el país ha conocido por filtraciones de las investigación y cambios en las declaraciones sobre los hechos de altas autoridades.

Como antecedente preocupante, debemos destacar las primeras actuaciones del Estado de Chile en la investigación por el homicidio del joven mapuche Alex Lemún. En este caso, la figura de ejecución extrajudicial pese a no tener tipificación, fue específicamente reconocida en el Acuerdo de Cumplimiento suscrito por el Estado de Chile para el caso de Alex Lemún, luego de ser conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión), en que se reconoce su responsabilidad internacional.

La investigación en la causa de Alex Lemún fue abierta por parte de la Fiscalía Regional de La Araucanía. Días después la justicia civil se declaró incompetente para conocer el caso y dispuso su traslado a la justicia militar. En 2004, el IV Juzgado Militar de Valdivia dictó el sobreseimiento de la causa de modo temporal y parcial, y posteriormente, total, lo que fue ratificado en 2005 por la Corte Marcial. Para hacer frente a esta situación la familia de la víctima debió recurrir a los organismos internacionales en el año 2006, permitiendo que el 13 de octubre de 2017, en el marco de la negociación de este acuerdo, la Suprema Corte de Justicia ordenó que la justicia ordinaria procediera a la reapertura de la investigación de la muerte de Alex Lemún.

Por estos hechos es que el Estado debe tener una especial preocupación por garantizar el acceso a la justicia y con ello una investigación efectiva en los crímenes cometidos por agentes de fuerza y seguridad, recordando que cuando exista evidencia de que una muerte pudo haber sido causada de manera ilegal, el Estado debe garantizar una investigación pronta, efectiva, independiente y transparente¹⁸².

El Estado no puede permitir que se perpetúen en la impunidad casos que vulneran el derecho a la vida de personas del Pueblo Mapuche. Esta Comisión pudo conocer que el asesinato de Camilo

¹⁸² ACNUDH, Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias, 2016, pág. 7.

Catrillanca estuvo rodeado de versiones institucionales que fueron desacreditadas públicamente, lo que requiere una garantía especial para su investigación.

Confiamos en que la investigación que lleva adelante el Ministerio Público determine en definitiva los responsables y su nivel de participación en los hechos. De cualquier forma, el Estado no puede permitir que se perpetúen en la impunidad casos que vulneran el derecho a la vida de personas del Pueblo Mapuche . Esta Comisión pudo conocer que el asesinato de Camilo Catrillanca estuvo rodeado de versiones institucionales que fueron desacreditadas públicamente, lo que requiere una garantía especial para su investigación.

3.- Vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en la Araucanía.

Tenemos un relato de lo que ocurrió en el caso Catrillanca gracias al testimonio entregado a los personeros del INDH por parte del menor M.A.P.C, quien hizo un dramático relato de los hechos vividos en carne propia, donde sufrió privación arbitraria de libertad, detención ilegal, tortura y como si fuera poco, vio morir a su amigo a su lado, todo lo anterior a manos de Carabineros de Chile.

Esta situación en relación a menores de edad no es inédita. El propio INDH, en el último año, ha presentado al menos 6 amparos en favor de los menores de la comunidad de Temucuicui (acogidos por la Corte de Apelaciones competente y ratificados posteriormente por la Corte Suprema), por sufrir violencia policial.

En sesión de esta Comisión, de fecha 04 de marzo del año 2019, la propia defensora de la niñez, abogada Patricia Muñoz García, dio cuenta de esta lamentable situación. Dentro de las ideas expuestas, rescatamos las siguientes:

- Es así como en el contexto del denominado caso “Catrillanca”, y sus consecuencias para el adolescente involucrado, de iniciales M.A.P.C., se hace evidente la necesidad de implementar políticas que aseguren la aplicación de un enfoque de derechos respecto de los niños, niñas y adolescentes de la zona, específicamente para los pertenecientes al pueblo mapuche en la Región de la Araucanía. Es necesario activar la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y que se visualice como forma de trabajo un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.
- Se hace evidente la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas hasta ahora inexistentes que aseguren la actuación de los distintos órganos del Estado que intervienen en relación con las comunidades mapuche, desde un enfoque de derechos, respecto de los Niños, Niñas y adolescentes de la zona.
- Es imprescindible e imperativo que el Estado de cumplimiento a su responsabilidad y obligación jurídica como garante de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y que, por tanto, aplique un modelo de enfoque de derechos sistémico y evaluable de manera permanente.
- La población indígena, especialmente los niños, niñas y adolescentes indígenas, es una de las poblaciones que presenta mayor vulneración socioeconómica, en relación con los que no presentan descendencia de pueblo originario. Esto se ha mantenido de forma persistente en el tiempo, tal como lo demuestran los resultados de la última CASEN 2017.
- En relación con el Servicio Nacional de Menores, del total de niños, niñas y adolescentes ingresados al área de protección, por línea de atención, destaca la proporción de niños, niñas y adolescentes de la región de La Araucanía, que es la más alta de todo el país (46,7%) en la línea de atención de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD).

- Según los antecedentes analizados, entre los años 2001 a 2010, se pudo identificar la ejecución de 25 desalojos, allanamientos y detenciones violentas, en diferentes comunidades indígenas, situaciones que tuvieron como víctimas de este accionar a niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, quienes sufrieron vulneraciones graves a sus derechos, al ser víctimas de amenazas de muerte, agresiones con escopetas, golpes, asfixia por bombas lacrimógenas, maltrato psicológicos graves, trato degradante, entre otros.
- En el Año 2002, se produce, en un contexto muy similar al ocurrido con Camilo Catrillanca, el homicidio del adolescente de 17 años de edad, Alex Lemún, causa que investigaba en la justicia militar no encontró resultados y que, por resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actualmente es investigada en la justicia civil.
- Según los antecedentes analizados, entre los años 2011 y 2019, se identificaron 8 procedimientos que involucraron desalojo, allanamientos y detenciones violentas en diferentes comunidades indígenas, episodios de los que han sido víctimas niños, niñas y adolescentes, entre 3 y 17 años de edad. Las comunas intervenidas en estos procedimientos fueron Ercilla, Angol, Padre Las Casas y Cunco, de la Región de La Araucanía, Cañete y Tirúa de Bío-Bío. En este periodo de tiempo se han producido diversas detenciones ilegales de Niños, Niñas y Adolescentes, disparos por la espalda a niños de 10 años, intoxicación por bombas lacrimógenas, allanamiento a colegios y al jardín infantil de la comunidad Temuicui, entre otras lamentables situaciones.
- El 14 de noviembre de 2018, se dispara por la espalda, por parte de Carabineros del GOPE Araucanía, a Camilo Catrillanca y al adolescente que lo acompañaba, M.A.P.C., resultando muerto el primero y si bien no resulta herido por balas el segundo, éste es detenido, ilegalmente, y agredido física y psicológicamente por los funcionarios a cargo del procedimiento, resultando con lesiones producto de dichos tratos constitutivos del delito de tortura.
Sumado a lo señalado por la Defensora de la Niñez, con posterioridad en sesión de fecha 27 de mayo de 2019, compareció a la Comisión la señorita Onésima Lienqueo, Vocera de la Red por la Defensa de la Infancia Wall Mapu.

En esta oportunidad, Onésima Lienqueo señaló que la Red que representa ha prestado apoyo al menor de iniciales M.A.P.C., gestionando un acompañamiento de carácter afectivo y psicológico. Sin embargo, ha sido muy difícil prestarle ayuda, ya que no se puede ejercer acciones de reparación en zonas y lugares militarizados, según Onésima.

Ante las preguntas de los parlamentarios, Onésima Lienqueo señaló que los menores se ven involucrados en acciones dentro de procedimientos policiales en el Wallmapu, debido a que los allanamientos son efectuados por las policías a las 3 ó 4 de la mañana, horario en que los menores se encuentran en sus casas, como corresponde. Por ello, afirmar que los menores son utilizados como una especie de “escudo humano”, para evadir la violencia policial, obedece a un discurso proveniente de la dictadura que tiene un matiz bastante básico. Los mayores procesos de violencia se ejercen dentro de las comunidades donde hay adultos mayores, niños y niñas, quienes se ven directamente afectados. Por ende, los niños no han sido ocupados como escudos humanos, Afirmar eso es traspasar el acto de violencia de la cual se es víctima. Los balines de goma y perdigones que sufren no son producto de ser escudos humanos. Los disparos son a corta distancia, el agente policial sabe perfectamente que le está disparando a un menor, manifestó Onésima Lienqueo.

Además, se extrae de la exposición de Onésima Lienqueo que los niños, niñas y adolescentes mapuche son doblemente garantes de derechos: ya sea en virtud del Convenio OIT número 169, y también por parte de la Convención de Derechos de Infancia. Aquí se establece que los niños indígenas tienen derecho a la participación política y social en base a sus familias y a sus comunidades. La participación de los niños y sus familias, en conjunto, en espacios pacíficos como una marcha en espacios públicos se basan en el contexto cultural mapuche, y como tal debe ser respetado por el Estado y no juzgado.

Reiterando los conceptos expuestos por la Defensora de la niñez en sesiones pasadas de la presente Comisión, Onésima Lienqueo ha reiterado la afirmación que las comunidades han sido objeto de allanamientos donde se han vulnerado derechos de los menores. Los allanamientos también se han hecho a las escuelas y a los espacios de socorro, durante los últimos 20 años, como por ejemplo, con bombas lacrimógenas en la escuela de Temucuicui, hacia niños de formación inicial, en horario de clases.

Por ello, Onésima Lienqueo, en su exposición, resalta la idea que la propia O.N.U. hiciera al Estado de Chile en el año 2015, mediante las recomendaciones contenidas en los informes emitidos en el año 2015 por el Comité de Derechos del Niño, el cual alerta sobre los procedimientos policiales hacia niños y niñas indígenas, y la necesidad de que estos respeten los principios de necesidad y de proporcionalidad, lo que actualmente no sucedería. En el caso del Principio de Necesidad se requiere el uso de la fuerza como último recurso. Por ejemplo, en la última marcha ocurrida en Temuco en el mes de Mayo de 2019, Onésima Lienqueo señaló que se debieron refugiar los niños en una zona de seguridad que fue el hospital de Temuco, para evitar el violento actuar policial ejercido sin previa provocación. En cuanto a la proporcionalidad, el ejemplo gráfico de que no se respetó dicho principio lo vivió el menor M.A.P.C., acompañante de Camilo Catrillanca, ya que los agentes debieron prever que estaba atacando a un menor de edad y adecuar el procedimiento a ello. No torturarlo.

Según Onésima Lienqueo, la violencia que sufren los niños, niñas y adolescentes en la Araucanía es física, psicológica y además es silenciada. Se dice que es silenciada en virtud de los procesos que viven los niños en discriminación y racismo a raíz de su origen. La justicia no es la misma con un niño baleado mapuche con un menor que viva en el barrio alto de Santiago. Los controles de identidad se efectúan al ingreso de las escuelas, como en el caso de Ercilla, donde se detienen a menores y adolescentes sin razón aparente y posteriormente sus padres no saben dónde están sus hijos. Es ilegal, fuera de los protocolos y es una vulneración grave de los niños y niñas. La defensoría penal mapuche y el INDH han presentado recursos para protegerlos, en estos casos. Ello evidencia la evidente falta de cuidado a los derechos de los menores por parte del Estado.

Estas situaciones suceden periódicamente, son reales y se han comprobado en tribunales. Hay niños que están siendo identificados como líderes desde temprana edad y que corren el riesgo de ser alcanzados por una bala perdida, tal como pasó con Camilo Catrillanca, quien desde los 14 años destacó como dirigente de su comunidad y terminó asesinado.

Señaló Onésima Lienqueo que los episodios de violencia, que van desde los allanamientos y golpes hasta los homicidios ocurridos como el caso de Camilo Catrillanca o Alex Lemún, a la fecha suman 135 casos, los que han sido denunciados y comprenden niños de meses de vida hasta los 17 años. Un ejemplo claro es el caso de un joven que vive hasta hoy con los perdigones en sus espaldas. El carabiniero agresor no cumplió condena efectiva (541 días). Ello igual a no castigarlo, configurándose un caso de vulneración e injusticia tremenda. Nunca se ha pagado con prisión efectiva a quien ha dañado a un niño o niña mapuche.

Para cerrar su intervención, Onésima Lienqueo señaló que el menor que acompañaba a Camilo Catrillanca, actualmente se encuentra con una depresión severa. No es fácil vivir con la carga de saber que la policía asesinó a tu amigo, quien recibió la herida mortal a su lado, balas que pudieron haberlo asesinado a él también, para posteriormente ser torturado por los asesinos. Si hubiera habido dos balas habrían sido dos los muertos: un joven y un niño. La niñez debe ser protegida, es parte de la responsabilidad del Estado. Sin lugar a dudas su caso pasó, lamentablemente, a ser un ícono de la violencia de Estado hacia los menores mapuche. El Estado que debiera ser garante en el resguardo de los derechos de los menores más aún si viven en condición de vulnerabilidad y desamparo.

Evidentemente aquí tenemos un desafío enorme a fin de reparar y, mayoritariamente, procurar que nunca más ningún niño, niña o adolescente en Chile sufra violencia o vulneración de sus derechos por parte de agentes del Estado.

Dado los antecedentes que se tienen a nivel nacional, nuestro país no se encuentra bien posicionado en los rankings sobre protección a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Según la Unicef, en Chile el 71% de los niños sufre o ha sufrido algún tipo de violencia, física o psicológica, independientemente del grupo socioeconómico al cual se pertenezca. Esta alarmante cifra refleja un profundo problema que tenemos como sociedad, lo cual se acrecienta al saber que de ese 71% mencionado, cerca del 25% ha sufrido violencia grave de carácter físico, sea mediante violencia o abuso sexual.¹⁸³

Como sabemos, el principal actor que interviene en la protección y resguardo de los menores en Chile es la familia, de manera subsidiaria actúa el Estado, el cual debe asumir su responsabilidad cuando la familia falla. Sin embargo, los estudios arrojan que ambas instituciones no están actuando de manera adecuada, teniendo como principales afectados a los niños, niñas y adolescentes directamente.

Opina la Defensora de la Niñez que entonces si la violencia y la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está presente incluso en los estratos altos de la sociedad, la situación en los grupos vulnerables es derechamente insostenible. El menor que nace dentro de una familia pobre, o peor aún, una familia pobre de origen indígena, estaría per se dentro de un grupo de alto riesgo en cuanto a la debida protección de sus derechos. Los compromisos suscritos por Chile dentro de los Instrumentos Internacionales que consagran los derechos de los niños, niñas y adolescentes, deben plasmarse dentro de una política pública con enfoque sistémico de derechos. El actual modelo carece de un diseño acorde con la necesidad de los niños y los estudios así lo reflejan. La lamentable situación vivida por el menor M.A.P.C., donde agentes del Estado violentó un sinnúmero de derechos, abrió una puerta que nos ha mostrado la urgente realidad de los niños, niñas y adolescentes indígenas y no indígenas, a nivel nacional.

4.- Necesidad de diálogo y justicia para todos: persecución de la violencia y sujeción de las fuerzas policiales al Estado de Derecho.

Deber de todos los actores de rechazar la violencia con una mirada de Estado.

Lo que ocurre en La Araucanía y que se extiende también a las regiones aledañas, respecto a las reivindicaciones del pueblo mapuche es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, y especialmente desde el retorno a la democracia, los distintos gobiernos no han dado una solución a estas demandas.

Las causas de los problemas de la Araucanía en particular y en general del Pueblo Mapuche, tiene raíces muy antiguas y profundas, en este sentido el Estado tiene una gran responsabilidad en su generación, y en el tratamiento que le ha dado en las últimas dos décadas.

El informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, entre cuyas conclusiones se señalaba:

“La radicación realizada por el Estado fue un hecho extraordinariamente conflictivo que contribuyó, además, a crear un conflicto que no se ha concluido después de casi un siglo.”

¹⁸³ <http://unicef.cl/web/prevencion-de-la-violencia/>

Lamentablemente, las distintas recomendaciones formuladas por esta Comisión para abordar los problemas que históricamente ha sufrido el Pueblo Mapuche, que consideraba desde propuestas para la restitución de tierras de propiedad legal y ancestral mapuche, el reconocimiento de derechos sobre sus recursos naturales, así como de derechos políticos de participación en el Estado y de autonomía, todas estas enmarcadas en el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas. Estas recomendaciones de la mencionada comisión nunca fueron implementadas por el Estado.

El diálogo es el único camino posible para abordar la coyuntura actual. Solo el diálogo de buena fe entre el pueblo mapuche, el Estado y la sociedad chilena será capaz de revertir la lamentable situación de violencia, desconfianza y discriminación que hoy se vive en varias comunidades y comunas de la región de la Araucanía y también en las regiones del Biobío, Los Ríos y Los Lagos.

El diálogo para los mapuche no es nuevo, sino que ha sido la forma histórica en que se han relacionado con el otro. En efecto, fueron los parlamentos propios de la tradición mapuche, los que permitieron establecer una convivencia de paz y respeto recíproco entre pueblo mapuche y los españoles por más dos siglos. La misma modalidad de relacionamiento fue aceptada y practicada por el Estado chileno durante la primera mitad del siglo XIX, hasta que éste decidiera cambiar su estrategia de paz para ocupar militarmente La Araucanía.

Ejemplo de este diálogo, fue la sesión especial de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, realizada el 12 de junio del año, en el salón de honor del Congreso Nacional, en este encuentro participaron diputados y diputadas de diversas bancadas, además de la presencia del Presidente y Vicepresidenta de la Cámara de Diputados y del Presidente del Senado. A esta sesión asistieron alrededor de 250 representantes de distintos territorios, con sus respectivas autoridades ancestrales, con el objetivo de presentar sus conclusiones y propuestas de los diversos Trawun de Temuicuij, denominado "Por la paz y el entendimiento".

Por otra parte, entendiendo que la violencia es una realidad en algunos sectores y que se trata de un asunto que no sólo se resuelve con más políticas de seguridad y represión, por lo tanto, se requiere más diálogo y que la acción estatal no esté orientada a obtener logros de corto plazo.

De cualquier forma, las labores de prevención del delito, deben ser ejercidas dentro del marco legal por parte de Carabineros de Chile, quienes tienen por mandato constitucional, el resguardo del orden y la seguridad pública interior, así como también el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.

La violencia rural y por otra parte la discriminación que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún parecen abiertas.

5.- Reacción del Gobierno frente al crimen de Camilo Catrillanca.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública dio cuenta ante esta Comisión distintas medidas para hacerse parte de la investigación del asesinato de Camilo Catrillanca que se destacan a continuación.

a) Acciones vinculadas con la investigación y determinación de los responsables de la muerte de Camilo Catrillanca.

En términos cronológicos, podríamos señalar como hitos relevantes en el accionar gubernamental:

1.- El Ministro del Interior y Seguridad Pública señaló el día 15 de noviembre de 2018, el compromiso total del Gobierno con el esclarecimiento de los hechos, con encontrar la verdad de forma total y completa. Con ese ánimo, se solicitó expresamente al Ministerio Público la designación de un fiscal preferente para investigar las circunstancias que significaron la muerte de Camilo Catrillanca.

2.- Asimismo, se solicitó al entonces General Director de Carabineros, Hermes Soto, instruir un sumario interno para la determinación de eventuales irregularidades en el procedimiento y las sanciones administrativas correspondientes. Se le instruyó al General Director viajar a La Araucanía, para dar garantías tanto respecto de las indagatorias internas, como del compromiso de colaboración de los efectivos policiales frente a la investigación del Ministerio Público.

3.- El día 17 de noviembre de 2018, y frente a las inconsistencias en la información entregada por parte de Carabineros, relacionadas con destrucción de evidencia relevante para la investigación, se dio cuenta inmediatamente al Fiscal Regional de La Araucanía, señor Cristian Paredes. Se dispuso la baja inmediata de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el procedimiento del día 14 de noviembre de 2018, y se aceptó la renuncia de los mandos superiores de la zona, por la responsabilidad de mando que les corresponde.¹⁸⁴

4.- Se presentaron 3 querellas relacionadas a los hechos del 14 de noviembre. La primera, relacionada con la destrucción de evidencia que pudiera resultar en una obstrucción a la justicia. La segunda, contra todos aquellos que resulten responsables de los hechos de violencia que terminaron en la muerte de Camilo Catrillanca. Finalmente, una querella contra todos los que resulten responsables del robo con intimidación en contra de 4 profesoras en cercanías de la escuela Santa Rosa.

5.- El día 30 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de formalización de los 4 funcionarios de Carabineros que participaron en el operativo en el que resultó muerto Camilo Catrillanca, con la presencia del Ministerio del Interior como parte querellante. Tras 10 horas de audiencia, se decretó la prisión preventiva de todos los involucrados. Posteriormente, uno de los imputados grabó un video en el que señala varios hechos relativos a la actuación de Carabineros en el caso, indicando que *“hay gente que nos hizo mentir, dimos declaraciones falsas”*. Ese video fue difundido por un canal de televisión en horas de la noche del día domingo 2 de diciembre.

6.- Conforme lo establece la ley, se solicitó un sumario por el incumplimiento de protocolos respecto de personas cumpliendo medidas cautelares¹⁸⁵ y se ordenó determinar la veracidad de lo denunciado por el imputado en el video que se difundió. El día siguiente, el entonces Alto Mando de Carabineros fue citado a la casa de Gobierno y el Presidente les instruyó a los Generales que las actuaciones de Carabineros siempre debían respetar el Estado de Derecho “antes, durante y con posterioridad a los hechos que les corresponde participar”. Además, se reiteró lo ya indicado en el sentido que debían cumplir con “la plena y total colaboración con la investigación que lleva a cabo la Fiscalía Regional de La Araucanía acerca de los hechos que han generado la muerte del joven Catrillanca...”

¹⁸⁴ El Oficio N° 115 de Carabineros, de fecha 17 de noviembre de 2019, da cuenta de la aceptación de renuncia del General Mauro Victoriano Krebs (Jefe de Zona de Control de Orden Público) y del Coronel Jorge Contreras Figueroa (Prefecto de Fuerzas Especiales)

¹⁸⁵ Carabineros dio de baja al funcionario por la grabación del video y posterior difusión.

7.- El día 4 de diciembre de 2018, el Ministro del Interior y Seguridad Pública se reunió con la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Consuelo Contreras, reunión en la que se informó sobre las acciones y esfuerzos del Gobierno para esclarecer lo ocurrido.

8.- Se pidió al General Director la instrucción de un nuevo sumario administrativo, por la denuncia realizada por el Instituto de Derechos Humanos respecto de la existencia de amenazas y actos de violencia por parte de Carabineros al menor M.A.P.C y a su padre.¹⁸⁶

9.- El día 7 de diciembre de 2018, se comunicó a la ciudadanía mediante un punto de prensa, la renuncia del General Christian Franzani y de 2 oficiales de rangos intermedios que cumplían funciones en la unidad de Pailahueque. Ello, tras haberle instruido al General Director que tomara todas las medidas que fuesen necesarias en el caso de encontrar situaciones que pudiesen ser irregulares en los procedimientos, o establecerse situaciones que revelasen debilidad en el ejercicio del mando que corresponda, en todas las circunstancias que se han desarrollado en el antes, durante y después de la muerte de Camilo Catrillanca.

10.- El día 20 de diciembre de 2018, el Presidente de la República, Sebastián Piñera, solicitó la renuncia del General Director de Carabineros, Hermes Soto, quien se negó a presentar su dimisión voluntaria, por lo cual se dio inicio al trámite establecido por la Constitución para su remoción, esto es, el envío a Contraloría de un decreto fundado para tales efectos, previa información de ello vía sendos oficios a la Cámara de Diputados y al Senado. Paralelamente, se aceptaron las renuncias de 10 generales.

El día 21 de diciembre de 2018, en sesiones especiales, la Cámara y el Senado tomaron conocimiento de los oficios del Presidente de la República en los que informa sobre su decisión de llamar a retiro al General Director de Carabineros, Hermes Soto, según lo establecido en el artículo 32, número 16 y 104, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

La Contraloría General de la República tomó razón del Decreto Supremo 1555 que da curso a la salida de la institución del General Director Hermes Soto Isla, el mismo día 21 de diciembre de 2018, por las razones contenidas en el propio decreto.

11.- El 24 de diciembre de 2018 se nombró a Mario Rozas Córdova como nuevo General Director de la Institución y se conformó el nuevo Alto Mando el 28 de diciembre 2018.

12.- El 25 de enero de 2019, se procedió a la formalización de 4 imputados, todos ex funcionarios de carabineros, por delitos de obstrucción a la investigación, falsificación de instrumento público y prevaricación.

13.- El 18 de abril de 2019, y con el mérito de los antecedentes de la investigación, el Ministerio del Interior, en su calidad de querellante en estos hechos, amplió las querellas, en contra de los 8 imputados, según su participación en los distintos hechos, por los siguientes delitos: Homicidio de Camilo Catrillanca; Homicidio Frustrado de M.A.P.C.; Apremios Ilegítimos en contra de M.A.P.C.; Obstrucción a la Investigación; Infidelidad en la custodia de documentos; Falsificación de instrumento público.

¹⁸⁶ El 13 de diciembre de 2018, y como resultado de este sumario, se dio de baja con efecto inmediato al funcionario policial relacionado con los hechos señalados, por mala conducta.

14.- Con fecha 25 de abril de 2019, se cerró la investigación por el Homicidio de Camilo Catrillanca, pero por solicitud de uno de los imputados se reabrió hasta el 21 de junio de 2019. Actualmente, la investigación está cerrada, el Ministerio Público presentó acusación y está fijada la audiencia de preparación de juicio oral para el 9 de agosto 2018.

b) Acciones legislativas y administrativas destinadas a evitar abusos en las fuerzas policiales.

El General Director de Carabineros y el Alto Mando Institucional, a instancias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, dispusieron una serie de medidas que se encuentran en implementación por la vía administrativa:

- 1.- Creación de un sistema permanente de auditoría externa.
- 2.- Realización de una rendición de cuentas a nivel territorial.
- 3.- Creación de un nuevo modelo de prevención y denuncia de conductas indebidas al interior de la Institución.
- 4.- Revisión y actualización constante de los protocolos de actuación de Carabineros en intervenciones para la mantención del orden público.
- 5.- Creación de un Departamento de Atención a la Igualdad de Género.
- 6.- Creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y de direcciones regionales 7.- Fortalecimiento de las Patrullas de Acercamiento a Comunidades Indígenas (PACI).

Asimismo, se encuentran en tramitación legislativa una serie de iniciativas que forman parte de la agenda legislativa de busca modernizar el trabajo y la formación de nuestras policías:

- Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las instituciones policiales (Boletín N° 12.250-25, aprobado en general en la Comisión de Seguridad Pública del Senado y en sala, primer trámite constitucional).
- Especialización preferente de las funciones policiales, estandarización en actuaciones y coordinación de las policías con otros actores del sistema de justicia penal (Boletín N° 12.699-07, primer trámite constitucional en el Senado)

Igualmente, dentro de los próximos meses, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha comprometido proyectos para modificar la carrera y la formación policial tanto en Carabineros de Chile como en la Policía de Investigaciones de Chile.

Sin embargo las acciones mencionadas en los puntos a) y b), no obstan a determinar otras responsabilidades políticas de la autoridad civil.

c) Reacción comunicacional del Gobierno.

En la sesión N°9 de esta Comisión se pudo conocer la declaración del ex Intendente de la Región de la Araucanía Luis Mayol, quien recordó sus primeras comunicaciones sobre el asesinato de Camilo Catrillanca. Quedó en evidencia que las primeras declaraciones del ex intendente como

representante del Poder Ejecutivo, indicaron la existencia de enfrentamientos que no fueron reales. Asimismo, se destacan de estas primeras declaraciones del ex intendente a la pregunta si Camilo Catrillanca participaba del supuesto enfrentamiento, que la víctima si participaba de ello y que además tenía otras detenciones, dando a conocer otros antecedentes ajenos al caso que se estaban investigando.

A lo anterior, se suman las declaraciones de la vocera de gobierno Cecilia Pérez, quien el 16 de noviembre de 2018 sostuvo que “unos kilómetros más adelante se produce un bloqueo de caminos, por lo tanto, carabineros se proceden a bajar de sus vehículos, caminan y se ven enfrentados a disparos, lo que posibilitó justamente que hoy veamos vehículos policiales con impacto de bala importantes”.

Esta reacción estatal, que se materializa con las declaraciones del ex intendente y la vocera de gobierno preocupan a esta Comisión toda vez que si bien pueden tener como antecedente la información manipulada por Carabineros en este caso, demuestran una débil comunicación y control sobre los documentos oficiales que confecciona Carabineros de parte de la autoridad civil.

Junto con lo anterior, es importante destacar que los representantes del Estado deberán ser cautelosos en sus declaraciones a efectos de evitar la utilización de estereotipos que puedan generar una amenaza al derecho de igualdad y no discriminación, reconocido por el Derecho Internacional en diversos tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos

Humanos. Al respecto, la Corte IDH ha destacado que *“el artículo 1.1. de la Convención Americana proscribe la discriminación, en general, e incluye categorías prohibidas de discriminación [...]. Tomando en cuenta los criterios desarrollados anteriormente, esta Corte deja establecido que el origen étnico de las personas es una categoría protegida por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención Americana cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la etnia de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su origen étnico”¹⁸⁷.*

6.- Responsabilidad de Carabineros de Chile.

La Comisión Especial Investigadora concluye que Carabineros de Chile tiene responsabilidad institucional en los hechos que culminaron con el homicidio de Camilo Catrillanca, además de la aplicación de apremios ilegítimos, tortura físicas y psicológicas en contra del menor de edad M.A.P.C. La Comisión estima que es especialmente grave que funcionarios de Carabineros de Chile, institución sobre la que recae el legítimo monopolio de la fuerza del Estado, se hayan organizado para mentir y difundir información falsa con el objeto de ocultar un delito y obstruir una investigación llevada a adelante por el Ministerio Público.

Dichas conclusiones se desprenden de los siguientes elementos:

a. Uso desproporcionado de la fuerza por parte de Carabineros al momento del operativo.

El operativo que derivó en el asesinato de Camilo Catrillanca se inició a causa de un delito común consistente en el robo de tres vehículos en la escuela Santa Rosa de la Comunidad Acapi

¹⁸⁷ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279. Párrafo 206.

Ñancuqueo, lo que motivó el despliegue masivo de funcionarios del Gope, Fuerzas Especiales y unidades aéreas.

Cabe destacar que los funcionarios de Carabineros que se encuentran con el tractor -y posteriormente dispararon por la espalda a Camilo Catrillanca- portaban carabinas Colt M4, fusil de asalto automático.

Es decir, que ante un delito común Carabineros desplegó un operativo masivo con caracteres de anti terrorista y con unidades premunidas con armamento de guerra.

Como ya es de público conocimiento Camilo Catrillanca fue asesinado por un disparo certero en la nuca realizado por un efectivo de Carabinero entrenado. Por otro lado, cabe considerar que al momento del hecho Camilo Catrillanca no portaba armas, así como tampoco existió enfrentamiento o circunstancia alguna que justificara el uso de armas de servicio por parte de los funcionarios de Carabineros que participaron del operativo.

A fin de observar las medidas de actuación en caso que resulte imperioso el uso de la fuerza, ésta debe realizarse en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo; en este caso detener el vehículo que desacató un alto en un puesto de control. Frente a ello, la legislación y entrenamiento debían prever la forma de actuación en dicha situación¹⁸⁸.

Absoluta necesidad: es preciso verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso¹⁸⁹.

Proporcionalidad: el nivel de fuerza utilizado debe ser acorde con el nivel de resistencia ofrecido. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda¹⁹⁰.

Lo que en el caso concreto de la muerte de Camilo Catrillanca no se respetó y que ameritan una revisión a la normativa que regula el actuar de Carabineros de Chile a efectos de impedir las vulneraciones al derecho a la vida y a la integridad de las personas.

b. Criminalización de Camilo Catrillanca y el menor M.A.P.C. por parte de Carabineros.

En base a los puntos 1, 6 y 8 del mandato la Comisión concluye que Carabineros, desde el momento mismo del operativo y después de este, vinculó y justificó la persecución de Camilo Catrillanca y el menor que lo acompañaba a través de su criminalización vinculándolo con el robo de vehículos ocurrido el 14 de noviembre.

¹⁸⁸ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principios No. 1, 7, 8 y 11.

¹⁸⁹ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principio No. 4.

¹⁹⁰ Principios sobre el empleo de la **fuerza**, Principios No. 2, 4, 5 y 9.

La Comisión entiende los procesos de criminalización según lo indicado por la profesora Myrna Villegas en la Comisión quien los definió como *“un proceso mediante el cual el Estado por el cual responde a la protesta social implementando una política de control del descontento social que incluye el uso preferente de la herramienta penal en desmedro de las herramientas de diálogo, militariza la vida civil y judicializa los conflictos”*.

Este proceso en el caso de Chile se puede constatar mediante *“el tipo de legislación que el Estado ha aplicado en el marco del conflicto territorial en la Araucanía, la selectividad de la punición respecto de los sujetos, la violencia policial”*. Particularmente el Estado de Chile ha resuelto los conflictos territoriales con el pueblo mapuche pasando de aplicar la Ley de Seguridad Interior del Estado a aplicar la Ley de conductas terroristas o la ley penal común: *“es decir, el mapuche es considerado una especie de ‘enemigo interno’. Luego entre 2002 y 2006, de enemigo político interno pasó a ser considerado “terrorista”, y entonces comenzó a aplicarse la ley de conductas terroristas, con una leve morigeración durante algunos meses, en que se aplicó la ley penal común (código penal) pero con penas endurecidas para los delitos que más se cometen en la zona, los abigeatos. Así de terroristas pasaron a ser considerados delincuentes comunes”*¹⁹¹.

Por otro lado, el “Resumen Ejecutivo” relativo al operativo en Temuco indicó textualmente que *“el piloto al mando del H-02 desde el aire, que dos de los conductores de los vehículos sustraídos abordaron un tractor de color azul el que se desplazó hacia donde se encontraba el personal policial”*.

Por último, el mismo día del homicidio el ex General de Carabineros, Hermes Soto, declaró públicamente qué:

“hay lamentablemente una persona fallecida que había participado por supuesto anteriormente en distintos delitos en el sector de la Temuco y sus alrededores. La semana pasada solamente, el día 22 de octubre, ya había sido detenido por esta misma causa, en el mismo sector. Lamentamos mucho por supuesto su fallecimiento”.

Posteriormente recalcó que: *“Aquí hay la comisión de un delito común cometido por personas que tienen antecedentes delictuales. No hay ninguna situación de tipo étnico, no había ningún allanamiento especial en la comunidad, solamente se estaba procediendo ante la comisión de un delito flagrante”*¹⁹²

c. Difusión de información falsa por parte de Carabineros.

Uno de los primeros documentos elaborados por Carabineros de Chile para dar cuenta del operativo que derivó en el homicidio de Camilo Catrillanca –y que posteriormente fue enviado a las autoridades políticas- fue el denominado “Resumen Ejecutivo”, el que contiene muchos de los elementos que posteriormente serían desmentidos por diversos medios.

En dicho documento Carabineros afirmó textualmente la existencia de *“individuos parapetados en la vegetación existente en el lugar, premunidos con armas de fuego cortas y largas efectuando disparos de diversos calibres hacia el personal policial”*. Por otro lado, se reafirma la tesis de que *“cruzó la ruta el tractor (...) atravesándose en la línea de fuego”*.

¹⁹¹ Myrna Villegas Díaz. (2019). Informe para Comisión Especial Investigadora de las Actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca.

¹⁹² El Dínamo. (2018). El Dínamo. “Hermes Soto: no se puede asegurar que disparo que mató a comunero fue hecho por Carabineros”. (2018). Consultado en: <https://www.eldinamo.cl/nacional/2018/11/14/hermes-soto-no-se-puede-asegurar-que-disparo-que-mato-a-comunero-fue-hecho-por-carabineros/>

El “Resumen Ejecutivo” es un documento de cuya elaboración está a cargo Jerárquicamente la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros dirigida en ese entonces por el General Franzani y si bien aparece firmado por el Teniente Coronel Cristian Pincheira siendo autorizado por el Coronel Jorge Contreras Figueroa, según el testimonio de Pincheira y otros, dicho documento fue revisado y visado por otros funcionarios de Carabineros de las más diversas jerarquías, lo que devela la disposición del mando de Carabineros de Chile a falsear el contenido de dicho informe.

Otra de las falsedades de Carabineros guarda relación con la negación de la existencia de imágenes y videos del operativo que terminó con la muerte de Camilo Catrillanca. Es necesario puntualizar que en un inicio el ex General Director de Carabineros, Hermes Soto indicó que “los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara (...) No tenemos la imagen de cómo se produce ni cómo se efectúan los disparos, pero sí los carabineros en todo momento, desde el primer día, han dicho que ellos sí hicieron uso de las armas que portaban”¹⁹³.

Sin embargo, después de la filtración y publicación de las imágenes del operativo el 21 de diciembre Carabineros cambia su versión indicando que “se le consulta al funcionario dónde está la tarjeta de esa cámara y él señala, en ese momento, que la destruyó y no la tiene porque, según lo que él manifiesta a su mando superior, había ahí imágenes que lo comprometían en lo personal y familiar y por eso lo destruyó”.

Por otro lado, el Mayor de FFEE Christian Fernández señaló a la Comisión que, en el marco de una reunión en el cuartel de Pailahueque exhibió las imágenes recolectadas del operativo a los mandos que se encontraban en el lugar.

Por ello, es que el intento de ocultar la existencia de videos e imágenes por parte de Carabineros resulta en un acto deliberado cuya intención era ocultar pruebas fundamentales para el esclarecimiento del crimen de Camilo Catrillanca.

d. Ausencia del ex alto mando de Carabineros.

La Comisión hace un reproche a aquellos ex - Carabineros (en ejercicio al momento de ser citados) que habiendo sido parte del alto mando de dicha institución al momento del crimen de Camilo Catrillanca decidieron no prestar su cooperación a la Comisión Investigadora negándose a asistir a la misma obviando la citación existente para dicho fin.

Particularmente, la Comisión reprocha y lamenta la inasistencia del ex General Director de Carabineros Hermes Soto Isla; del ex Director de Orden y Seguridad, General Christian Franzani y del Jefe de Zona de la Araucanía Mauro Victoriano ya que su ausencia provocó el fracaso de a lo menos dos sesiones de comisión y la falta de su testimonio dificultó la recolección de antecedentes por parte de la misma.

¹⁹³ La Tercera. (2018). Hermes Soto confirma que no hay imágenes de la muerte de Catrillanca: "Los cuatro carabineros que ingresan primero al sector no portaban cámara".

Dicho reproche se basa en el artículo 39¹⁹⁴ de la ley N° 18.961, Orgánica de Carabineros; inciso cuarto¹⁹⁵ del artículo 68° del DFL N° 2, de 1968, que fija el Estatuto de Personal de Carabineros, y en lo establecido en el dictamen de la Contraloría General de la República remitido por el General Director de Carabineros don Mario Rozas, cuya copia se [adjunta digitalmente](#), lo que concuerda con lo indicado por el referido General Director en la sesión N°10 de la Comisión, de 06 de mayo de 2019.

En base a dicha normativa en todos los casos mencionados se trató de funcionarios que ejercieron funciones públicas y perciben remuneraciones producto de jubilaciones que le entrega la institución. Lo anterior no es nuevo, por el contrario, este tipo de prácticas se han vuelto habituales, especialmente en aquellos casos en que las investigaciones de la Cámara de Diputados se refieren a casos de alta connotación pública.

7.- Respecto al Sistema Nacional de Inteligencia del Estado.

De acuerdo con las conclusiones del Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre la denominada "Operación Huracán"¹⁹⁶ (tenido a la vista durante el transcurso de esta Comisión), contar con un organismo de inteligencia a nivel nacional y darle a la función de inteligencia un enfoque sistemático e integrador inspiró la regulación, estructura, organización y componentes del sistema de inteligencia del Estado con la promulgación en el año 2004 de la ley N° 19.974 sobre el Sistema Nacional de Inteligencia, que en su artículo 1° señala como objeto de la ley, el establecer y regular el Sistema de Inteligencia del Estado.

Señala el informe que en la actualidad formalmente contamos con un sistema de inteligencia contemplado en la ley pero que sin embargo en la realidad no opera ni funciona como tal, sino que pasa a ser la suma de organizaciones de inteligencia independientes que pertenecen a diferentes instituciones.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Artículo 39°.- Los decretos supremos y resoluciones que concedan o dispongan el retiro de los Oficiales Generales, Coroneles y Suboficiales Mayores, fijarán la fecha en que se harán efectivos, la cual no podrá ser posterior en más de seis meses a la de dichos decretos o resoluciones.

Iguales normas regirán para el personal Civil con treinta o más años de servicios que ocupe el grado más alto de su escalafón.

Las vacantes respectivas podrán ser ocupadas desde la fecha del decreto o resolución que conceda o disponga el retiro.

¹⁹⁵ Artículo 68°.- El personal de Carabineros dejará de pertenecer a la Institución por retiro o fallecimiento.

El retiro puede ser temporal o absoluto.

En el caso de retiro del personal por padecer de una enfermedad declarada incurable que los imposibilite para continuar en el servicio o enfermedad curable que los imposibilite temporalmente para el servicio, y que se encuentre gozando del fuero laboral regulado en el literal w) del artículo 46 de este estatuto, dicho retiro se hará efectivo al término del respectivo fuero.

Los decretos supremos y resoluciones que concedan o dispongan el retiro de Oficiales Generales, Coroneles y Suboficiales Mayores, fijarán la fecha en que se harán efectivos, la cual no podrá ser posterior en más de seis meses a la de dichos decretos o resoluciones.

Las vacantes respectivas podrán ser ocupadas desde la fecha del decreto o resolución que conceda o disponga el retiro. Una vez hecho efectivo el retiro o la baja administrativa de este personal, le será aplicable lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del artículo 75.

Iguales normas regirán para el personal civil con treinta o más años de servicios que ocupe el grado más alto de su escalafón.

El total del personal que se acoja a retiro con derecho a pensión no podrá exceder, en cada año, del 3% del total del personal en servicio de la institución.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, la institución en casos calificados, debidamente fundados, podrá exceder dichos porcentajes.

¹⁹⁶ https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmID=1701

¹⁹⁷ ⁸² Artículo 5 Ley 19.974 "El sistema estará integrado por: a) La Agencia Nacional de Inteligencia; b) La Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional; c) Las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Las unidades, departamentos o cualquiera otra dependencia de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad

La importancia de este sistema de inteligencia es que, a través de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) es el ente encargado de asesorar al Presidente de la República (sometido a su dependencia a través del Ministro del Interior) y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional, y que, además, formulan apreciaciones de inteligencia útiles para la consecución de los objetivos nacionales. Así las cosas y luego de conocer las declaraciones vertidas en esta comisión investigadora por parte de agentes policiales, por parte de la autoridad civil y del propio director actual de la ANI Sr. Luis Masferrer Farías (nombrado en abril de 2018) entre otros, se concluye que en el caso del homicidio de Camilo Catrillanca, el sistema de inteligencia del Estado no advirtió, no avisó, no puso en duda las versiones iniciales de carabineros ni observó las contradicciones y, por lo tanto, no cumplió eficazmente su rol asesor.

Finalmente se indica que quedó de manifiesto en las conclusiones Comisión que investigó la denominada “operación huracán”¹⁹⁸, tras las presentaciones de los académicos y expertos allí invitados, que uno de los principales problemas que aqueja al sistema de inteligencia, y a Carabineros de Chile en particular, se relaciona con la autonomía con la que cuentan, la cual no se encuentra justificada democráticamente.

8.- Establece responsabilidad política de los ministros del Interior y Seguridad Pública y de los subsecretarios del interior por falta de control sobre el actuar de Carabineros.

La elaboración de una estrategia nacional sobre el tema Mapuche sin duda es un asunto muy complejo y en tal sentido es necesario consignar que las autoridades vinculadas al sistema, en todas las administraciones desde la creación de la ley 19.974 sobre el sistema de inteligencia del Estado, no han sido eficaces en plantear y consensuar una reforma integral que restrinja el uso abusivo de las herramientas que permiten limitar severamente garantías constitucionales, tal como ocurrió con la muerte de Camilo Catrillanca.

De acuerdo al artículo 1° de La ley N° 20.502 que “CREA EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA Y EL SERVICIO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS Y ALCOHOL, Y MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES” El Ministerio del Interior en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior “concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, tales como aquellos relativos a la distribución del personal; medidas para el control e investigación de delitos; los datos sobre la ocurrencia de delitos en los cuadrantes donde se aplique el plan respectivo junto con las acciones y medidas adoptadas a su respecto; nóminas de niños o niñas en situación de vulnerabilidad y los datos sobre las políticas y planes preventivos, de control e investigación de hechos delictivos, entre otros.”.

Pública que realicen tareas de inteligencia se considerarán, para los efectos de la aplicación de esta ley, como partes integrantes de las respectivas direcciones o jefaturas de inteligencia señaladas precedentemente.”

¹⁹⁸ https://www.camara.cl/trabajamos/comision_informesComision.aspx?prmlD=1701

Al mismo tiempo, el artículo 9° de la mencionada ley señala que “Corresponderá a la Subsecretaría del Interior ser el órgano de colaboración inmediata del ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquél le encomiende.

Sobre la base de actuaciones en el marco del sistema de inteligencia por parte de Carabineros, como es el caso de investigación, se precisa que la vinculación del Ministerio del Interior con el citado sistema, tiene su fundamento legal en el art. 7° de la ley N° 19.974, en virtud del cual se “crea la Agencia Nacional de Inteligencia, como servicio público centralizado, de carácter técnico y especializado, que estará sometido a la dependencia del Presidente de la República a través del Ministro del Interior, cuyo objetivo será producir inteligencia para asesorar al Presidente de la República y a los diversos niveles superiores de conducción del Estado, en conformidad a la presente ley”. Es decir, el órgano de inteligencia se encuentra legalmente vinculado con la cartera de Interior a objeto de asesorar a la primera magistratura.

Así las cosas, según el señalado contexto legal anterior, a juicio de esta Comisión Investigadora las autoridades políticas bajo cuya dependencia se encuentran las fuerzas policiales tienen responsabilidad política. Ha quedado demostrado por una parte que la muerte de Camilo Catrillanca ha sido consecuencia de la intensificación voluntaria y consciente por parte del Gobierno, de una política de violencia institucional y criminalización del Pueblo Mapuche con la instalación del denominado comando jungla militarizando la zona y cuyos objetivos concretos son líderes indígenas de la Araucanía y Bio Bio. Por otra parte, porque no se trata de casos aislados, cuyos únicos responsables sean los funcionarios policiales que intervienen en los procedimientos en forma personal, especialmente si, a través de sus autoridades máximas se les ha inducido a mentir. Tal como sostuvo en sesión de comisión la abogada y profesora Myrna Villegas *“Quien debe controlar el uso de la fuerza policial no es la fuerza policial misma, sino la autoridad civil bajo cuya dependencia se encuentran”*.

El gobierno tomó la decisión política de enfrentar el conflicto en La Araucanía como si fuera una guerra; mantener y fortalecer al comando táctico o “comando jungla”, dotarlo de mayor poder de fuego y respaldo institucional, fue una decisión del Ejecutivo que contribuyó a crear las condiciones que llevaron a la muerte de Camilo Catrillanca; no fue una decisión de los Carabineros que fueron dados de baja y se encuentran en proceso judicial. Esta fue una decisión tomada en el Palacio de La Moneda. Corresponde entonces al ministro del interior Andrés Chadwick y al subsecretario Rodrigo Ubilla la decisión política de las materias que tengan que ver con el orden público y la seguridad interior y por lo tanto asumir sus consecuencias. Asimismo, esta Comisión ha llegado a la conclusión de que el problema de fondo no es exclusivamente atribuible a un solo gobierno, sino más bien que obedece a una política de Estado que durante décadas las distintas administraciones, incluidos los exministros y exsubsecretarios, no han sabido dar una solución pacífica y definitiva.

En palabras del padre de Camilo Catrillanca, Marcelo Catrillanca expresó en sesión de comisión:

“Entonces, doy fe de que mi hijo nunca participó en el robo de los vehículos. No sé, a veces uno quisiera enojarse, pero no quiero enojarme con ustedes, porque, al final, también deben ponerse en la posición de ese carabinero. ¿Cómo estará sufriendo la mamá del carabinero? Pero, ¿quién es el responsable realmente? Es el gobierno, el que ejecuta, el que da las órdenes, porque el ministro del Interior estuvo una semana antes, quince días, pidiendo explicaciones a los carabineros respecto de por qué no se ingresaba a la Comunidad Temucuicui.”

Sobre el control civil de Carabineros de Chile

La Comisión concluye que existe una falta de control por parte del poder civil sobre Carabineros, situación que tiene en última instancia su causa en la Ley nº 18.961 Orgánica de Carabineros dictada el año 1989 último año de la dictadura cívico militar y que no sufrió modificaciones relevantes en los gobiernos democráticos posteriores.

Para analizar esta arista es necesario dar cuenta del estándar internacional para el control en el uso de la fuerza y sus efectos. En el año 2003 Naciones Unidas publicó su Manual Ampliado de Derechos Humanos para la Policía¹⁹⁹, que destaca las reglas regidoras para las fuerzas de orden y seguridad que garantizarán el ejercicio de los derechos humanos. Para esto utiliza como fuentes diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Como principio fundamental se destaca que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán y harán respetar los derechos humanos de todas las personas. Y bajo esta premisa es que se desarrollan distintos aspectos, como:

1. Sobre funcionarios con responsabilidades de mando y supervisión: En este ámbito es fundamental que se vele por que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos se investiguen plena y cabalmente. Asimismo, estos informes deben elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación. Junto a ello, se deberán establecer estrategias para reducir el riesgo de que los agentes se vean obligados a utilizar armas de fuego.

2. Sobre la responsabilidad por el uso de la fuerza y de armas de fuego: Al respecto, todos los incidentes de uso de la fuerza o de armas de fuego se notificarán a los funcionarios superiores, que los examinarán y deberán además, asumir la debida responsabilidad cuando tengan, o deban haber tenido, conocimiento de que los funcionarios a sus órdenes han cometido abusos y no hayan adoptado medidas concretas al respecto.

3. Sobre la reacción después de usar armas de fuego: Es fundamental que se entregue asistencia médica a todos los heridos, informar a los familiares o amigos de los afectados, permitir la investigación del incidente cuando se solicite o exija y presentar un informe completo y detallado del mismo.

4. Sobre el mando y gestión de la policía: se destaca el deber de mantener expedientes claros, completos y rigurosos de las investigaciones, las detenciones, el encarcelamiento, el uso de la fuerza y de armas de fuego, la asistencia a las víctimas y demás cuestiones relacionadas con la labor policial. Particularmente sobre la gestión de los organismos policiales es que el Alto Comisionado destaca el deber de disponer de una serie de medios para un uso diferenciado de la fuerza y capacitar a los funcionarios en su empleo. A su vez, se deberá formular una declaración de principios clara, junto con las órdenes correspondientes, para exigir la máxima información y la cooperación de todos los funcionarios en las investigaciones tanto independientes como internas.

Para que estas medidas sean eficaces será necesario además, examinar periódicamente la cadena de mando del órgano de aplicación de la ley, a efectos de que se tomen medidas inmediatas para reforzar su actuar legítimo y conforme a la ley.

Los puntos anteriores toman especial relevancia para el mandato de esta Comisión Investigadora. Al respecto los siguientes hechos descritos en las sesiones deben ser analizados desde la perspectiva de los estándares mencionados previamente.

¹⁹⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2003. Manual ampliado de derechos humanos para la policía. HR/P/PT/5/Add.3

El informe ejecutivo es un elemento clave en la construcción del relato institucional sobre la muerte de Camilo Catrillanca. La primera versión que entregó Carabineros es la persecución desarrollada por funcionarios de Carabineros contra sujetos que habían participado en un robo de vehículos y que posteriormente habían sido atacados con disparos por estos sujetos. Esta versión fue desafiada por la declaración del menor M.A.P.C que acompañaba a Camilo Catrillanca en su tractor cuando fueron atacados por funcionarios de Carabineros.

En las sesiones de la Comisión Investigadora se pudo constatar la indeterminación y dudas que rodean la construcción de este informe ejecutivo y su manipulación. Esto último, fue expuesto por Cristian Pincheira Díaz, jefe administrativo de la zona Araucanía de Control de Orden Público, en funciones de logística y de apoyo a las operaciones (pertenecía a la 32ª Prefectura de la Araucanía), quien señala en diferentes partes de su relato que no tuvo conocimiento de lo indicado en la primera página del informe ejecutivo, particularmente respecto de *“individuos parapetados en la vegetación, premunidos con armas de fuego y que efectuaron disparos”*, y que esto habría sido introducido por el coronel de Carabineros, Jorge Contreras Figueroa.

Los hechos relatados en este informe ejecutivo, fueron determinantes para la respuesta institucional que se conoció públicamente tras la muerte de Camilo Catrillanca. La circunstancia de un posible ataque a los funcionarios que realizaron el operativo policial el 14 de noviembre de 2018, restaba legitimidad a la tesis de asesinato que posteriormente se revelaría y permitía justificar el operativo y el uso de la fuerza empleado por Carabineros.

Los estándares en la entrega fidedigna de información son cuestionables y reviste mayor gravedad al conocer por esta Comisión de una falta de protocolos para el resguardo de esta información que atenta al desarrollo de la investigación que debe realizar el Estado. Al respecto el coronel Pincheira en la sesión N°6 señaló: *“no hay un protocolo a seguir, porque no tenemos un protocolo para confeccionar informes ejecutivos. Se dan instrucciones que pueden ir variando de acuerdo con las necesidades del momento y a la jefatura que así lo disponga. Nos guiamos por modelos que nos pueden llegar del nivel centralizado, pero un protocolo de elaboración de informes no tenemos. No hay un protocolo”*

Sin duda estos hechos atentan contra el estándar de que todos los informes y denuncias de violaciones de los derechos humanos tengan una investigación plena al elaborarse con la exigencia de directrices claras para su presentación. Esta situación tampoco es controlada en el caso concreto por el Ministerio del Interior, que tiene bajo su dependencia a Carabineros. Tal como lo señala el Subsecretario del Interior Rodrigo Ubilla en la sesión N°11 de esta Comisión, las actuaciones del control civil se generaron luego de que se conociera la existencia de grabaciones que presuntamente habían sido destruidas. Al respecto el Subsecretario expresó *“Al día siguiente, en reunión que solicita al vicepresidente a las 18.00 horas en su domicilio, le informa que hay un suboficial que tiene una grabación y que la destruyó. Entonces, las respuestas dadas en nuestro comunicado del jueves en la mañana tienen que ver con esta documentación. Y a partir de esos elementos se comenzó a pedir a la autoridad policial mayores precisiones y mayor investigación”*.

La exposición del caso por parte de las autoridades de Carabineros y civiles, amparado en la existencia de un presunto “enfrentamiento” entre funcionarios de carabineros y Camilo Catrillanca, trataba de justificar el uso de la fuerza empleada por los agentes estatales. En la sesión N° 14 de la Comisión, el Ministro del Interior, Andrés Chadwick Piñera, señaló que se recabaron distintos antecedentes para tener una versión oficial que posteriormente sería deslegitimada. En esa ocasión el Ministro Chadwick indicó que *“No hubo enfrentamiento previo; no hubo disparos de carácter disuasivo; Camilo Catrillanca -y así nunca se señaló pero lo reitero- no estaba armado ni menos el menor; se dispararon ocho balas una de las cuales impactó en su cabeza causándole*

la muerte y las otras balas pudieron haber impactado al menor por lo que en su caso hay homicidio frustrado y en el caso de Camilo Catrillanca homicidio simple. El informe que se me entregó era un informe que quedó demostrado que era falso”.

Sin embargo la primeras declaraciones del intendente de La Araucanía Luis Mayol señalaba que se había producido un enfrentamiento. Sin dudas, esta arista del caso tiene relevancia en la investigación de una vulneración de derechos humanos, ya que desvirtúa la responsabilidad que tiene el Estado a través del actuar de sus agentes.

II.- PROPUESTAS DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA:

1. Desarrollar la investigación del crimen contra Camilo Catrillanca bajo el principio de debida diligencia

Esta Comisión pudo conocer a través de la exposición del Fiscal Nacional, la utilización en el caso del principio de debida diligencia en la investigación de violaciones a los derechos humanos.

Este es un principio internacional que ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁰⁰ y que busca asegurar que las investigaciones de violaciones a los derechos humanos tomen en cuenta la complejidad de las mismas en sus contextos, particularmente cuando se vulneran el derecho a la vida y a no ser sometidos a tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En el caso que aborda esta Comisión, es necesario destacar los estándares de la debida diligencia a efectos de que el Estado de Chile a través de sus actuaciones mantenga este principio a lo largo de la investigación que se encuentra en curso, como lo indicó el Ministerio Público.

2. Establecer como principio rector la reparación integral de las víctimas y sus familias.

Toda violación a los derechos humanos debe ser reparada por el Estado. Este es un principio básico desarrollado en el Derecho Internacional y reconocido como una obligación en distintas convenciones. Si bien su reconocimiento se da luego de acreditada la responsabilidad internacional por la vulneración, es razonable que el Estado antes de que los casos sean conocidos en estas instancias garantice la reparación integral de las víctimas y sus familias, permitiendo la restitución del derecho o en su defecto tomando las medidas necesarias de compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

La violación al derecho a la vida del cual fue víctima Camilo Catrillanca, perpetrado por agentes estatales, cuyos antecedentes se conocieron en esta Comisión Investigadora y que abordan además situaciones de obstrucción a la justicia, requiere que el Estado al momento de reparar tome en consideración las medidas antes mencionadas.

A su vez, esta Comisión conoció de vulneraciones al menor M.A.P.C que se enfrentó a hechos que pueden ser considerados apremios ilegítimos o tortura. En este caso, el Estado al reparar integralmente deberá asumir una perspectiva de garantía de los derechos del niño.

3.- Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Originarios y cumplimiento de compromisos con los Pueblos.

²⁰⁰ Ejemplo: Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163, Párrafo 158

El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios ha sido una deuda desde el retorno a la democracia y es sin duda, un elemento esencial para renovar las confianzas entre el Estado y los Pueblos Originarios. Si bien se pueden presentar discusiones en torno a la extensión de los derechos de dicho reconocimiento, lo cierto es que para que este reconocimiento contribuya al necesario diálogo, debe considerar aspectos esenciales como los derechos sobre el territorio, los derechos políticos, el reconocimiento de sus sistemas de salud y educación, sus derechos lingüísticos, el reconocimiento de sus símbolos y tradiciones, y muy especialmente los elementos necesarios para su autodeterminación, en las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales vigentes en Chile sobre los Pueblos Indígenas.

Es imprescindible que este Gobierno cumpla con su compromiso de reconocer en la carta fundamental a los pueblos originarios, así como reconocer su preexistencia al Estado, avanzar en la tramitación de los Proyectos de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejos de Pueblos, fortaleciendo la Ley Indígena para el avance y revisión de la implementación de la política de tierras reivindicadas históricamente, para cuya definición el Congreso Nacional deberá tener un rol activo y vigilante.

4.- Revisar normas e instituciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en su relación con el poder civil y la sociedad.

El artículo 1º inciso 5º de la Constitución Política del Estado dispone que “Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia”, y su artículo 101 inciso 2º que “Las Fuerzas de Orden y Seguridad están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”. Su ley orgánica es la N° 20.414.

En específico la Ley Orgánica de Carabineros en su artículo 3º expresa la libertad de la institución para establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, entregando solo información “global” a la autoridad civil que es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El control interno de Carabineros de Chile en tanto, se ejerce a través de un control jerárquico o disciplinario aplicado por los mandos policiales respectivos. La supervigilancia de la conducta funcionaria en tanto, está a cargo del Departamento de Asuntos Internos en la Inspección General.

Y su control externo, entregado como se indicó directamente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con el cual se vincula administrativamente a través de la Subsecretaría del Interior. En este punto, es necesario que la autoridad civil revise las medidas necesarias para hacer efectivo el control sobre las policías cuando le son comunicados hechos imputables a estas constitutivos de abusos a los derechos humanos, así como de las reformas reglamentarias y las políticas que deberá promover para que la actuación de las policías en el control del orden público, logren una mayor adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos y no se repitan los graves hechos que esta Comisión ha investigado.

Al respecto es deber particular del Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

- a) Determinar los enclaves normativos de autonomía que han generado dificultades en el ejercicio del debido control que debe realizar el gobierno y el poder civil sobre las instituciones a las que se les ha confiado el uso de las armas. Se deben fortalecer sustantivamente los mecanismos de control financiero y de la gestión policial, así como crear instrumentos que permitan una adecuada coordinación entre la gestión operativa policial y las políticas de seguridad pública del gobierno de turno.

- b) Establecer órganos de control civil interno y externo sobre las actuaciones de sus funcionarios.
- c) Establecer órganos y protocolos de control interno sobre el uso del armamento y de las demás herramientas entregadas a los funcionarios para el cumplimiento de sus labores policiales.
- d) Mejorar los mecanismos que existen para denunciar abusos policiales. Debemos permitir que una persona afectada por el abuso policial pueda deducir su reclamo de manera segura y con el debido resguardo de su identidad, permitiéndole ir conociendo del estado de avance de su denuncia. En ese mismo orden de cosas, es fundamental que dicho procedimiento se encuentre establecido en la ley.
- e) Carabineros de Chile ha implementado en los últimos años una serie de protocolos destinados a hacer un correcto ejercicio de sus labores de control del orden público y específicamente sobre el “uso de la fuerza policial” , buscando incluso asesoría en organismos internacionales. Sin embargo, estos protocolos deben ser revisados periódicamente de manera de ir ajustándose a los estándares internacionales, sin que ello tenga lugar solamente cuando debemos lamentar alguna desgracia. Resulta fundamental por cierto, que en dicha labor participen la Defensoría de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Sobre el caso particular, se debe destacar la imperiosa necesidad de contar con protocolos sobre el uso de la fuerza ajustados a los estándares internacionales, e incluso revisar la procedencia de regular a través de una ley estas facultades.

- f) Fortalecer los vínculos de Carabineros de Chile con las comunidades indígenas. Es necesario seguir capacitando a los funcionarios policiales en aspectos relativos a la interculturalidad, de manera tal de que se encuentren mejor preparados para atender de manera adecuada las demandas las comunidades indígenas a lo largo del país.
- g) Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.

5.- Fortalecer las competencias de las comisiones especiales investigadoras.

En relación a este punto, fueron muchos los invitados a la Comisión que se excusaron de participar en la misma, por razones que varían sustantivamente. La falta de participación de las mismas, por cierto importa una merma significativa para las aspiraciones de esta instancia de encontrar la verdad.

Conviene hacer presente, que respecto de carabineros en retiro, bien podría haber sido ésta la instancia para aclarar su eventual participación en los hechos objeto de indagatoria, oportunidad que no fue recogida. Esto demanda revisión, estableciendo la extensión de la obligación de funcionarios públicos de comparecer, si queremos realmente fortalecer el rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, mediante una modificación a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y a su Reglamento en orden a establecer la obligatoriedad de concurrencia de las personas citadas a prestar antecedentes en las Comisiones Especiales Investigadoras que reciben algún ingreso proveniente del Estado por haber sido funcionarios públicos.

6.- Revisar la tipificación en la legislación interna de la ejecución extrajudicial.

El Código Penal reconoce diversas tipificaciones en que el verbo rector implica aquella conducta que lesiona de manera más grave el derecho a la vida, pero no existen tipificaciones específicas para crímenes en que el sujeto activo del tipo penal es un agente del Estado.

Esta realidad entrega la oportunidad de revisar nuestra normativa para analizar la posibilidad de una incorporación de esta figura al Código Penal, toda vez que configura especiales elementos

para su perpetración y nuestro país a conocido de numerosos homicidios cuyos elementos coinciden con las de la ejecución extrajudicial.

Junto con ello, resultan valiosos para los órganos del Estado los estándares que entrega el concepto de ejecución extrajudicial a cuentas de que su reacción sea acorde a la gravedad de esta figura. De esta manera, es necesario que las actuaciones particulares del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Carabineros de Chile y Ministerio Público frente a homicidios cometidos por agentes estatales contra personas del Pueblo Mapuche, incorporen a sus protocolos de actuación y directrices la figura de la ejecución extrajudicial.

7.- Desarrollar una política pública de protección de los menores en Chile, acorde con los instrumentos internacionales suscritos por Chile, con enfoque de derechos, que centre a los niños, niñas y adolescentes dentro de la principal preocupación por parte del Estado.

A raíz de los sucesos acaecidos con el menor M.A.P.C., en la lamentable y traumática experiencia vivida en el homicidio de Camilo Catrillanca y posterior detención ilegal y tortura sufrida a manos de agentes del Estado, esta Comisión sugiere que necesariamente el Estado de Chile modifique su visión respecto de las políticas públicas orientadas hacia los menores, sean éstos indígenas o no indígenas.

En virtud de aquello, tras escuchar al INDH, a la Defensoría de la Niñez y a la Red por la Protección de la Infancia del Wall Mapu, se sugiere la adopción de las siguientes propuestas contenidas en las exposiciones de las instituciones y organizaciones ya descritas:

- a) Se propone el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niñas, niños y adolescentes, con enfoque de derechos, desde una perspectiva que considere a los menores como sujetos de derechos y no como destinatarios de ayudas con visión asistencialista.
- b) Se recomienda dotar de mayores atribuciones legales a la Defensoría de la Niñez al momento del diseño y la forma de implementar las políticas públicas descritas en la letra a) anterior.
- c) Ejercer un control de convencionalidad en todos los actos y causas donde exista una intervención directa de menores, con especial mención en niños y niñas indígenas, ya sea en sede judicial o administrativa, a fin de dar cumplimiento efectivo a las obligaciones internacionales suscritas por el Estado Chileno.
- d) Ejecutar un diagnóstico periódico sobre el nivel de cumplimiento que tiene la administración y las fuerzas de orden respecto a las obligaciones internacionales en materia de infancia suscritas por el Estado Chileno.
- e) Propender instancias de reparación efectiva a los niños, niñas y adolescentes indígenas que hayan sido víctimas de violencia policial o que se encuentran circunscritos en zonas donde se produce violencia rural. Dichas instancias deberán propender hacia la efectiva integración de dichos sujetos de derecho.

8.- Reformar integralmente el Sistema Nacional de Inteligencia.

Se propone la implementación de un mecanismo que revise, evalúe y modifique, entre otras cosas:

- a) La debida coordinación y control centralizado de todas las actuaciones que se realicen en el marco de la ley de inteligencia.
- b) Los protocolos sobre flujos de información sensible, grave y de connotación pública.
- c) Los Servicios de Inteligencia Policial sobre procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior.
- d) El control de los organismos de inteligencia tanto interno como externo establecidos en los artículos 34 y 36 de la ley N° 19.974.

- e) Las responsabilidades respecto de las medidas que deben adoptar el director de la Agencia y los jefes o directores de los servicios de inteligencia del Sistema conducentes a precaver todo abuso o exceso en el ejercicio de las atribuciones o facultades que les otorga esta ley y velar, en todo momento, porque los procedimientos empleados se adecúen al respeto de las garantías constitucionales y a las normas legales y reglamentarias.

Se propone, además, replicar una recomendación realizada por la Comisión que investigó la “Operación Huracán” a saber:

- Incorporar en el Código Penal, una figura agravada de obstrucción a la investigación, similar a la existente respecto del fiscal del Ministerio Público y del abogado asistente (269 ter), cuando esta práctica delictiva es perpetrada por funcionarios de la policía, sean estos miembros de Carabineros o de la Policía de Investigaciones.”.²⁰¹

Finalmente, la Comisión Investigadora **acuerda** que forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas las consideraciones que les sirvieron de fundamento.

²⁰¹ Artículo 269 ter Código Penal “El fiscal del Ministerio Público, o el abogado asistente del fiscal, en su caso, que a sabiendas ocultare, alterare o destruyere cualquier antecedente, objeto o documento que permita establecer la existencia o inexistencia de un delito, la participación punible en él de alguna persona o su inocencia, o que pueda servir para la determinación de la pena, será castigado con presidio menor en cualquiera de sus grados e inhabilitación especial perpetua para el cargo”.

X. Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos del Estado en cuanto a la prevención y sanción de situaciones de maltrato en contra de soldados y conscriptos de las Fuerzas Armadas

Antecedentes

La Cámara de Diputados, en su sesión 10ª, celebrada el 3 de abril de 2019, ante la petición formulada por 72 señores diputados y señoras diputadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República y el artículo 313 del Reglamento de la Corporación, acordó crear una Comisión Especial Investigadora de la actuación de los organismos del Estado en cuanto a la prevención y sanción de situaciones de maltrato en contra de soldados y conscriptos de las Fuerzas Armadas y, en especial, los hechos acaecidos en Iquique, que culminaron con la muerte de tres miembros del Ejército (CEI 25).

Conclusión

Por la unanimidad de los diputados presentes se aprobaron las siguientes consideraciones, conclusiones y propuestas formuladas.

Votaron por la afirmativa la diputada señora Álvarez, doña Jenny y los diputados señores Brito, don Jorge; Carter, don Álvaro; Desbordes, don Mario; Matta, don Manuel; Trisotti, don Renzo y Urrutia, don Osvaldo.

A.- Consideraciones.

1.- En Chile el servicio militar es obligatorio para el 100% de las personas de sexo masculino que cumplan 18 años de edad. De ellos los estudiantes no voluntarios sorteados -escolares en su último año, de institutos técnicos, universitarios y alumnos en práctica- pueden realizarlo en tres modalidades:

- a) Conscripción ordinaria. Pueden optar a institución y unidad, de inmediato o al término de sus estudios.
- b) Prestación de servicios. Hasta por 180 días, en dos etapas de 90 días, separadas por un año.
- c) Curso Especial de Instrucción Militar. Hasta por 150 días.

2.- Las entidades a cargo del proceso y sus funciones, son las siguientes:

- a) Rol del proceso de reclutamiento y selección del contingente. La Comisión Nacional de Reclutamiento (CNR) está encargada de la supervisión, control del proceso de reclutamiento y de la selección del contingente. Presidida por el Subsecretario para las FF.AA.
- b) Dirección General de Movilización Nacional. Debe proporcionar el personal necesario para cubrir las exigencias del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, a través del servicio militar.
- c) Las Fuerzas Armadas. Les corresponde seleccionar el personal necesario para cubrir sus requerimientos y acuartelar, instruir, entrenar, capacitar y licenciar al contingente del servicio militar. Además, le corresponde facilitar la reinserción laboral de los ciudadanos, una vez licenciados.

3.- En nuestro país los soldados y/o marineros conscriptos, ascienden a 10.836, correspondientes a 9.399 hombres y 1.437 mujeres.

4.- El proceso de admisión en Chile para el servicio militar, cuenta con las siguientes exclusiones:

- a) No aptos por imposibilidad física o psíquica.
- b) Miembros de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de Gendarmería.
- c) Cumplimiento del servicio militar le ocasiona un grave deterioro socioeconómico de su grupo familiar, por ser la principal fuente de ingreso.
- d) Casados o que estén en vías de ser padres antes del primer sorteo.
- e) Condenados a pena aflictiva, salvo que la Dirección General los considere moralmente aptos.
- f) Los descendientes por consanguinidad en línea recta y en línea colateral, ambos hasta el segundo grado inclusive, de víctimas de violaciones de los derechos humanos o de violencia política (artículo 18 de la Ley N° 19.123).

5.- La difusión del servicio militar se enfoca en:

- a) Motivar la conscripción de manera voluntaria.
- b) Llegar a los padres y jóvenes postulantes conectando con ambos.
- c) Vincular a estos dos grupos estableciendo un criterio comunicacional especial para cada uno.
- d) El ingreso al servicio militar es una decisión familiar que aborda las expectativas de lograr mejores condiciones de vida, como una mejor educación o un subsidio habitacional.

6.- Respecto del voluntariado en servicio militar, hay tres momentos en que se ha visto disminuido: durante los años 2013, 2016 y 2018. Algunos de los factores que podrían afectar la voluntariedad son la tasa de cesantía; la disminución de la pobreza, gratuidad, beca Nuevo Milenio y otras becas, entre otros.

7.- Durante el 2018, las reclamaciones al servicio militar, realizadas por soldados conscriptos se concentraron por razones de salud (7.992 presentadas con 1.062 rechazadas); leyes N°s 19.123 y 19.992 (688 presentadas y rechazadas 18) y, por razones socioeconómicas (624 presentadas de las que 142 fueron rechazadas). Del total de reclamaciones presentadas entre el 2011 y el 2018, en promedio, un 70% de los conscriptos llamados presentaron una reclamación. De ellas, el 90% fue acogida.

8.- La voluntariedad del servicio militar femenino se inició en 2007 en el Ejército. Sin embargo, sólo a partir de 2016 en la FACH y desde 2017, en la Armada. En el caso del Ejército la voluntariedad femenina ha ido disminuyendo; sin perjuicio de lo cual, la conscripción se ha visto aumentada. Asimismo, existe una brecha entre las que quieren hacer el servicio militar y los cupos disponibles para hacerlo.

9.- Efectuar el servicio militar en nuestro país implica los siguientes beneficios:

- a) Asignación mensual básica de \$92.115. Desde 2012 se trabajó en el aumento de la asignación, la que se vio reflejada el año 2014.
- b) Entrega de pasajes a quienes realizan servicio militar en zonas extremas y puedan tener permiso para visitar a sus familias. M\$660.613 (año 2018).

- c) Un SLC, terminado su servicio militar, recibe 20 puntos adicionales para postular al subsidio habitacional.
- d) Convenio para capacitar a licenciados del servicio militar que pertenezcan al 60% de las familias más vulnerables de la población (1er, 2do y 3er quintil).
- e) Entrega de pasajes para que los familiares de los soldados de escasos recursos puedan viajar a la ceremonia de "Juramento a la Bandera", en las zonas extremas del país.
- f) Recibir atención médica, dental y asistencial gratuita durante su permanencia en el servicio militar. En primer término, las enfermerías de los Regimientos; en segundo, en los Centros Médicos Militares; y, finalmente, en los hospitales Institucionales.
- g) Otorgamiento de la medalla "18 de septiembre". La otorga la DGMN, a proposición de las Instituciones de las FF.AA.
- h) Nivelación de estudios, que les permite continuar los estudios secundarios a través de los programas para adultos del MINEDUC (dos años en uno).
 - i) Puntaje extraordinario para el ingreso a las Escuelas Matrices del Ejército. Para el proceso normal de postulación, se entrega una cantidad de puntos por haber realizado el servicio militar.
 - j) Oportunidad de ingreso a la Tropa Profesional; postular a la Escuela de Suboficiales a un proceso exclusivo para la tropa profesional (200 vacantes aprox.); y, finalmente, para aquéllos que obtienen la especialidad de comando y montaña, ingresar como cabos técnicos.

10.- En relación al apoyo brindado por las instituciones a los soldados conscriptos, existe una oficina de asistencia para recibir, atender y canalizar las solicitudes, peticiones, inquietudes, verbales o escritas, que los padres o apoderados formulen respecto de las actividades que conlleva la realización del servicio militar de sus hijos o pupilos. Asimismo, estas oficinas reciben las denuncias formuladas por los padres o apoderados de marineros o soldados conscriptos, referidas a tratamientos reñidos con la dignidad y honor de las personas o que no se ajusten con la reglamentación vigente.

Las oficinas dependerán del Director de Bienestar Social y de los Departamentos y Delegaciones de dicha repartición.

11.- En Chile, de acuerdo a los datos proporcionados por la Subsecretaría de Salud, a abril de 2019, el suicidio es la segunda causa de muerte de la población. Actualmente, se producen 10,2 muertes por suicidio cada 100.000 habitantes. La tasa de suicidio es mayor en hombres. Entre los 15 y 19 años, al 2016, la tasa es de 6,8 muertes por suicidio por cada 100.000 jóvenes, con mayor ocurrencia en hombres.

Por cada muerte por suicidio se producen entre 10 o 20 intentos.

12.- Al analizar los casos de suicidios en el personal de las Fuerzas Armadas (intentos y casos), es posible afirmar que:

- a) Entre los años 2013 a 2019, en el Ejército de Chile, se registraron 111 intentos de suicidio, siendo las principales causas cortes, ingesta de medicamentos y/o cloro y ahorcamiento. 4 jóvenes se han suicidado.
- b) En la Armada de Chile, durante el 2015, hubo un intento de suicidio.
- c) En la Fuerza Aérea de Chile, durante el 2014, se produjo un suicidio y, durante 2017, otro.

13.- Con fecha 16 de marzo de 2019, al interior de la Escuela de Caballería Blindada del Ejército, en Lique, un soldado conscripto de 18 años de edad disparó y dio muerte a un sargento segundo y un

cabo para, posteriormente, suicidarse. El soldado conscripto se encontraba en el recinto cumpliendo una sanción disciplinaria, motivo por el cual fue impedido de salir. Según lo señalado por la psicopedagoga que trabajó en la Escuela de Caballería, el soldado sufría de un cuadro depresivo grave y que se comunicó con las autoridades correspondientes "pero que no se tomaron cartas en el asunto".

14.- Por otro lado, un mes y medio antes de los hechos que culminaron con la muerte de tres soldados, el conscripto que disparó ya había atentado contra su vida, negándose -ante estos antecedentes- a disponer su baja, por parte de la institución castrense.

15.- A su vez, la familia del conscripto denunció que sufría hostigamientos y maltratos lo que se ve confirmado por un video publicado en un medio electrónico.

Sobre este punto el Ejército declaró no tener antecedentes de ello.

16.- Además, la madre del conscripto, señora Claudia González y su hermano, señor Germán Velásquez, asistieron a la Comisión Investigadora para entregar mayor información sobre la situación de su familiar y las circunstancias que influyeron en los hechos acontecidos, lo cual es profundamente agradecido por los integrantes de la Comisión, especialmente, por el dolor que significa para ellos recordar los difíciles momentos por los que pasó su hijo y hermano, y el lamentable desenlace del que fue parte. La señora González se refirió en términos generales a los comienzos de su hijo en el servicio militar, como él quería formar parte de la institución y cómo, aconsejado por su hermano Germán, decidió que la carrera militar era una muy buena opción de vida para él y cuán orgulloso estaba de vestir el uniforme. Sin embargo, con posterioridad a su muerte, su madre y hermano, se fueron enterando de varios hechos que constituirían maltrato y violencia, los que no eran acordes con el servicio militar y los valores que éste se supone le entregaría. Lamentablemente, y de acuerdo al relato de su madre, él guardó silencio sobre estos acontecimientos, y solo salieron a la luz una vez ocurridos los trágicos hechos ya conocidos.

17.- Respecto del maltrato existe normativa legal y reglamentaria, la que se encuentra vigente desde hace más de 40 años, que no permite el maltrato y el abuso hacia los soldados conscriptos, siendo sancionados quienes incurran en estas faltas y/o delitos con sanciones administrativas y penales.

18.- Desde el punto de vista normativo, tanto en el Código de Justicia Militar, en su artículo 331; como en la normativa interna del Ejército, existen instrucciones para evitar el maltrato y sanciones ejemplarizadoras en caso de que esto ocurra; tales como, Circular DINE de fecha 29/12/1993, Circular AUGE de fecha 09/06/2000, instrucción del CJE SECRET de fecha 28/05/2002, oficio DINE de fecha 20/05/2009 y oficio DINE de fecha 20/05/2009.

A su vez, la Ordenanza General del Ejército, de 2006, establece que el "Liderazgo Militar" se desarrolla mediante el entrenamiento colectivo, la vida de cuartel y el respeto hacia sus subalternos. Define la virtud miliar del "respeto", como llevar la propia actuación valorando los derechos, condición y circunstancia de los demás, sin discriminación ni marginación de ninguna especie.

En esta misma línea, el Manual Ethos del Ejército de Chile, de 2017, orienta la conducta militar de la totalidad de los integrantes de la institución, otorga una máxima importancia a la dignidad de las personas y a la formación ética.

B.- Conclusiones.

1.- Desde la entrada en vigencia de la ley N°20.045, en 2005, que privilegió la voluntariedad en el proceso de acuartelamiento, se ha producido una disminución progresiva de la cantidad de hombres que voluntariamente quieren realizar el servicio militar en el país (2013, 2016 y 2018).

2. La instrucción que reciben los conscriptos durante el servicio militar implica para cualquier persona un sometimiento a altos niveles de estrés físico y mental. Para controlar de mejor manera sus efectos, se requiere la implementación de mecanismos que, durante el proceso de instrucción y respetando la doctrina militar, permitan un adecuado nivel de protección de los derechos de los conscriptos.

3.- De acuerdo a la opinión entregada por el Ejército, el soldado conscripto (SLC) Marco Antonio Velázquez González (Q.E.P.D.), de dotación de la Escuela de Caballería Blindada, durante su servicio militar, tuvo ciertas dificultades para adaptarse a la vida dentro del cuartel y a la disciplina militar, viéndose afectado el cumplimiento de sus deberes y obligaciones militares, lo que derivó en que se le aplicaran sanciones de acuerdo al Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas, que es la normativa vigente para estos efectos.

Sin perjuicio de lo anterior, los desafortunados eventos que tuvieron ocurrencia en la Escuela de Caballería Blindada, dan cuenta de la necesidad de poner una mayor atención a las circunstancias en que se imponen las sanciones a los infractores, así como también, estudiar la posible actualización de la normativa existente en materia de faltas y sanciones, dado que el Reglamento de Disciplina para las Fuerzas Armadas data del 2010 y, en estos últimos años, ha ocurrido un vertiginoso cambio social y generacional que requiere una aproximación diferente al tratamiento de las sanciones aplicables a los soldados conscriptos.

4.- De acuerdo a lo informado por el Ejército, esta institución aplicó los procedimientos y protocolos establecidos para los casos de alerta relacionados con enfermedades mentales y psiquiátricas, dado que el soldado conscripto ya mencionado representó su intención de quitarse la vida al mando correspondiente, siendo derivado a la psicóloga de la VI División de Ejército, quién descartó algún tipo de afección psiquiátrica, según consta en los registros institucionales correspondientes. No obstante lo anterior, se dispuso que asistiera a un tratamiento médico en el Hospital Regional de Iquique, siendo internado en dicho establecimiento de salud, en el Servicio de Psiquiatría. Posteriormente, fue dado de alta, quedando sin ningún tipo de tratamiento o sesiones, conforme registra dicho recinto hospitalario.

Sin perjuicio de lo anterior, los acontecimientos ocurridos en relación al soldado conscripto ya mencionado, con el resultado de su muerte y, a pesar de que el Ejército cumplió con los procedimientos y protocolos establecidos para enfrentar casos de alerta de trastornos mentales, dan cuenta de que dichos procedimientos no fueron efectivos y no aseguraron un rol preventivo en esta materia.

Por lo tanto, resulta pertinente concluir que es necesario realizar una revisión profunda de los procedimientos y mecanismos establecidos para enfrentar las señales de alerta en materia de trastornos psicológicos y mentales, por lo menos a nivel de soldados conscriptos.

5.- En ese sentido, el caso del conscripto Marco Antonio Velázquez González (QEPD) demuestra la necesidad de mejorar los procesos para la detección temprana de problemas vinculados a trastornos mentales de los que pueden ser objeto quienes son sometidos a altos niveles de estrés durante la conscripción. Asimismo, se requiere de la implementación de sistemas que permitan el seguimiento, acompañamiento y/o licenciamiento oportuno de quienes han sido diagnosticados con trastornos mentales, ya sea que éstos sean preexistentes o tengan su origen en el servicio militar.

6.- De los lamentables hechos ocurridos e investigados por esta Comisión, es posible evidenciar debilidades en los mecanismos de ingreso y selección de los soldados conscriptos que realizan su

servicio militar anualmente. Un ejemplo claro de lo anterior, es que el Ejército no realizaba exámenes psicológicos u otros de salud mental durante el proceso de selección de los soldados conscriptos, sin perjuicio de que dentro de los primeros 15 días de su acuartelamiento, se realizan por parte de los psicólogos test psicológicos de personalidad EPQ-R de Hans Eysenk y se categorizan en diferentes niveles de riesgo.

El resultado obtenido en el examen extraordinario dispuesto hace algunos meses por el Ejército denota la importancia de su realización de manera permanente.

7.- Durante la última década se ha avanzado en mecanismos cuya finalidad ha sido generar una mayor protección de los derechos y, asimismo, aumentar sus posibilidades de reinserción, ya sea al mundo académico y/o laboral. Sin embargo, los hechos recientes obligan a replantearse la estrategia que se ha venido desarrollando en esta materia, a fin de mejorar la protección de los derechos y generar mayores oportunidades para los conscriptos, manteniendo el nivel de profesionalismo y doctrina en la formación.

8.- El Ejército actualmente cuenta con mecanismos de denuncia y fiscalización para situaciones de vulneraciones de derechos en contra de sus funcionarios, los cuales están siendo analizados al tenor de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Defensa Nacional, dentro de la agenda de probidad y transparencia 2018-2022.

C.- Proposiciones.

De conformidad con los antecedentes analizados y las consideraciones y conclusiones anteriormente expuestas, vuestra Comisión Especial Investigadora acordó plantear a la Cámara de Diputados un conjunto de proposiciones, con el objeto de promover un servicio militar que de seguridad y confianza a sus conscriptos, con el fin de evitar los lamentables hechos acontecidos, así como la existencia de procedimientos ineficientes e insuficientes. Ellas son:

1.- Solicitar que las Fuerzas Armadas realicen una evaluación preventiva y permanente con el propósito de aplicar mediciones psicológicas u otras de salud mental como parte de sus requisitos de selección, previo al ingreso y durante el acuartelamiento del contingente seleccionado, a través de tests periódicos y aleatorios.

2.- Mejorar la protección de los derechos y generar mayores oportunidades para los conscriptos, manteniendo el profesionalismo y doctrina en la formación, a través de las siguientes iniciativas:

a) Recomendar que el Ministerio de Defensa Nacional suscriba un convenio con el Ministerio de Salud para la prevención de trastornos mentales, generando un protocolo o cartilla preventiva al interior de las instituciones armadas.

b) Instar a que las instituciones de las Fuerzas Armadas mantengan permanentemente un profesional de la salud mental al interior de cada unidad militar.

c) Solicitar que el Ministerio de Defensa Nacional fortalezca el convenio existente con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el cual incluye: procedimientos para denunciar; generación de informes mensuales al Ministro de Defensa Nacional con las denuncias de acoso y su estado; protocolos sobre acoso sexual y laboral; ampliación del servicio militar femenino y difusión de la normativa de igualdad de acceso. Dicho convenio debiera ser evaluado periódicamente e informado sus resultados a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.

- d) Mejorar los canales de denuncia y el procesamiento de información relativa a situaciones de acoso laboral o sexual dentro del servicio militar. Vuestra Comisión sugiere que el Ministerio de Defensa Nacional instruya a las Fuerzas Armadas para que establezcan mecanismos suficientes que aseguren la adecuada difusión y conocimiento, por parte del personal de las instituciones del Protocolo Conjunto para las Fuerzas Armadas ante denuncias de acoso sexual y laboral, el que considera: medidas de protección para el resguardo de la víctima; plazo de 24 horas para notificar al denunciado del inicio de la investigación sumaria administrativa y, en caso que corresponda, poner los antecedentes en conocimiento del Ministerio Público; en caso de flagrancia existirán sanciones inmediatas; la Investigación tendrá un plazo de 20 días hábiles; la resolución que sancionar o absuelva deberá pronunciarse en el plazo de 72 horas. Finalmente, durante todo el proceso existirá apoyo médico, psicosocial, espiritual, social, jurídico y administrativo. Asimismo, se sugiere evaluar de forma periódica el mencionado protocolo e informar sus resultados a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados.
- e) Recomendar al Ministerio de Defensa Nacional suscriba un convenio con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, donde se establezca que los soldados conscriptos puedan postular, con preferencia, a un curso certificado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), a costo cero. Además, considerar el aumento de la capacitación de los soldados conscriptos, a través de cursos con altos niveles de empleabilidad y convalidables, para poder optar a una posterior continuidad de estudios en una carrera en un Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional o Universidad que cuente con la debida acreditación institucional. Asimismo, considerar la creación de un Comité de Calidad para determinar cada curso de capacitación que SENCE licite, de acuerdo a los objetivos del convenio.
- f) Propender a que las instituciones armadas fortalezcan las medidas para incentivar el ingreso a las escuelas matrices, tanto de oficiales como de suboficiales o gente de mar, para los soldados conscriptos, una vez finalizado su servicio militar.
- g) Se propone estudiar una modificación respecto de los requisitos legales que actualmente se exigen para el ingreso a la planta de Soldado de Tropa Profesional, estableciendo expresamente que quienes ingresen a dicha carrera deberán haber cumplido con el servicio militar satisfactoriamente. Para lo anterior, se requiere modificar el DFL N°1, de 1997, Estatuto del Personal de las FF.AA., para incluir este nuevo requisito.
- h) Se recomienda que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y la Dirección de Movilización Nacional analicen la actual ficha de Inscripción y el formulario de postulación voluntaria al servicio militar, a fin de generar nuevos documentos digitales, cuya información será completada directamente por el ciudadano, con asistencia de una persona de la institución que corresponda, recogerá información respecto de distintos tópicos de interés, el formulario será reservado y será firmado materialmente, sólo para efectos del registro. Esto con el objeto de contar con información que permita elaborar mejores políticas públicas que vayan en beneficio de quienes realizan el servicio militar.
- i) Perfeccionar la información de los conscriptos, estandarizando las bases de datos para que las autoridades respectivas puedan contar con datos procesables que permitan mejorar las decisiones y la implementación de políticas para generar un sistema de mejora permanente del servicio militar.

2.- En cuanto a la prevención y sanción de abusos y maltratos en contra de soldados en el Ejército:

- a) Respecto de los casos de maltrato ocurridos en los últimos cinco años, se han aplicado sanciones disciplinarias en las respectivas hojas de vida a 51 responsables y se ha dado de baja de la institución a 39 integrantes de la misma.
- b) A raíz de los sucesos acaecidos en la Escuela de Caballería Blindada del Ejército, recomendar que la institución realice una revisión de sus procesos, con el propósito de reforzar lo que se ha ejecutado y modificar el examen psicológico por una evaluación más rigurosa.
- c) Instar a las Fuerzas Armadas para a crear un programa de resiliencia y bienestar que busque fortalecer la salud mental en el personal militar, a través de medidas de prevención de salud y detección precoz de conductas de riesgos, tales como el consumo de alcohol y drogas.

En tal sentido, se sugiere que el Ministerio de Defensa Nacional instruya a las instituciones castrenses para que fortalezcan protocolos y adopten las medidas necesarias para prevenir, detectar y sancionar el tráfico ilícito de drogas y estupefacientes.

- d) Proponer la formación de un equipo multidisciplinario de contención y apoyo conformado por especialistas de la DPE, COSALE y CLE, cuya finalidad sea intervenir una unidad que se encuentra viviendo una situación de crisis que podría generar insatisfacción, frustración y otros factores que lesionen la convivencia.
- e) Efectuar un nuevo examen psicológico; el mismo que se aplica para el ingreso a la Institución; el cual detecte conductas desadaptativas y patologías clínicas que podrían desencadenar un riesgo para los conscriptos o su entorno. Éste se aplicará a partir del año 2020, en el proceso de selección del contingente a todos los ciudadanos que resulten "preseleccionados aptos". Es importante tener en consideración que, en el proceso de selección del contingente del año 2019, el Ejército realizó un examen psicológico de forma preventiva, debiendo ser ese el estándar mínimo.
- f) Generar nuevos mecanismos, con la participación del Ministerio de Salud, que tengan por finalidad la detección temprana, seguimiento, acompañamiento y licenciamiento oportuno de conscriptos que son afectados en su salud mental, ya sea por causas preexistentes o que tengan su origen en el servicio militar, a fin de evitar eventuales casos de intentos de suicidio. En el mismo sentido, se requiere de una coordinación pública para la entrega de información que permita que el sistema público de salud pueda dar una adecuada asistencia a quienes se encuentran en esta situación.

3.- Reforzar las vías, formas de denuncia y la protección al denunciante.

En este sentido, vuestra Comisión estimó conveniente establecer las siguientes medidas:

- a) Consagrar como deber militar la obligación de denunciar situaciones de maltrato o abusos de cualquier índole
- b) Contemplar mecanismos adecuados de denuncia que resguarden de manera integral al denunciante.
- c) Propender a que se realicen las modificaciones legales que sometan los hechos denunciados a la jurisdicción común, a través del Ministerio Público.

4.- En cuanto al servicio militar.

- a) Mejorar la generación de oportunidades futuras de quienes ingresen a realizar el servicio militar a fin de aumentar las tasas de voluntariedad. Para ello, se ha de dar un sentido de carrera al servicio militar, estableciendo refuerzos institucionales que incentiven el ingreso de conscriptos a la planta, ya sea a través de su ingreso como soldados de tropa profesional y/o a las escuelas de Suboficiales o de Oficiales, respectivamente.
- b) Implementar medidas (medios e infraestructura adecuada) que permitan un aumento progresivo de la participación femenina en el servicio militar haciéndose cargo –en el tiempo- de la brecha existente.
- c) Recomendar que la Dirección de Movilización Nacional aumente la difusión de los beneficios derivados del servicio militar, a aquellos ciudadanos que deben realizarlo, con la finalidad de incrementar la tasa de voluntariedad en la conscripción.

En ese sentido, sería aconsejable aumentar la asignación mensual básica que recibe el conscripto, durante su servicio militar, a un monto equivalente, a lo menos, al salario mínimo mensual, siendo imponible en la totalidad de su monto.

5.- Proponer al Ministerio de Defensa Nacional que informe anualmente a la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados acerca de las estadísticas vinculadas al acoso laboral o sexual de los conscriptos, con diferenciación entre hombres y mujeres, las medidas adoptadas y las sanciones si hubieren responsables.

6.- Sugerir que el Ministerio de Defensa Nacional instruya a las tres ramas de las Fuerzas Armadas para integrar la mesa de Prevención para la Tortura que encabeza el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).

7.- En materia de formación de las FF.AA.

El Estado de Chile, al ser parte de las Convenciones e instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos y la prevención de la tortura se ha obligado a la promoción de estos derechos, así como también a la implementación de normativa interna y acciones que permitan que las actuaciones de los agentes del Estado que tengan el monopolio legítimo de la fuerza no incurran en tratos crueles o degradantes.

En este contexto, se hace necesario actualizar la ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, a fin de incorporar el respeto y garantía a los derechos humanos, permitiendo la incorporación de esta dimensión como un aspecto central de la formación e instrucción castrense.

Por ello, la Comisión concluye la necesidad de incorporar mediante una modificación legal la formación en derechos humanos en las Fuerzas Armadas relativa a su teoría y sus bases jurídicas, el régimen jurídico en derechos humanos, derecho penal especial en derechos humanos y rol de las Fuerzas Armadas en la protección y garantía de los derechos humanos.

Dicha formación deberá contemplar además de manera particular el análisis de la Convención Internacional Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; así como el conocimiento y análisis de las violaciones a estos derechos ocurridas en Chile sobre la base del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación; del Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; del Informe de la Comisión de Prisión Política y Tortura; y del Informe de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura

8.- Respecto del conscripto Marco Antonio Velásquez González (QEPD), requerir que el Ejército informe a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, inmediatamente de concluidos los procesos administrativos y judiciales en trámite, acerca de las responsabilidades de los mandos en el regimiento respectivo, de las observaciones conductuales y del hecho de haberlo puesto a realizar una guardia pese a la existencia de un parte médico.

V.- CONSIDERACIONES QUE SIRVAN DE BASE A LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

Por dos votos a favor y cinco en contra, votando por la afirmativa la diputada señora Álvarez, doña Jenny y el diputado señor Brito, don Jorge y votando por la negativa los diputados señores Carter, don Ávaro; Desbordes, don Mario; Matta, don Manuel; Trisotti, don Renzo y Urrutia, don

Oswaldo, vuestra Comisión rechazó una proposición del diputado señor Brito, don Jorge, en el siguiente sentido

“Proponer y defender un Servicio Militar exclusivamente voluntario, es una visión sobre las FF.AA. que queremos, basada en el profesionalismo más que en la cantidad, y de alta capacidad técnica para enfrentar amenazas no convencionales. Así lo han decidido países tan diversos como Argentina, Uruguay, EE.UU, Canadá, Alemania, Australia, Ecuador, Japón, España, entre otros. Creemos que la tendencia debe ir por planificar para enfrentar conflictos de diversa índole a corto, mediano y largo plazo, invirtiendo por ejemplo en el desarrollo tecnológico, la industria militar y la profesionalización de la fuerza, y no obligando a jóvenes a alistarse contra su voluntad.

Es por esto, que la Comisión propone al Ministerio de Defensa Nacional, modificar las normas legales y constitucionales que correspondan, en particular el artículo 22 de la Constitución Política de la República y las normas pertinentes del Decreto Ley 2.306 del año 1978 del Ministerio de Defensa Nacional, con el objeto de establecer la voluntariedad del Servicio Militar en Chile.”.

Los diputados que votaron en contra de la propuesta fundamentaron su postura en el hecho de que la voluntariedad del servicio militar requiere de un estudio más profundo y del análisis de expertos en la materia que debe darse en el marco de un proyecto de ley. Algunos diputados consideraron importante avanzar gradualmente en el estudio de otras modalidades de servicio militar y que el Ministerio de Defensa se abra a estudiar dicha posibilidad, en tanto, otros se manifestaron contrarios a la propuesta por considerarla inconveniente para los intereses del país.

XI. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos del Gobierno en relación con los impactos Sanitarios, Económicos, Sociales y Laborales que la pandemia por la Enfermedad COVID-19 ha provocado en el país (CEI 47) y de la Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno relacionados con el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe por Calamidad Pública, decretado por la Pandemia COVID 19, en temas Sanitarios, Económicos y de Orden Público (CEI 48).

Antecedente

En sesión ordinaria N° 17^a/368, celebrada con fecha 29 de abril de 2020, y en virtud de lo establecido en los artículos 52, N° 1, letra c), de la Constitución Política de la República; 53 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del Reglamento de la Corporación, la Sala de la Cámara de Diputados prestó su aprobación a dos solicitudes destinadas a investigar asuntos relacionados con los actos del Gobierno en torno a su manejo de los diferentes aspectos que involucra la pandemia originada por el virus Covid-19.

En este sentido, las solicitudes presentadas fueron las siguientes:

1) La primera de ellas (CEI 47), presentada por 64 señoras y señores diputados, para investigar los actos de todo órgano de la administración del Estado que, de cualquier forma haya participado en la adopción e implementación de medidas destinadas a evitar y contener la propagación del Covid-19, la recuperación de los enfermos, así como de aquellas medidas destinadas a mitigar los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia, entre la población, cuya acuerdo de creación fue comunicado al Secretario Jefe de Comisiones mediante el oficio N° 15.497, de la misma fecha, de acuerdo a los antecedentes que a continuación se señalan y que se contienen en la solicitud sometida a consideración de la Sala:

“Conforme a lo dispuesto en el artículo 52 N° 1 letra c) de la Constitución Política, y a los artículos 13 y siguientes del Reglamento de la Corporación, que disponen expresamente que la Cámara de Diputados y Diputadas tiene la atribución exclusiva para crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, “(...) con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.”, es que nos parece urgente y necesario que exista un espacio institucional de seguimiento de los actos del Gobierno para enfrentar una circunstancia extraordinaria como la pandemia del COVID-19 y sus impactos sanitarios, económicos, sociales y laborales, especialmente cuando las libertades públicas se encuentran restringidas por la declaratoria de un excepción constitucional.

Con la finalidad de dar cumplimiento a ese objetivo, los Diputados y Diputadas firmantes venimos en solicitar se constituya una comisión especial investigadora que se aboque a dar seguimiento a los actos del Gobierno, expresados en las decisiones legislativas, medidas administrativas y acciones del Ejecutivo, considerando la definición de estrategias y diseño de políticas públicas, implementadas para enfrentar los impactos sanitarios, económicos y sociales que la pandemia por la enfermedad COVID-19 está provocando en los hogares, los trabajadores y trabajadoras y en la población del país.

En particular, la comisión deberá abocarse a “Reunir informaciones de las actuaciones de todos los órganos de la administración del Estado, en particular, de los Ministros, Subsecretarios, jefes de servicios y las autoridades competentes de los Ministerio de Interior y Seguridad Pública, Secretaría General de Gobierno, Hacienda, Salud, Trabajo y Previsión Social, Economía, Fomento y Turismo y Desarrollo Social y Familia, en relación a las estrategias, planes, decisiones adoptadas, proyecciones y forma y modo de cumplimiento y evaluación de las medidas para prevenir y contener la propagación del COVID-19 y la recuperación de infectados, para mitigar los impactos sociales y económicos derivados de la pandemia en la población y para mantener informada a la ciudadanía sobre la situación del país, las decisiones adoptadas por las autoridades y sus fundamentaciones; en relación a las medidas adoptadas por el Ejecutivo en uso de las facultades excepcionales conferidas por la

declaratoria del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública establecido por el Presidente de la República a través del Decreto 104 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; a la Ley N° 21.225 del 2 de abril de 2020 que establece medidas para apoyar a las familias y a las micro, pequeñas y medianas empresas por el impacto de la enfermedad COVID19 en Chile; en relación del Decreto (exento) número 101 del Ministerio de Hacienda del 13 de abril de 2020 que determina la fecha según la cual deben cumplirse los requisitos exigidos en el artículo 1 del artículo primero de la Ley número 21.225, que autoriza la entrega de un bono de apoyo a los ingresos familiares y establece la forma de acreditación de los requisitos exigidos por las instituciones a los beneficiarios señalados en el inciso tercero del citado artículo 1; del Decreto 420 del Ministerio de Hacienda de fecha 1 de abril de 2020 que establece medidas de índole tributaria, para apoyar a las familias, los trabajadores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, en las dificultades generadas por la propagación de la enfermedad covid-19 en Chile y la Ley N° 21.227 de 6 de abril de 2020 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales.”.

Respecto de esta comisión se acordó por la Sala su integración en la sesión 25ª/368, celebrada el día 26 de mayo de 2020, y ello se comunicó al Secretario Jefe de Comisiones mediante oficio N° 15.557.

2) La segunda de estas comisiones (CEI 48) fue creada a partir de una solicitud presentada por 63 diputadas y diputados, para investigar los actos de los órganos de la administración del Estado, en particular del Ministerio de Salud, relacionados con las medidas de orden sanitario, del Ministerio de Hacienda, en razón de las medidas tendientes a enfrentar los efectos económicos, y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y jefes de la Defensa Nacional, en relación con el orden público, todo ello en el marco del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, decretado a raíz de la pandemia de Covid 19. La creación de esta comisión fue comunicada al Secretario Jefe de Comisiones mediante oficio N° 15.499, en razón de los antecedentes y consideraciones que se exponen a continuación, contenidos en la misma presentación de los parlamentarios patrocinantes:

“1. Que el mundo atraviesa por una difícil situación sanitaria y económica derivada del denominado coronavirus, la cual ha afectado cientos de miles de personas en países alrededor del mundo (más de 300.000 a la fecha de presentación de esta solicitud), y dejando millares de muertos a su paso (unos 14.000 aproximadamente). Dicha pandemia, presente en nuestro país hace algunas semanas, ya tiene más de 632 contagiados y se espera que la propagación se agudice en los próximos días.

Para estos efectos, S.E: el Presidente de la República, de conformidad al artículo 41 de la Constitución Política, decretó estado de catástrofe en el país por calamidad pública, con la finalidad de premunirse de las herramientas jurídicas previstas en la Carta Fundamental, y en la Ley Orgánica Constitucional de Estados de Excepción para hacer frente a las distintas necesidades públicas que demandará esta compleja crisis sanitaria.

Según se lee en el Decreto N° 104 de 18 de marzo de 2020 de S.E. el Presidente de la República, que declaró dicho estado de excepción constitucional, las razones para decretarlo fueron las siguientes:

“1. Que, como es de público conocimiento, a partir del mes de diciembre de 2019, hasta la fecha se ha producido un brote mundial del virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) que produce la enfermedad del coronavirus 2019 o COVID-19.

2. Que, con fecha 30 de enero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS, declaró que el brote de COVID-19 constituye una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento Sanitario Internacional, aprobado en nuestro país por el decreto N° 230, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. Que, el 5 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud dictó el decreto N° 4, de 2020, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por

Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV). Dicho decreto fue modificado por el decreto N° 6, de 2020, del Ministerio de Salud.

4. Que, el 28 de febrero de 2020, la OMS elevó el riesgo internacional de propagación del coronavirus COVID-19 de “alto” a “muy alto”.

5. Que, el 11 de marzo de 2020 la OMS concluyó que el COVID-19 puede considerarse como una pandemia.

6. Que, hasta la fecha, 164 países o territorios han presentado casos de COVID-19 dentro de sus fronteras. Así, a nivel mundial, 193.475 personas han sido confirmadas con la enfermedad, con 7.864 muertes.”.

Las cifras anteriormente señaladas, ya desfasadas a la fecha de presentación de esta solicitud como se ha mencionado, aumentan día a día, y la situación se recrudece tanto a nivel mundial, como en nuestro país.

2. Que en este estado de cosas, efectivamente la Constitución Política de la República le otorga herramientas a S.E. el Presidente de la República para que, en estado de catástrofe, se restrinjan las libertades de locomoción y de reunión, se dispongan requisiciones de bienes, se establezcan limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y se adopten todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada. Por lo anterior, las catastróficas consecuencias de la propagación del virus que se están viendo en otros países, exigen de la autoridad que se adopten las medidas más estrictas que dispone el ordenamiento jurídico con la finalidad de evitar un mayor nivel de contagio y otros posteriores efectos perniciosos para la salud pública.

No obstante el carácter de la crisis sanitaria que se enfrenta, la situación no inhibe las atribuciones que tiene la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos del Gobierno, puesto que es especialmente en estas situaciones en que los frenos y contrapesos de los distintos poderes del Estado deben mantenerse equilibrados, de tal forma de responder correctamente frente a la emergencia sanitaria. Lo contrario implicaría tolerar un Poder Ejecutivo omnipotente, sin control, y con diversas atribuciones de restricción de derechos fundamentales, circunstancias todas que ponen en peligro el Estado de Derecho y por lo pronto, el sistema democrático.

Es de la esencia de una democracia que los actos del Gobierno estén sometidos a un constante escrutinio público, el cual debe canalizarse por todos los medios disponibles de control del ejercicio del poder, dentro de los cuales se encuentran las comisiones investigadoras que puede constituir la Cámara de Diputados en uso de sus atribuciones exclusivas de fiscalización.

4. Que en este orden de cosas, el Ministerio de Salud ha decidido mantener una política de implementación progresiva de medidas a propósito de la crisis del COVID-19, manteniendo una activa polémica con importantes (organizaciones) sociales que demandan una intervención más efectiva. En efecto, el Colegio Médico de Chile A.G., ha remitido una serie de recomendaciones a la autoridad sanitaria, particularmente, el cierre de las ciudades, para evitar una mayor propagación del virus. Ello ha tenido respaldo en diversos Alcaldes, especialmente de la Región Metropolitana (la que tiene la mayor cantidad de casos positivos), que han exhortado al Gobierno a adoptar esta y otras medidas. Sin embargo, y pese a los recientes esfuerzos por ampliar los espacios de comunicación entre las distintas entidades, las medidas adoptadas aún continúan siendo insuficientes, atendida la crisis que ya impacta con mayor fuerza a otros países del mundo.

5. Que la fiscalización de los actos del Gobierno no debe restringirse únicamente a las medidas en el orden sanitario, que evidentemente son las más urgentes, sino que además, a las adoptadas en el orden económico, puesto que el Ministerio de Hacienda ha anunciado un específico Plan Económico de Emergencia para hacer frente al coronavirus. Por lo pronto, otros ministerios sectoriales han adoptado otras medidas, que deben ser objeto de fiscalización por parte de la Cámara de Diputados.

6. Que además, se debe tener presente que la fiscalización debe extenderse a las medidas adoptadas por los Jefes de la Defensa Nacional que fueron designados en cada una de las regiones para hacerse cargo del estado de catástrofe. No se debe olvidar que la situación en la que se encuentra el país es de carácter excepcional, que si bien es decretada por el Presidente de la República, no puede significar una ausencia de todo control en el ejercicio de las atribuciones que concede la Constitución Política y las leyes, un mucho menos, vulneraciones a los derechos humanos de las personas.

7. Que por lo anterior, la Cámara de Diputados debe ejercer sus facultades fiscalizadoras con la finalidad de esclarecer estos hechos, darlos a conocer a la opinión pública, efectuar un pronunciamiento sobre los actos del Gobierno, y en su caso, hacer efectivas las responsabilidades constitucionales que correspondan.”.

Respecto de esta comisión, al igual que con la anterior, se acordó por la Sala su integración en la sesión 25ª/368, celebrada el día 26 de mayo de 2020, y ello se comunicó al Secretario Jefe de Comisiones mediante oficio N° 15.558.

Conclusión

CONCLUSIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Por su parte, las diputadas señoras Marcela Hernando y Camila Vallejo, y los diputados señores Juan Luis Castro, Ricardo Celis y Jaime Mulet (Presidente de la Comisión), presentaron una propuesta de conclusiones que en la sesión 26ª fue **aprobada** con 7 votos favorables de las diputadas señoras Marcela Hernando y Camila Vallejo, y de los diputados señores Juan Luis Castro, Ricardo Celis, Jaime Mulet, Leonardo Soto y Víctor Torres.

El texto de las conclusiones aprobadas es el siguiente:

“Resumen ejecutivo de conclusiones

I. Etapa de preparación, ingreso del virus al país, “Nueva Normalidad”

1.El gobierno se enfocó de manera primordial en la situación hospitalaria, descuidando gravemente la propagación de la pandemia. La estrategia inicial del Gobierno consistió en un reforzamiento del sistema de salud para atender las situaciones más críticas de contagio, lo cual es valorado como necesario, pero no fue suficiente para el control de la pandemia, descuidándose los indicadores de reproducción del virus. El gobierno optó por no considerar durante meses a las recomendaciones de distintas agrupaciones de expertos, tendientes a la implementación de políticas públicas que evitaren la propagación del COVID-19.

2.La toma de decisiones por parte del gobierno careció de receptividad de ideas por parte de científicos, médicos, asociaciones gremiales, estadísticos, profesionales de la salud y, en definitiva, de la participación ciudadana que requería el manejo de esta pandemia. El gobierno adoptó tardíamente otras medidas que, a pesar de haber sido requeridas por científicos, asociaciones gremiales, la sociedad civil, centros de estudios, y profesionales de la salud, tardaron meses en ser tenidas en consideración y, en definitiva, implementadas.

3.La implementación de las denominadas “cuarentenas dinámicas” por parte del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich no respondieron a criterios epidemiológicos claros, ni tuvieron como motivación la detención de la propagación del virus en Chile

4.A la fecha en que el gobierno comenzó a utilizar la expresión “Nueva Normalidad”, no existía un nivel razonable de trazabilidad, por cuanto, a juicio de esta Comisión no bastaba mantener una supuesta “meseta” de contagios en el país para llamar a la reactivación económica.

5.La Comisión estima que el gobierno tuvo una serie de desaciertos comunicacionales, los cuales no sólo manifestaban una prepotencia derivada de un manejo político autoritario y centralista, sino que además expresaban mensajes comunicacionales hacia la ciudadanía con una deficiente claridad, polemizando con las recomendaciones de expertos. El errático y temerario manejo comunicacional del gobierno, particularmente del Presidente de la República, y del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich constituyen actos reprochables, puesto que contribuyeron a una mayor desconfianza de la ciudadanía en las medidas adoptadas por las autoridades.

II. Cifras de contagios y fallecidos

6.El Ministro de Salud Jaime Mañalich, la Subsecretaria de Salud Paula Daza y el Subsecretario de Redes Asistenciales no adoptaron las medidas adecuadas para asegurar el ingreso, procesamiento y reportabilidad de los datos afectando la fiabilidad del registro los casos contagiados por COVID 19, faltando a sus obligaciones como autoridades a cargo del sistema de vigilancia epidemiológica.

7.En relación al conteo y registro de fallecidos la Comisión concluye que el Presidente de la República Sebastián Piñera, el ex Ministro de Salud Jaime

Mañalich, la Subsecretaría de Salud Paula Daza y el Subsecretario de Redes Arturo Zúñiga son responsables de la decisión política de comunicar a la ciudadanía una estadística de fallecidos por COVID-19 que subreportaba la cifra real de fallecidos puesto que no se apegó a las recomendaciones de la OMS, ni consideró las normas internacionales de clasificación de enfermedades. Lo anterior a pesar de que el Presidente, el Ministro de Salud, la Subsecretaría de Salud y el Subsecretario de Redes asistenciales tenían acceso al registro de decesos por COVID 19 del DEIS, organismo que utiliza los datos del Registro Civil e Identificación para su elaboración siguiendo los criterios de la OMS y las normas internacionales para el registro de enfermedades, pudiendo haber recurrido a un registro correcto y apegado a dichas normas internacionales. Este hecho es particularmente grave porque los criterios implementados por la autoridad sanitaria para el registro de fallecidos tuvieron la consecuencia de variar la tasa de letalidad del COVID-19 en Chile y por lo tanto alterar la percepción de la ciudadanía en torno a la mortalidad de la pandemia en el país.

III. Estrategia trazabilidad, testeo y aislamiento

8.A juicio de esta Comisión resulta evidente que en el mes de marzo el gobierno ya estaba en conocimiento de las recomendaciones oficiales de los organismos internacionales competentes en la materia, las cuales no fueron consideradas en su totalidad, pese a la magnitud de la pandemia. Durante las primeras etapas de la pandemia, el ex Ministro de Salud señaló que el esfuerzo que estaba realizando el Gobierno no estaba enfocado en evitar los contagios, sino en que las personas se contagiaran a un determinado ritmo para no colapsar el sistema de salud, a pesar de que distintos científicos advirtieron oportunamente que este enfoque implicaba poner en grave riesgo la vida y la salud de las personas, y que la estrategia correcta en estos casos era la prevención, técnicamente conocida como TTA: testear, trazar y aislar. Para la Comisión está claro que el gobierno, en esta etapa, adoptó una estrategia de inmunidad de rebaño.

9.Se omitió adoptar medidas de prevención oportunas, lo cual, desde el punto de vista de la salud pública carece de sentido, por cuanto nada impedía haber diseñado, implementado y reforzado los sistemas de prevención propuestos, de forma paralela al mejoramiento de la capacidad hospitalaria, por cuanto no son mutuamente excluyentes.

10.La trazabilidad, pilar esencial para el control y prevención de los contagios, fue virtualmente inexistente desde el principio de la pandemia hasta finales del mes de julio, cuando a pesar de reforzar algunos aspectos, no se logró tampoco cumplir con estándares mínimos para constituirse en una medida preventiva realmente útil.

11.A pesar de las recomendaciones a nivel internacional realizadas por la OMS, y de las advertencias a nivel local efectuadas por el Consejo Asesor, los esfuerzos fueron insuficientes por parte del gobierno

en la implementación de infraestructura técnica y humana necesaria para trazar efectivamente un virus de contagio masivo.

12.Las consecuencias de no adoptar las medidas preventivas correspondientes por parte del gobierno se tradujeron en la imposibilidad de interrumpir efectivamente la cadena de contagios, que provocó que el virus se expandiera rápidamente a gran parte de la población, aumentando con ello el número de casos graves, y como consecuencia, el número de personas fallecidas.

IV. Plan paso a paso

13.La adopción del plan paso a paso también llegó de manera tardía, esto es, recién el 23 de julio. Hasta esa fecha, millones de habitantes del país estuvieron sometidos a decisiones de la autoridad sanitaria que restringieron sus derechos y libertades sin que se tuviera mayor conocimiento respecto de los criterios técnicos utilizados para adoptarlas.

14.Sin perjuicio de lo anterior, los indicadores utilizados para el plan paso a paso han sido aplicados sin conocerse por la ciudadanía, de forma clara y precisa, las condiciones para estar en una u otra etapa. Dichos indicadores no son rígidos, sino que tienen una flexibilidad peligrosa, considerando el efecto que tienen en la libertad de las personas. Asimismo, las imprecisiones técnicas en indicadores como la trazabilidad, a las cuales ya se ha hecho referencia en este documento, impactan directamente en la aplicabilidad del plan Paso a Paso.

V. Sistema de toma de decisiones

15.Si bien en distintas oportunidades el gobierno ha señalado al Comité de Crisis como el órgano del cual provienen las decisiones, esto no es efectivo, y además, impide transparentar y fijar de manera clara las responsabilidades personales por las decisiones que se toman o se omiten.

16.Para la Comisión es claro que las únicas dos autoridades del Comité de Crisis que jurídicamente tienen competencias legales para adoptar decisiones sobre medidas sanitarias son el Presidente de la República y el Ministro de Salud.

17.Las decisiones más importantes en materia de salud pública dentro del contexto de la pandemia – entre ellas la estrategia concreta implementada y la comunicación de cifras al público-, han sido tomadas por el Presidente de la República, siendo el Ministro de Salud quien ejecuta dichas decisiones a través de diversos actos formales de la Administración Pública, que emanan de su cartera.

18.Para esta Comisión, son el Presidente de la República, y los Ministros de Salud en sus respectivos mandatos, los responsables políticos del manejo de la pandemia en Chile, y sus efectos, según lo que se ha concluido hasta acá.

19.El proceso de toma de decisiones durante la pandemia ha tenido un marcado y preocupante carácter centralizado, con exclusión de las capacidades regionales y locales. Lo anterior se verifica aun cuando el enfoque correcto recomendado a nivel internacional es justamente fortalecer la información, recursos, y decisión de los organismos regionales y locales. La estrategia del control de la pandemia careció de una mirada descentralizadora, de mayor confianza en las comunidades, privilegiando la concentración del poder en las decisiones, particularmente en el Comité de Crisis, y al interior de éste de quienes lo controlan: el Presidente de la República y sus respectivos Ministros de Salud. Con este enfoque, el gobierno no sólo excluyó de la toma de decisiones a estas entidades, sino que además, desaprovechó las fortalezas de las capacidades locales, la atención primaria y numerosos expertos que se ofrecieron a participar.

VI. Medidas socioeconómicas

20.El gobierno se precipitó a proponer al Congreso Nacional una serie de políticas públicas para enfrentar la crisis socioeconómica que previsiblemente se aproximaba. No obstante, la información

recibida por la Comisión en relación a estas medidas, y a modo ejemplar, las modificaciones al Fogape y el Ingreso Familiar de Emergencia que se detallan en el cuerpo de las consideraciones, permite indicar que éstas tuvieron un marcado énfasis de focalización, provocando segregación en los distintos segmentos de la sociedad, de acuerdo a su nivel de ingresos.

21. Los distintos proyectos de ley que se tramitaron en el Congreso Nacional durante su funcionamiento -cuyo objetivo era solucionar la antedicha problemática- no tuvieron el impacto esperado en la ciudadanía, lo que generó una clara dificultad para asumir las cuarentenas, u otras medidas restrictivas de la libertad, por parte de la población, agravando la situación sanitaria.

22. Al contrario de lo planteado por el gobierno, fue una propuesta de carácter universal, como lo fue el retiro del 10% de los fondos previsionales, la que permitió aminorar, de mejor forma, la caída de ingresos de la población, especialmente de los más vulnerables. Esta problemática debió ser asumida por el gobierno mediante gasto fiscal, particularmente a través de una renta básica universal, como ocurrió en otros países.

23. El gobierno no elaboró, ni menos aplicó, políticas y/o planes para responder a las específicas necesidades de las mujeres, pese a que su situación doméstica y laboral se agravó con la pandemia. Especial gravedad merece el aumento de violencia intrafamiliar que se produjo por la extensión de las cuarentenas, según se ha mencionado. El enfoque de género estuvo –y continúa estando- ausente en el manejo de la pandemia por parte del gobierno.

24. El gobierno no adoptó políticas y/o planes dirigidos específicamente a atender la situación indígena durante la pandemia, ni tampoco consideró un reporte diferenciado para analizar su estado epidemiológico pese a las obligaciones que tiene el Estado respecto a la promoción de sus derechos y libertades fundamentales.

Relación del Ministerio de Salud con la Comisión

25. El Ministro de Salud incurrió en infracciones a la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional al no dar respuesta a más de 16 oficios despachados por la Comisión Investigadora, pese a ser reiterados en diversas oportunidades, los cuales requerían información trascendental para el cumplimiento del mandato de esta instancia parlamentaria.

Primera parte: antecedentes de hecho

1. Las conclusiones que se expresarán en la segunda parte requieren tener a la vista los antecedentes que se indicarán a continuación. Por medio del Decreto N° 104 de 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile. Sus considerandos hacen referencia a las siguientes circunstancias:

a. "1. Que, como es de público conocimiento, a partir del mes de diciembre de 2019, hasta la fecha se ha producido un brote mundial del virus denominado coronavirus-2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARSCoV-2) que produce la enfermedad del coronavirus 2019 o COVID-19"²⁰².

b. "2. Que, con fecha 30 de enero de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud, en adelante OMS, declaró que el brote de COVID-19 constituye una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 del

²⁰² Decreto N° 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de 18 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/03/18/42607-B/01/1742691.pdf>.

Reglamento Sanitario Internacional, aprobado en nuestro país por el decreto N° 230, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.”²⁰³

c.“3. Que, el 5 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud dictó el decreto N° 4, de 2020, que decreta Alerta Sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII) por brote del nuevo coronavirus (2019-NCOV). Dicho decreto fue modificado por el decreto N° 6, de 2020, del Ministerio de Salud. 4. Que, el 28 de febrero de 2020, la OMS elevó el riesgo internacional de propagación del coronavirus COVID19 de “alto” a “muy alto”. 5. Que, el 11 de marzo de 2020 la OMS concluyó que el COVID-19 puede considerarse como una pandemia”²⁰⁴.

d.“8. Que, la experiencia internacional indica que existirá un aumento de los casos confirmados del referido virus en los próximos meses en nuestro país, que requiere la adopción de medidas excepcionales por parte de la autoridad para asegurar a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica; así como al derecho a la protección de la salud establecidos en los numerales 1 y 9 del artículo 19 de la Constitución Política de la República”²⁰⁵.

2.El estado de excepción constitucional decretado se mantiene vigente hasta la fecha, habiendo sido prorrogado por S.E. el Presidente de la República por medio del Decreto Supremo N° 400 de 10 de septiembre de 2020 por 90 días adicionales.

3.El Ministerio de Salud decretó alerta sanitaria por medio de la Resolución Exenta N° 04 de 05 de febrero de 2020, la cual se ha modificado en varias oportunidades durante el transcurso de la pandemia. Por medio de esta resolución, según se lee en su considerando 17, se buscó “dotar a las autoridades del Ministerio de Salud y de aquellos servicios públicos que conforman dicho sector, de facultades extraordinarias suficientes para que, amparados en las regulaciones que los rigen y en las atribuciones legales que poseen, puedan realizar acciones de salud pública, así como otras complementarias, destinadas a prevenir y controlar en forma efectiva las posibles consecuencias sanitarias derivadas de lo señalado anteriormente”²⁰⁶.

4.Al 25 de octubre de 2020, el Ministerio de Salud ha reportado 502.063 casos confirmados acumulados de COVID-19²⁰⁷. El último informe epidemiológico disponible, de 24 de octubre de 2020, asimismo, contempla un total de 567.572 casos acumulados, incluyendo a los casos no notificados y probables²⁰⁸. Asimismo, el citado informe indica que a la fecha se consignan 18.690 fallecidos por COVID19, que incluye “Casos fallecidos totales debido a Covid-19 según región de residencia con y sin confirmación de laboratorio, según información proporcionada por DEIS-MINSAL con corte al 10-10-20”⁸.

5.Para la elaboración de este documento se han tenido a la vista, entre otros, las actas taquigráficas de cada sesión de la Comisión, los oficios despachados y respuestas recibidas, en su caso. Además, se han consultado fuentes de público acceso, en especial del Ministerio de Salud, el portal de la Biblioteca del Congreso Nacional (en lo referente a la cita de leyes, reglamentos, decretos y resoluciones), recortes de prensa, publicaciones científicas, etcétera. En la misma línea, y considerando que son antecedentes contenidos en fuentes de público acceso de la Cámara de Diputados, también se ha consultado, en lo que corresponde, los datos que se proporcionaron a las otras Comisiones Especiales Investigadoras

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Ministerio de Salud. Resolución Exenta N°4 de 05 de febrero de 2020.

²⁰⁷ Ministerio de Salud. Reporte diario del Plan de Acción Coronavirus de 16 de octubre de 2020. Disponible

en: https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/public_files/Campa%C3%B1as/CoronaVirus/Reportes/25.10.2020_Reporte_Covid19.pdf.

²⁰⁸ Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud. Informe epidemiológico N° 62 de 24 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/10/Informe-Epidemiologico-62.pdf> ⁸ *Ibidem*.

relacionadas con la materia del COVID-19, particularmente la signada con el N°50. Finalmente, se han tenido a la vista los antecedentes de hecho previstos en la intervención de la H. Diputada Hernando en la sesión de la Cámara de Diputados que conoció de la acusación constitucional en contra del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich.

Segunda parte: conclusiones de la Comisión Investigadora

1. Consideraciones y conclusiones relacionadas con los actos del Gobierno en la etapa de preparación de estrategia sanitaria, en los aspectos comunicacionales y la denominada “Nueva Normalidad”

➤ Consideraciones

Como se indica en los antecedentes, luego que en el mes de diciembre de 2019 se registraran una serie de casos de neumonía atípica en Wuhan, China, se identifica en enero del presente año que la causa de estos casos correspondía a un nuevo tipo de coronavirus, denominado “SARS-CoV-2” causante de la nueva enfermedad que hoy conocemos como COVID-19. La aparición del nuevo virus, y su propagación, llevó a la Organización Mundial de la Salud a declarar, este 30 de enero, una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII).

El virus avanzó rápidamente en el mundo, situación que quedó patente cuando, a fines del mes de febrero del año 2020, el continente europeo y particularmente Italia, vivió un aumento exponencial y sostenido de contagios, decantando en el cierre de ciudades y países completos como medida desesperada para disminuir la demanda en los colapsados sistemas de salud.

En Chile existieron diversas reacciones ante la extrema situación que se vivía en países como Italia, España y Francia. Ante la inquietud de la opinión pública, desde el Gobierno se llamó a la tranquilidad de la población, expresándose que se habían tomado las medidas de preparación necesarias desde el mes de enero de 2020.

Al efectuar un análisis a las citadas medidas de preparación que tomó el Ejecutivo, consistentes en la compra de ventiladores, habilitación de camas UCI, decodificación genética por el ISP para efectos de la toma de exámenes de reacción de polimerasa en cadena y el establecimiento de cuarentenas dinámicas, para esta Comisión no cabe duda de que la estrategia definida para hacer frente al coronavirus, fue aquella denominada como inmunidad de grupo, o como se indicará en lo sucesivo, inmunidad de rebaño²⁰⁹.

La Comisión estima que, si bien pueden valorarse positivamente estas medidas, éstas no pueden escindirse de aquellas tendientes a evitar o morigerar el ingreso del virus al territorio nacional y a la contención de su propagación en la población. En efecto, **la estrategia del Gobierno consistió en un reforzamiento del sistema de salud para atender las situaciones más críticas de contagio, lo cual es valorado como necesario**, pero no fue suficiente para el control de la pandemia, descuidándose los indicadores de reproducción del virus.

De la revisión de las medidas tomadas por la autoridad central expuestas en esta Comisión, y contrastándolas con las opiniones de diversos expertos que comparecieron a ésta, **se concluye que no existió una estrategia adecuada para evitar el ingreso del virus al país**. Sobre ello cabe precisar que las medidas adoptadas por el Gobierno en el Aeropuerto de Santiago, u otras referidas al ingreso de

²⁰⁹ La inmunidad de grupo (también, inmunidad colectiva o inmunidad de rebaño) describe un fenómeno estadístico en el que se observa una forma indirecta de protección contra una enfermedad que se produce cuando una parte de la población ha sido vacunada o existen personas que son inmunes por contagio previo e interrumpen la cadena epidemiológica, previniendo así que personas no inmunizadas contraigan la enfermedad (John TJ, Samuel R (2000). «Herd immunity and herd effect: new insights and definitions». *Eur. J. Epidemiol* 16 (7): 601-6, consultado en <https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007626510002>, el 15 de octubre de 2020.

nacionales o extranjeros desde el exterior, no fueron proporcionales a la gravedad que constituía la amenaza de ingreso no detectado del virus, lo que en definitiva se concretó.

Al respecto se puede indicar que si bien es cierto que en un principio se adoptaron medidas consistentes en declaraciones juradas de pasajeros que ingresaban por el referido terminal; primero respecto de aquellos que venían o habían estado en China, y luego en naciones europeas con transmisión comunitaria, no se evidenció una política de seguimiento eficaz sobre el cumplimiento de las medidas de aislamiento, sin perjuicio de los requerimientos en dicho sentido por parte del Colegio Médico A.G. (en adelante e indistintamente COLMED) en reunión sostenida con el Ministerio de Salud el 3 de marzo.

Por su parte, la Comisión pudo evidenciar que desde el 3 de marzo, fecha en que se detectó a la primera persona confirmada portadora del virus dentro de nuestra nación, correspondiente a un paciente de 33 años de la Región del Maule, las asociaciones gremiales de profesionales de la salud y la comunidad científica manifestaron una sentida preocupación por la situación epidemiológica nacional, particularmente referidas a las medidas adoptadas hasta ese momento por el Gobierno para prevenir el ingreso del virus, y fundamentalmente, de la contención de su propagación. Ello se verificó, y se continúa verificando en los altos índices de casos confirmados acumulados, y las tasas de fallecidos por cantidad de habitantes que tiene nuestro país en comparación con otros.

La Comisión estima que en la etapa de preparación el Gobierno se enfocó de manera primordial en la situación hospitalaria, descuidando gravemente la propagación de la pandemia.

A modo ejemplar, el COVID-19 ingresó a nuestro país casi 5 semanas después que lo hizo en Italia. Ese día los contagiados diarios reportados en Italia para el día inmediatamente anterior eran más de 2.000, y los muertos ascendían a 52, de los cuales 18 ocurrieron durante el día anterior²¹⁰. Aun teniendo a la vista estas alarmantes cifras, el Gobierno no disponía de una estrategia clara tendiente a la contención de la propagación del virus. Así, al analizar la cronología de los primeros días del COVID-19 en nuestro país, sólo en 9 días se pierde la trazabilidad pasando a Fase 3, y 4 días después, se da inicio a la Fase 4, luego de haberse duplicado los casos confirmados en menos de 24 horas.

La situación señalada cobra especial gravedad si se toma en cuenta que, a la fecha mencionada, el virus llevaba más de 2 meses circulando por el mundo, razón por la cual el manejo exigible en la etapa de preparación no debe compararse con los mismos estándares que eran esperables de países que fueron golpeados antes por el virus. En efecto, cuando el virus ingresó a nuestro país, ya se conocían experiencias fracasadas y exitosas, como las de Italia, en el primer caso, y las de Corea del Sur, en el segundo. Cabe recordar que este último país pudo sobrellevar la primera ola de COVID-19 sin necesidad de establecer medidas estrictas de confinamiento. De esta manera, al mes de marzo ya se podía observar cuáles habían sido los lineamientos que permitieron el buen manejo de Corea del Sur, el cual se fundamentó en una política pública de testeos masivos orientada a la detección de casos de manera temprana, para su posterior aislamiento, y al seguimiento de contactos estrechos de casos confirmados; es decir, la estrategia tenía una clara intención de detener la propagación del virus, a diferencia de la estrategia que tenía el gobierno de Chile.

Sobre las políticas de lo que hoy conocemos como la estrategia “TTA” (testeo, trazabilidad y aislamiento), las conclusiones la abordarán en un acápite aparte, dado el especial cuidado con que deben analizarse tales decisiones.

Para la Comisión no quedan dudas que el gobierno planificó e implementó una estrategia de inmunidad de rebaño. Lo sostenido no responde solamente a la conclusión lógica de los antecedentes tenidos a la vista por esta Comisión Investigadora, sino que emana de los antecedentes que se examinarán en acápite separado, relativo a la estrategia “hospitalocéntrica” del gobierno como respuesta

²¹⁰ Disponible en: [«Nuevo balance del coronavirus en Italia: ya son 52 los muertos y hay más de 2.000 casos»](#). *infobae.com*. 2 de marzo de 2020. Consultado el 3 de marzo de 2020.

a la pandemia, con miras hacia la indicada inmunidad de rebaño, en contraste a la necesidad estratégica de TTA.

Continuando con el análisis de la etapa de preparación, se debe añadir que el gobierno incurrió en una grave omisión al **adoptar tardíamente otras medidas que, a pesar de haber sido requeridas por científicos, asociaciones gremiales, la sociedad civil, centros de estudios, y profesionales de la salud, tardaron meses en ser tenidas en consideración y, en definitiva, implementadas.** Un ejemplo de ello es la implementación de residencias sanitarias, cuestión que sólo se materializó el 6 de junio -a pesar de haber sido solicitado de manera formal por el COLMED el día 3 de marzo. Lo mismo se puede decir respecto a la tardía implementación de una estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento, lo que pudo haber tenido una incidencia relevante en las más de 18 mil personas muertas en nuestro país. Como se dirá más adelante, la omisión en implementar esta política implicó un esfuerzo sobredimensionado, teniendo presente que recién se adoptó cuando el país registraba cerca de 5.000 contagios diarios, lo que evidentemente es mucho más complejo de implementar que con 100 casos diarios.

Asimismo, esta **Comisión concluye que la implementación de las denominadas “cuarentenas dinámicas” por parte del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich no respondieron a criterios epidemiológicos claros, ni tuvieron como motivación la detención de la propagación del virus en Chile.** En efecto, si se analizan los momentos y lugares en que éstas fueron decretadas, así como las cifras que a dicha fecha informaba el Ministerio de Salud, sólo queda concluir que su aplicación respondió a la estrategia ya expuesta por el señor Mañalich en su entrevista de 2 de abril, es decir, como mecanismo de control de velocidad de propagación del virus, no así como mecanismo de detención de éste.

Especial mención para esta Comisión merece el mensaje del Presidente de la República efectuado en cadena nacional, en que se anunció, el 19 de abril, la llegada de la “Nueva Normalidad”, llamando a la ciudadanía a volver a sus actividades productivas, señalando que debíamos encontrar una manera de convivir con el virus. De igual manera, la ciudadanía no olvidará el punto de prensa en que la Subsecretaria de Salud Pública, doña Paula Daza, refiriéndose a la nueva normalidad señaló que: *“Tenemos que ir retomando esta nueva vida, esta nueva normalidad que le hemos llamado, manteniendo las medidas restrictivas que tenemos hasta el día de hoy”* donde agregó *“¿Me puedo juntar con un grupo de amigos a tomar un café? Probablemente sí, con unos pocos, unos cuatro amigos, con las medidas de distanciamiento social”*²¹¹.

Debe considerarse que, a la fecha en que el gobierno comenzó a utilizar la expresión “Nueva Normalidad”, no existía un nivel razonable de trazabilidad, por cuanto, **a juicio de esta Comisión no bastaba mantener una supuesta “meseta” de contagios en el país para llamar a la reactivación económica.** Lo concluido no sólo responde al razonamiento de esta Comisión, sino que queda en evidencia cuando se analiza la curva de contagios y muertes, particularmente en su evolución entre la fecha en que se anuncia la llegada de la “Nueva Normalidad” -419 contagios- y aquella que se configuró 15 días después esto es, 1.373 contagios.

La situación es aún más compleja si se analiza la evolución de la curva de contagios de los meses que siguieron a la denominada “Nueva Normalidad”. Así consta en el séptimo informe del monitoreo Movid-19 (encabezado por la Universidad de Chile y el Colegio Médico), que reveló que entre el 9 y el 23 de abril pasado, las salidas recreativas de personas con síntomas de Covid-19 aumentaron en 44,3%, mientras que el alza fue de 75,8% entre quienes no tenían sospechas de la enfermedad²¹².

En concordancia con lo que hasta aquí se ha venido señalando, esta **Comisión concluye que la toma de decisiones por parte del gobierno careció de receptividad de ideas por parte de**

²¹¹ Disponible en <https://radio.uchile.cl/2020/04/20/paula-daza-y-nueva-normalidad-me-puedo-juntar-conamigos-a-tomar-un-cafe-probablemente-si/>. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2020.

²¹² Disponible en: <https://www.uchile.cl/noticias/165045/mensajes-de-nueva-normalidad-aumentaron-salidasrecreativas>. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2020.

científicos, médicos, asociaciones gremiales, estadísticos, profesionales de la salud y, en definitiva, de la participación ciudadana que requería el manejo de esta pandemia.

Por su parte, advierte la Comisión que el gobierno tuvo una serie de desaciertos comunicacionales, los cuales no sólo manifestaban una prepotencia derivada de un manejo político autoritario y centralista, sino que además expresaban mensajes comunicacionales hacia la ciudadanía con una deficiente claridad, polemizando con las recomendaciones de expertos. Ello provocó, a juicio de esta Comisión una situación aún más grave de falta de confianza en las autoridades, la cual era fundamental para afrontar el COVID-19 de mejor manera.

Esta Comisión concluye que el errático y temerario manejo comunicacional del gobierno, particularmente del Presidente de la República, y del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich constituyen actos reprochables, por cuanto constituye un deber constitucional del Estado el dar protección a la población, obligación que se ve mermada si es que la comunicación de las medidas adoptadas resultan ser abiertamente deficientes y parciales. A lo anterior debe agregarse que el gobierno se encontraba en una situación política y comunicacional muy compleja, atendido el proceso social que se desencadenó desde el 18 de octubre de 2019. Las diversas encuestas de opinión que se han dado a conocer muestran inequívocamente una falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, razón por la cual, teniendo presente la gravedad de la pandemia, el gobierno no actuó con la debida diligencia en el manejo comunicacional, pese a que por su debilitada posición se requería la adopción de un alto estándar de transparencia y prolijidad en la información muy superior al que en definitiva se evidenció.

En este sentido se dirigió el COLMED a través de su presidenta, la Dra. Izkia Siches solicitando un solo mando y una sola vocería que comunicara a la ciudadanía sobre las medidas de confinamiento y autocuidado que se recomendaban, en concordancia a los lineamientos establecidos por la Organización Panamericana de la Salud en febrero del presente año²¹³ para el manejo del COVID-19. En el citado documento, la OPS establece recomendaciones para la comunicación de riesgos, resaltando la necesidad de la confianza y credibilidad, sin la cual el público no creerá en las informaciones que den las autoridades; del anuncio temprano – que muestra liderazgo y genera confianza; de la transparencia como mecanismo de generación de confianza; de la involucramiento de la comunidad; de la planificación con tiempo. De igual manera, se establecieron metas de comunicación, entre las cuales se destacan: mantener la credibilidad y la confianza del público en las autoridades proporcionando información correcta y con base científica, reconociendo las incertidumbres, con honestidad, conocimiento y compromiso; evitar las especulaciones y las conjeturas, y el empleo de un enfoque comunicacional gubernamental unificado, estratégico, coordinado y operativo. Lamentablemente, a juicio de esta Comisión, estas indicaciones no fueron seguidas por nuestra autoridad sanitaria en la etapa de preparación y combate inicial de la pandemia.

Para esta Comisión, como consecuencia de todo lo señalado con anterioridad, recién a mediados del mes de junio de 2020 -esto es, a 3 meses del ingreso del COVID en nuestro país- pudo apreciarse una leve mejoría en la curva de contagio. Tres meses en que quedaron de manifiesto las deficientes decisiones adoptadas las que -en lugar de detener la propagación del virus, no impidieron el crecimiento exponencial de contagios. En efecto, según consta de los documentos de esta Comisión, de haberse seguidos las recomendaciones de la comunidad científica, se estima que el número de muertes en nuestro país habría alcanzado sólo las 5.100 personas²¹⁴. En cambio, hoy lamentamos el fallecimiento de más de 18 mil compatriotas.

➤ Conclusiones de la etapa de preparación de estrategia sanitaria, en los aspectos comunicacionales y la denominada “Nueva Normalidad”

²¹³ COVID-19 Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus 2019, OPS. Febrero 2020.

²¹⁴ Intervención del señor Bacigalupe. Sesión de 05 de octubre de 2020. Acta taquigráfica aún no disponible.

1. En la etapa de preparación no existió una estrategia adecuada para evitar el ingreso del virus al país.

2. El gobierno se enfocó de manera primordial en la situación hospitalaria, descuidando gravemente la propagación de la pandemia. La estrategia inicial del Gobierno consistió en un reforzamiento del sistema de salud para atender las situaciones más críticas de contagio, lo cual es valorado como necesario, pero no fue suficiente para el control de la pandemia, descuidándose los indicadores de reproducción del virus. El gobierno optó por no considerar durante meses a las recomendaciones de distintas agrupaciones de expertos, tendientes a la implementación de políticas públicas que evitaren la propagación del COVID-19.

3. La toma de decisiones por parte del gobierno careció de receptividad de ideas por parte de científicos, médicos, asociaciones gremiales, estadísticos, profesionales de la salud y, en definitiva, de la participación ciudadana que requería el manejo de esta pandemia. El gobierno adoptó tardíamente otras medidas que, a pesar de haber sido requeridas por científicos, asociaciones gremiales, la sociedad civil, centros de estudios, y profesionales de la salud, tardaron meses en ser tenidas en consideración y, en definitiva, implementadas.

4. La implementación de las denominadas “cuarentenas dinámicas” por parte del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich no respondieron a criterios epidemiológicos claros, ni tuvieron como motivación la detención de la propagación del virus en Chile

5. A la fecha en que el gobierno comenzó a utilizar la expresión “Nueva Normalidad”, no existía un nivel razonable de trazabilidad, por cuanto, a juicio de esta Comisión no bastaba mantener una supuesta “meseta” de contagios en el país para llamar a la reactivación económica.

6. La Comisión que el gobierno tuvo una serie de desaciertos comunicacionales, los cuales no sólo manifestaban una prepotencia derivada de un manejo político autoritario y centralista, sino que además expresaban mensajes comunicacionales hacia la ciudadanía con una deficiente claridad, polemizando con las recomendaciones de expertos. El errático y temerario manejo comunicacional del gobierno, particularmente del Presidente de la República, y del ex Ministro de Salud Jaime Mañalich constituyen actos reprochables, puesto que contribuyeron a una mayor desconfianza de la ciudadanía en las medidas adoptadas por las autoridades.

2. Conclusiones relacionadas con los actos del Gobierno relativas a los registros de contagiados y fallecidos.

➤ Consideraciones

El DFL N° 1 que fija texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las Leyes N° 18.993 y 18.469 norma las atribuciones del Ministro de Salud y la Subsecretaría de Salud Pública.

El artículo 4º regula las atribuciones del Ministro de Salud, particularmente, el numeral 5) le entrega la obligación de tratar datos con fines estadísticos y mantener registros o bancos de datos respecto de las materias de su competencia, entre las que está efectuar la vigilancia en salud pública y evaluar la situación de salud de la población.

El artículo 9º dispone que la Subsecretaría de Salud Pública subrogará al Ministro de Salud en primer orden y tendrá a su cargo las materias relativas a la vigilancia, prevención y control de enfermedades que afectan a poblaciones o grupos de personas.

Decreto N° 4 del 5 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud que declara la Alerta Sanitaria dispone que le corresponde al Ministerio de Salud efectuar la vigilancia en salud pública y evaluar la situación de salud de la población y que según lo indicó la Contraloría General de la República, a esta cartera “le

competente mantener un adecuado sistema de vigilancia epidemiológica” así como de “investigar los brotes de enfermedades y coordinar la aplicación de medidas de control”²¹⁵.

a) Actos del gobierno relativos al registro de contagiados por COVID 19.

El Sistema de Registro, Alerta y Vigilancia de Enfermedades de Notificación Obligatoria o EPIVILA, existente desde antes de la pandemia tiene como objeto el registro y vigilancia de los casos de enfermedades de notificación obligatoria en el territorio nacional, como lo es el caso del COVID 19 y es utilizado por todos los establecimientos de salud para reunir información representativa para la toma de decisiones en materia de política sanitaria. **Estos datos son recolectados por los SEREMI de Salud para posteriormente ser enviados a nivel central.**

Cabe precisar que el Sistema EPIVIGILA está a cargo del Departamento de Epidemiología de la División de Planificación Sanitaria de la Subsecretaría de Salud Pública.

Respecto a su funcionamiento el Contralor de la República, en la sesión del 06 de agosto precisó que el uso de este sistema implica *“que hay que ingresar los datos al momento en que exista una sospecha o un caso confirmado de alguna enfermedad de notificación obligatoria como pasó a ser el COVID 19, este sistema entrega información en tiempo real al Ministerio obviamente para la toma de decisiones, por ejemplo desde este punto de vista cuales van a ser las cuarentenas”*²¹⁶ En la misma sesión la Contraloría General de la República, en su exposición dio cuenta de la realización de una auditoría para obtener información respecto a la cantidad de contagiados por COVID 19 registrada en el Sistema EPIVIGILA, evaluando particularmente si estos datos eran fidedignos y si la autoridad tomó las medidas necesarias para el ingreso, procesamiento y reportabilidad de los datos²¹⁷.

A partir de esta se puede identificar las definiciones y actos de gobierno relativos al registro de contagiados por COVID 19:

-El 30 de enero de 2020 mediante el oficio N° 276, la Subsecretaría de Salud Pública y la Subsecretaría de Redes Asistenciales instruyen que las pruebas de laboratorio para el test 2019-nCoV deben considerarse solo para pacientes que cumplan la definición de caso sospechoso previo envío, en ese entonces, de las muestras sospechosas al ISP.

-El 06 de marzo, el Ministerio de Salud implementó un correo electrónico para recibir notificaciones por parte de los laboratorios de casos sospechosos por COVID 19 en formato pdf, **“siendo estos documentos digitalizados a nivel central”**²¹⁸. El envío de datos de los laboratorios recién se comenzó a estandarizar el envío de los resultados para ser ingresados a EPIVIGILA.

-El 29 de mayo de 2020 las Subsecretarías de Redes y Salud impartieron instrucciones a todos los laboratorios certificados en la técnica PCR para que remitiera un reporte estadístico de laboratorio y la planilla de resultados, en formato Excel. Por lo que el Ministerio de Salud recibía directamente la información de esto

Según lo expuesto por el Contralor a la Comisión la Comisión en la sesión del 06 de agosto se constató que: *“Ministerio de salud informaba tomando como base solo aquellos casos notificados en EPIVIGILA no considerando aquellos que a lo mejor estaban positivos, que estaban en un informe de un laboratorio pero que no habían sido incorporados al sistema a través de EPIVIGILA”* (...)

En esta sesión el Contralor General de la República indicó que para el

²¹⁵ Presentación Contraloría General de la República en la sesión del 06 de Agosto. Consultado en:

²¹⁶ *Íbid*

²¹⁷ *Íbid.*

²¹⁸ *Íbid.*

día 08 de junio se cruzó la información de EPIVIGILA con los casos informados de laboratorio, los casos registrados en EPIVIGILA sin examen de laboratorio y casos clínicos confirmados con examen de laboratorio negativo 177.301 “sin embargo para ese día la autoridad informó 142.759, es decir, hay una diferencia entre los casos reales y los informados de 34.542”²¹⁹.

Si bien la Subsecretaría hizo un ajuste de la cifra 16 días después aún persistió una diferencia de 3.999 contagios ya que esta cartera incorporó solo 173.302.

Por otro lado, se constató que a pesar que el Ministerio de Salud ocupó el Sistema EPIVIGILA para la elaboración del reporte diario, según los antecedentes entregados a la Comisión Investigadora por la Contraloría General de la República se constató que, por ejemplo, al 09 de junio existieron 6.607 casos no incorporados en el reporte diario que sí se encontraban registrados en EPIVIGILA.

Para la Comisión estos hechos revisten una gravedad particular por cuanto la no inclusión de todos los contagiados en el EPIVIGILA en el reporte diario impide un control efectivo de estas personas y sus contactos estrechos afectando gravemente la estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento. En tal sentido la Contraloría en su informe precisó que *“el problema es que la trazabilidad que se hace **se hace solo respecto a los informados en epivigila y no respecto a aquellos casos que efectivamente son positivos** y eso obviamente hace, que por ejemplo, quien efectúa una fiscalización en terreno -un Carabinero- cuando solicita un permiso o que se exhiba un permiso podía ser que esa persona estaba positiva y no estaba informada en EPIVIGILA”*²²⁰.

b. Actos del gobierno relacionados con el registro de fallecidos.

Según la información a la que tuvo acceso la Comisión, el registro de fallecidos normalmente opera a través de diversas fuentes de información para posteriormente ser cruzados en una planilla administrada por las autoridades sanitarias a nivel central. Una de estas fuentes es EPIVIGILA, que reúne la notificación de laboratorios y médicos, sistema que como se mencionó más arriba depende la Subsecretaría de Salud Pública. Otra fuente son los certificados médicos de defunción inscritos en el Registro Civil que sirve como base para la elaboración de las estadísticas de defunciones por parte del Departamento de Información y Estadística en Salud (en adelante DEIS).

Por otro lado, las SEREMI de salud, dependientes de la Subsecretaría de Salud Pública entregan una planilla de defunciones regionales al nivel central; a su vez los fallecidos se reportan a través del Subsistema de Comunicación inmediata de defunciones relacionadas con COVID-19. Por último, según antecedentes entregados por la Contraloría General de la República a la Comisión, la Subsecretaría de Salud implementó una plataforma de monitoreo de fallecidos al interior de su propio gabinete. De esta manera a nivel central se consolidan estos datos en una planilla única de defunciones COVID-19.

Cabe destacar que la OMS estableció el 16 de abril de 2020 las directrices para el conteo y registro de fallecidos por COVID-19 estableciendo que se debía considerar el fallecimiento por coronavirus “como aquella resultante de una enfermedad clínica compatible, sea un caso probable o confirmado por Covid19, a menos que exista una causa relacionada que evidentemente no pueda ser relacionada con el Covid-19 (como por ejemplo un trauma)”²²¹. Es decir que según la OMS para efectos de la vigilancia epidemiológica se deben considerar tanto los decesos sospechosos como los confirmados por esta enfermedad.

²¹⁹ Íbid.

²²⁰ Íbid.

²²¹ OMS (2020): INTERNATIONAL GUIDELINES FOR CERTIFICATION AND CLASSIFICATION (CODING) OF COVID-19 AS CAUSE OF DEATH. Cita textual en inglés: “A death due to COVID-19 is defined for surveillance purposes as a death resulting from a clinically compatible illness, in a probable or confirmed COVID-19 case, unless there is a clear alternative cause of death that cannot be related to COVID disease (e.g. trauma). There should be no period of complete recovery from COVID-19 between illness and death”. Consultado en: https://www.minsal.cl/wpcontent/uploads/2020/05/Guidelines_Cause_of_Death_COVID-19.pdf

En este marco cabe destacar que el DEIS siguió las indicaciones de la OMS registrando a los fallecidos ajustándose las reglas del CIE-10 (Clasificación Internacional de Enfermedades) para calificar la causa básica de defunción por COVID 19 de manera tal que este departamento consideró como fallecidos por coronavirus tanto casos confirmados (clasificados como U07.1) como los casos sospechosos (clasificados como U07.2)²²².

La Contraloría General de la República realizó una auditoría cuyos resultados se plasmaron en el Oficio N° 283-B en donde se analizó si los resultados comunicados oficialmente por el Ministerio de Salud, el 10 de junio y el 23 de julio, corresponden a los reportes de las distintas fuentes de información.

Dicha auditoría identificó los actos administrativos por parte de la autoridad de salud mediante los cuales se fijaron los criterios para contabilizar fallecidos. El oficio B1 N° 3220 del 7 de agosto de 2020 dio cuenta que el criterio para contabilizar fallecidos consideraba como condición indispensable que en la glosa del certificado de defunción indicara expresamente el término "COVID 19" como causa de muerte además de contar con un PCR positivo²²³.

Este criterio excluyó fallecimientos que, por ejemplo, tuvieran como causa Sars-cov2, coronavirus o neumonía como enfermedad estrechamente asociada al coronavirus así como también aquellos decesos que no tuvieran un PCR positivo **contraviniendo lo dispuesto por la OMS para el registro de las muertes por COVID-19**. Esto ocurrió a pesar de que el ex Ministro de Salud, Jaime Mañalich, la Subsecretaría de Salud Pública, doña Paula Daza y el Subsecretario de Redes, don Arturo Zúñiga, **contaban con diversas fuentes como el DEIS o la plataforma al interior de sus propios gabinetes para conformar una estadística confiable que se apegara a las recomendaciones internacionales en la materia**.

A juicio de esta Comisión, la situación descrita es grave y reprochable ya que, tal y como concluyó la Contraloría en su auditoría relativa al conteo y registro de fallecidos "Es así como, **los reportes oficiales entregados a diario por el MINSAL presentaban información parcial respecto de los fallecidos por COVID-19**, por cuanto no consideró los criterios utilizados por el DEIS en esta materia, **pese a que, de acuerdo con sus atribuciones, a este último le corresponde llevar las estadísticas oficiales** - conforme a lo dispuesto en la citada resolución exenta N°46, del 5 de febrero de 2020, del MINSAL- **hecho que se mantuvo desde el inicio de la pandemia hasta el 16 de julio de este año**"²²³

Es esta diferencia de criterio la que explica las distintas cifras reportadas públicamente al interior del país y las reportadas a la OMS, hecho que al conocerse a través de medios de comunicación detonó la salida del Ex Ministro de Salud, Jaime Mañalich.

Finalmente, cabe relevar el hecho que el cambio de metodología fue realizado con posterioridad por el actual Ministro de Salud Enrique Paris, quien indicó en la 6ª sesión del 02 de julio de 2020 que "estamos **proponiendo a la Presidencia** llevar un solo tipo de registro, y ese tipo de registro debería ser el registro que lleva el Departamento de Estadísticas e Información de Salud, DEIS, del Ministerio de Salud, porque hay una especie de confusión"²²⁴.

➤ Conclusiones relativas a registros de contagiados y fallecidos.

1. En base a los antecedentes mencionados anteriormente la Comisión concluye que el Ministerio de Salud, particularmente, el Ministro de Salud Jaime Mañalich, la Subsecretaria de Salud Paula Daza y el Subsecretario de Redes Asistenciales no adoptaron las medidas adecuadas para asegurar el ingreso, procesamiento y reportabilidad de los datos afectando la fiabilidad del registro los casos contagiados por

²²² DEIS. (2020). Estadísticas de defunciones por causa básica de muerte. Consultado en: https://public.tableau.com/profile/deis4231#!/vizhome/DefuncionesSemanales1_0/DEF?publish=yes ²³ Contraloría General de la República. (2020). Oficio Final N° 283-B.

²²³ Ibídem.

²²⁴ Sesión N° 06 de 02 de julio de 2020.

COVID 19 y por lo tanto no dieron cumplimiento a sus obligaciones como autoridades a cargo del sistema de vigilancia epidemiológica.

2. En relación al conteo y registro de fallecidos la Comisión concluye, en base a lo declarado en la Comisión por el actual Ministro de Salud Enrique Paris y por la Contraloría General de la República, que el Presidente de la República Sebastián Piñera, el Ministro de Salud Jaime Mañalich, la Subsecretaría de Salud Paula Daza y el Subsecretario de Redes Arturo Zúñiga son responsables de la decisión política de comunicar a la ciudadanía una estadística de fallecidos por COVID-19 que no se apegó a las recomendaciones de la OMS, ni consideró las normas internacionales de clasificación de enfermedades.

Lo anterior a pesar de que el Presidente, el Ministro de Salud, la Subsecretaría de Salud y el Subsecretario de Redes asistenciales tenían acceso al registro de decesos por COVID 19 del DEIS, organismo que utiliza los datos del Registro Civil e Identificación para su elaboración siguiendo los criterios de la OMS y las normas internacionales para el registro de enfermedades.

Este hecho es particularmente grave porque los criterios implementados por la autoridad sanitaria para el registro de fallecidos tuvieron la consecuencia de variar la tasa de letalidad del COVID-19 en Chile y por lo tanto alterar la percepción de la ciudadanía en torno a la mortalidad de la pandemia en el país. Tal y como pudo constatar la Contraloría General de la República la consideración sólo de los fallecimientos registrados en EPIVIGILA para el cálculo de la tasa de letalidad tiene como consecuencia una “tasa menor a la que resultaría de utilizar los datos de fallecidos que informa el DEIS”²²⁵.

3. Conclusiones relacionadas con los actos del Gobierno referidos a la estrategia de trazabilidad, testeo y aislamiento (TTA)

➤ Consideraciones

a) Sobre las diversas advertencias previas que tenía el gobierno respecto a implementar anticipadamente la estrategia TTA.

Los considerandos números 10 y 11 del decreto que elaborara el entonces Ministro de Salud Jaime Mañalich M., por orden del Presidente de la República Sebastián Piñera para declarar Alerta Sanitaria en todo el territorio de la República, para enfrentar la amenaza a la salud pública producida por la propagación a nivel mundial del “Nuevo Coronavirus 2019 (2019-nCoV)”, de fecha 5 de febrero de 2020, señalan:

“10. Que, con fecha 24 de enero de 2020, la Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) remitió una carta al Ministro de Salud de Chile en virtud de la cual trae a su atención y comparte algunas consideraciones respecto a la propagación del nuevo coronavirus 2019.

11. Que, en el señalado documento, la Directora de OPS recalca la posibilidad de que casos por el nuevo coronavirus 2019 se exporten de China a las Américas. Asimismo, indican que los esfuerzos de preparación para la contención de la transmisión del nuevo coronavirus 2019 “requieren un enfoque multidisciplinario coordinado y el involucramiento de los mecanismos nacionales multisectoriales para la gestión de emergencia”. Finalmente, la Directora de OPS propone las siguientes intervenciones de contención: “detección temprana, aislamiento, manejo clínico, seguimiento de contactos, diagnóstico de laboratorio, y viajes y comercio internacionales y puntos de entrada”.

Por su parte, el considerando número 12 del decreto citado indica:

“12. Que, con fecha 30 de enero de 2020, el Director General de la

²²⁵ Contraloría General de la República. (2020). Oficio Final N° 283-B.

Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote de 2019-nCoV (nuevo coronavirus 2019) constituye una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), en virtud de lo dispuesto en el Artículo 12 del Reglamento Sanitario Internacional, aprobado en nuestro país por el decreto N° 230 de 2008 del Ministerio de Relaciones Exteriores.”

Así las cosas, para fines del mes de enero de 2020 resulta evidente que tanto el Ministro de Salud como el Presidente conocían mediante diversas advertencias y recomendaciones específicas realizadas por una parte importante de la comunidad científica nacional y las recomendaciones generales emanadas de la OPS y OMS, sobre la importancia de la adopción de medidas de prevención efectivas en el contexto de una pandemia.

Es efectivo que se trata de un virus cuyas características no se conocían –ni se conocen- en su totalidad. Sin embargo, los rasgos más relevantes del COVID-19 de cara a la toma de decisiones ya estaban relativamente claros al momento en que éste llegó a nuestro país, especialmente por cuanto existía una ventana temporal de meses respecto a la situación desarrollada en Asia y Europa.

La OMS emitió diversas advertencias y recomendaciones en sendos documentos a principio de año – esto es, meses antes de que llegara el virus a nuestro país-, en los que recomendaba adoptar medidas preventivas para enfrentar esta situación. A modo de ejemplo, es posible señalar los siguientes documentos:

- Orientaciones provisionales sobre “Prevención y control de infecciones durante la atención sanitaria de casos en los que se sospecha una infección por el nuevo coronavirus (nCoV)”, de fecha 25 de enero de 2020;
- Directrices provisionales sobre “La gestión de los viajeros enfermos en los puntos de entrada – aeropuertos, puertos y pasos fronterizos terrestres internacionales– en el contexto del brote de COVID-19”, de fecha 16 de febrero de 2020;
- “Protocolo de investigación de los primeros casos y sus contactos directos (FFX) de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19)”, de fecha 23 de febrero de 2020;
- Orientaciones provisionales sobre “Vigilancia mundial de la COVID-19 causada por la infección humana por el virus de la COVID-19”, de fecha 20 de marzo de 2020;
- Orientaciones provisionales sobre “Aspectos prácticos del uso del SMVRG para la vigilancia de la COVID-19”, de fecha 26 de marzo de 2020.

A juicio de esta Comisión resulta evidente que en el mes de marzo el gobierno ya estaba en conocimiento de las recomendaciones oficiales de los organismos internacionales competentes en la materia, las cuales no fueron consideradas en su totalidad, pese a la magnitud de la pandemia. Esto queda patente si se contrastan los hechos con las declaraciones del propio Presidente de la República Sebastián Piñera el 22 de marzo de 2020, cuando aseguró que *“Igual como es perjudicial atrasarse, también es dañino adelantarse. Y nuestra estrategia se basa en cuatro conceptos propuestos y recomendados por la OMS: aislar, testear, tratar y trazar”*²²⁶.

Teniendo presente que diversas organizaciones de la sociedad civil, científicas y el COLMED, advirtieron al Ministerio de Salud sobre la necesidad de establecer una estrategia que contemplara testeo, trazabilidad y aislamiento, **el gobierno optó por no considerar durante meses a las recomendaciones de distintas agrupaciones de expertos, tendientes a la implementación de políticas públicas que evitaren la propagación del COVID-19.**

Sin embargo, y como ya se hizo presente con anterioridad, **durante las primeras etapas de la pandemia, el ex Ministro de Salud señaló que el esfuerzo que estaba realizando el Gobierno no estaba enfocado en evitar los contagios, sino en que las personas se contagiaran a un determinado ritmo para no colapsar el sistema de salud, a pesar de que distintos científicos**

²²⁶ <https://www.diarioconcepcion.cl/pais/2020/03/22/pinera-defiende-plan-por-coronavirus-y-llama-a-estarpreparados-para-cuarentena-progresiva.html>

advirtieron oportunamente que este enfoque implicaba poner en grave riesgo la vida y la salud de las personas, y que la estrategia correcta en estos casos era la prevención, técnicamente conocida como TTA: testear, trazar y aislar.

b)La adopción de una estrategia de inmunidad de rebaño en contraste con la falta de una política de TTA

La estrategia del gobierno no tuvo por objeto proteger a la población cortando o previniendo la cadena de contagio, sino que buscó exponerla de manera progresiva y controlada –a través de cuarentenas dinámicas- al contagio, con el riesgo inherente que ello implica para la salud y la vida de las personas.

Para justificar la afirmación anterior, se analizan dos grupos de hechos íntimamente relacionados. Por un lado, la realización de un importante esfuerzo e inversión por parte del Gobierno para reforzar la capacidad del sistema hospitalario, con el objeto de que pudiese recibir la mayor cantidad de pacientes graves posibles sin colapsar. Y por el otro, la adopción deficiente e insuficiente, de medidas preventivas efectivas, a pesar de que existían recursos públicos para hacerlo.

Desde el mes de marzo del año 2020 hasta mediados de junio, el Ministro de Salud de la época, Jaime Mañalich, declaraba públicamente que la estrategia implementada por el Gobierno para combatir el virus era la denominada “*inmunidad de rebaño*”, como ya se indicó con anterioridad. Así, se pueden citar los siguientes hitos:

□El propio Jaime Mañalich el día 02 de abril de 2020, en una entrevista dada a Canal 13, declara que esta estrategia consistía en lograr un contagio controlado de la población a través de la adopción de determinadas políticas de salud públicas. En sus palabras: “*el esfuerzo aquí no es que nadie se contagie, sino que se contagien las personas, porque la única manera que tenemos para protegernos de esto es que la gente se contagie, pero de una manera lenta [...]*”²²⁷.

□Luego, en el comunicado diario realizado el día 30 de ese mismo mes, el Ministro Jaime Mañalich volvió a referirse al tema, explicándolo de manera más detallada: “*en la medida en que más personas desarrollan inmunidad, el R, la tasa reproductiva, cae violentamente. ¿Por qué? Porque el virus se encuentra con personas que no son capaces de defenderse. Por lo tanto, nosotros hablamos de que hay una inmunidad de rebaño, una inmunidad de grupo, colectiva, cuando al menos el 60% de una población determinada alcanza esta inmunidad ya sea por vacunas, en el futuro, o por contacto con el virus y desarrolla anticuerpos, con o sin síntomas*”²⁹.

En relación a lo anterior, es necesario precisar que una estrategia de inmunidad de rebaño requiere, necesariamente, que la recuperación de un paciente por esta enfermedad genere efectivamente una inmunidad del cuerpo más o menos permanente, algo que a la fecha de las declaraciones no había sido comprobado científicamente.

□Sobre este punto, en una entrevista dada al diario La Tercera, con fecha 14 de abril, la Subsecretaria de Salud Pública, Paula Daza declaraba lo siguiente: “*Hoy, el que nadie se infecte es imposible; entonces, tenemos que lograr que las personas se vayan enfermado progresivamente, para que los servicios de salud puedan dar adecuada respuesta*”, asegurando que “*hay un grupo que ya se enfermó y se recuperó, y que, por haber tenido el virus, dejan de ser una persona que puede contagiarse y contagiar. Esas personas ya pueden circular libremente y estar inmunes. Es como si*

²²⁷ <https://www.t13.cl/noticia/nacional/inmunidad-rebano-declaracion-manalich-contradice-rubilar-18-06-2020>

²⁹ <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/fact-checking-politico-v-el-simce-segun-gonzalez-adrianamunoz-y-el-cobro-de-servicios-basicos-y-la-inmunidad-de-rebano-segun-rubilar/HSVVB2SK2RFBDLTW5VF3DMRACM/>

tuvieran la vacuna”²²⁸. Todo esto a pesar que en la misma entrevista reconoce que no existe demasiada evidencia de lo señalado.

□ Dos días más tarde, el 16 de abril, el Ministro Jaime Mañalich se pronunciaba respecto a la inmunidad con aún más convicción: “*El carnet Covid es un instrumento que identifica a las personas que con altísima probabilidad, eso es lo que nos permite decir el conocimiento actual, ya tuvieron la infección por coronavirus y son inmunes a adquirir una nueva enfermedad, a reinfectarse, y también no son capaces de transmitir esta enfermedad a otros*”, agregando que “*A partir de la evidencia que hasta el día tenemos, lo que podemos decir es que la inmunidad que produce la infección por Coronavirus es una inmunidad que dura por mucho tiempo, por lo menos en el mínimo lo que podemos proyectar es un año*”²²⁹.

Sin embargo, la falta de sustento científico sobre la generación de la respuesta inmune en pacientes recuperados terminaría provocando que el denominado “*carnet de alta*” –anunciado el 9 de abril– no se aplicara nunca. La autoridad, en todo caso, lo justificó por la discriminación que podría provocar en distintos ámbitos.

Todas las declaraciones anteriores serían luego negadas por parte de distintas autoridades de gobierno durante el mes de junio, justamente cuando los efectos de esta estrategia, que los expertos habían advertido oportunamente, estaban causando estragos en la población, con un altísimo número de personas contagiadas y fallecidas y un sistema de salud al borde del colapso.

En este sentido, es pertinente indicar que Tedros Ghebreyesus, director de la OMS, calificó como “científica y éticamente problemática”²³⁰, a dicha política, señalando asimismo que “la inmunidad de rebaño se alcanza protegiendo a las personas del virus, no exponiéndolas”²³¹.

Lo anterior es especialmente crítico respecto a la ausencia de una estrategia sólida de trazabilidad y aislamiento, la cual el gobierno decidió relegar, junto con la ausencia de la integración del sistema de Atención Primaria de Salud (APS) en la implementación de estrategias preventivas.

Como se ha tenido oportunidad de mencionar, los esfuerzos hechos por el gobierno se centraron en gran medida en la habilitación de camas y adquisición de ventiladores, dejando de lado otras medidas de prevención y control relevantes que habían sido recomendadas a nivel internacional por la OMS/OPS, y a nivel local por diversas personas expertas del mundo científico.

El mismo Ministro de Salud, Enrique Paris, admitió que el ex Ministro Mañalich había realizado un buen trabajo en comprar y habilitar camas UCI y testeos, pero que falló en la trazabilidad y el aislamiento²³².

Sin embargo, el punto que la autoridad no indicó, es la evaluación y los efectos negativos que tuvo ese enfoque, en el que se omitió adoptar medidas de prevención oportunas, lo cual, desde el punto de vista de la salud pública carece de sentido, por cuanto nada impedía haber diseñado, implementado y reforzado los sistemas de prevención propuestos, de forma paralela al mejoramiento de la capacidad hospitalaria, por cuanto no son mutuamente excluyentes.

La evaluación negativa de este enfoque centrado solamente en la atención de pacientes críticos, sin paralelamente implementar medidas de prevención serias y eficaces, fue reiterada por varios de los expertos invitados a la comisión, como se puede apreciar a continuación.

▪ Tomás Pérez Acle, doctor en biotecnología, declaró “*que, aunque la estrategia hospitalocéntrica no es lo ideal, sí es un componente relevante, que ha funcionado y ha funcionado muy bien. Este aumento del 400 por ciento de las camas significó que mucha gente se salvó porque tenía una cama disponible, pero no es la estrategia correcta. La estrategia correcta es, como decía el doctor Said,*

²²⁸ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/paula-daza-subsecretaria-de-salud-publica-tenemos-que-lograr-que-las-personas-se-vayan-enfermando-progresivamente/QB7GV62DVZBJHBBSWJ5JYESN2Q/>

²²⁹ <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/fact-checking-politico-v-el-simce-segun-gonzalez-adrianamunoz-y-el-cobro-de-servicios-basicos-y-la-inmunidad-de-rebano-segun-rubilar/HSVVB2SK2RFBDLTW5VF3DMRACM/>

²³⁰ Consultado en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54522007> con fecha 15 de octubre de 2020.

²³¹ *Ibidem*.

²³² Sesión 6°, CEI-47/48: “*El exministro Mañalich hizo cosas muy [...] el testeo y todo lo que se compró y habilitó para las UCI [...], pero debemos reconocer que fallamos un poco en la trazabilidad y en el aislamiento [...]*”.

*cortar el contagio. Lo ideal es usar una estrategia combinada: aumentar muy bien las camas, como se hizo acá en Chile y creo que hay que reconocer a las autoridades en ese mérito; aumentar la capacidad de testeo, que también es tremendamente relevante y el ministerio se jugó un rol muy importante ahí; pero también colocar medidas destinadas a cortar el contagio, que es probablemente lo que nos faltó*²³³.

▪ En un sentido similar, el doctor Juan Carlos Said, médico internista y máster en Salud Pública del Imperial College de Londres, recalcó que *“el hecho de no contener el número de contagios nos ha llevado a esta mortalidad, porque el número de fallecidos se reduce disminuyendo los contagios, no comprando ventiladores mecánicos, que inevitablemente, cuando una persona cae en ventilación mecánica, uno de cada dos de esos pacientes finalmente va a fallecer. Eso hay que tenerlo en cuenta*³⁶.

En este sentido, agrega que la estrategia implementada por el gobierno falló en cuanto a prevenir un alto número de fallecimientos, *“porque hemos tenido muchos casos, y no hemos podido controlar el número de casos, y el número de muertos depende finalmente no solo de que los tratemos, sino del número de casos*²³⁴. En términos sencillos: *“¿Por qué fallamos? Porque no cortamos la cadena de contagio, es decir, reducir el número de casos”,* concluyendo que *“Creo que en Chile -y es el mensaje que me gustaría dejar- no fallamos en aumentar el número de exámenes, eso se hizo; ni fallamos en el aumento de camas críticas, eso se hizo. ¿En qué fallamos? En cortar la cadena de contagios, en usar esos exámenes para ubicar a los contactos y aislarlos [...]”*²³⁵, lo cual, según su declaración, con un sistema de trazabilidad se podría haber logrado desde el principio, como se analizará más adelante.

▪ A la misma conclusión llegó el doctor Ennio Vivaldi Véjar, médico cirujano y rector de la Universidad de Chile, quien afirmó que el gobierno privilegió la atención del paciente enfermo en hospital, en vez de preocuparse por la prevención, y así tener una primera barrera de contención. Específicamente, dijo que *“es válida la crítica de que se privilegió que los pacientes no se murieran en los hospitales cuando llegaban, que hubiera ventiladores, etcétera, por sobre ir a las poblaciones a trabajar en los territorios, trabajar con las municipalidades, trabajar intersectorialmente, trabajar con los medios de comunicación para prevenir los brotes y evitarlos”,* concluyendo que en la estrategia del gobierno *“no hubo el énfasis debido en TTA”,* a pesar de que esta, de acuerdo a la experiencia internacional, ha sido la clave para superar la pandemia, y así lo habían hecho saber desde el principio²³⁶.

▪ Reitera las ideas señaladas anteriormente, el doctor Alvaro Erazo, médico y ex Ministro de Salud, quien declaró que *“Si traen a la discusión lo que hoy está en el debate es exactamente lo mismo que debiéramos haber discutido desde el primer día. Ese es el punto: el aislamiento, la detección, la trazabilidad, la búsqueda de los contactos estrechos, la encuesta epidemiológica y supervisar que esos aislamientos sean efectivos [...] Entonces, tengo la impresión de que –por así decirlo- se invirtió la estrategia, básicamente, porque como fueron tiempos acelerados, pero hubo varias semanas de por medio, se dio por “incapacidad”, en este caso del gobierno, de hacer esa contención y cortar la circulación del virus”.*

En ese sentido, agregó que la contención del contagio, y en especial la trazabilidad, *“es el dilema fundamental de la estrategia, incluso casi o más compleja, ya que el tema de la habilitación de las camas críticas, aunque es bastante todo lo que se hizo, es casi o más complejo habilitar la respuesta sanitaria desde los territorios, desde los municipios; capacitar a los que hoy conocemos como*

²³³ Sesión 15°, CEI-47/48. ³⁶ Sesión 15°, CEI-47/48.

²³⁴ *“Si nos comparamos en términos de muertos -insisto en que es muy importante compararse en ese sentido-, acá no tomamos exámenes por hacer exámenes, no compramos ventiladores por comprar ventiladores, sino que el objetivo es hacer una estrategia que evite que personas fallezcan. Ese es el objetivo final, y en eso hemos fallado. ¿Por qué hemos fallado? Porque hemos tenido muchos casos, y no hemos podido controlar el número de casos, y el número de muertos depende finalmente no solo de que los tratemos, sino del número de casos”.*

²³⁵ Sesión 15°, CEI-47/48

²³⁶ Sesión 10°, CEI-47/48. *“Para nosotros es muy importante destacar que la universidad desde un comienzo ha impulsado la estrategia de testeo masivo, trazabilidad y aislamiento basado en la atención primaria en salud, porque consideramos que es la calve del éxito de esta operación. Recabando la experiencia internacional, nos hemos dado cuenta de que esa ha sido la clave para ganarle a la pandemia en todas partes”.*

trazadores, entregarles las herramientas necesarias y preparar, logísticamente, el soporte informático. Ahí debiéramos haber puesto –por así decirlo- la mayor capacidad técnica y estratégica”²³⁷.

▪Por su parte, el informe entregado por COLMED en la sesión 18°, expresamente señala que “Algo que lamentamos fue la decisión de, durante los primeros meses, enfocar todos los esfuerzos de la autoridad sanitaria en el nivel terciario de salud (respuesta hospitalaria y UCI) y no fortalecer de manera adecuada y oportuna la estrategia de testeo trazabilidad y aislamiento a través de la Atención Primaria de Salud. Esto se evidencia, por ejemplo, en la tardía publicación (julio) de un Plan de Trazabilidad (sólo después del cambio de Ministro de Salud) y el lento traspaso de recursos a la atención primaria, reflejado en los decretos que aprueban dichos traspasos”. Todo esto a pesar de las continuas advertencias que dicho gremio hizo formalmente al Gobierno.

▪Complementando lo anterior, la doctora Izkia Siches, Presidenta del COLMED, declaró que “Otro punto que nos parece de suma relevancia es el de las recomendaciones que el Consejo Asesor ha dejado en sus minutas, que también son públicas, y que no han sido implementadas. En primer lugar, muy precozmente se señaló que el Ministerio de Salud estaba muy enfocado en los ventiladores y nada en la orientación de la respuesta de testeo, trazabilidad y aislamiento. Quizá era una estrategia comunicacional, pero ustedes vieron que solo con la llegada del ministro Paris se pudo dar respuesta al plan nacional de trazabilidad, que es el corazón de una respuesta sanitaria en pandemia. Creemos que ahí hubo una mala decisión por parte de la autoridad de salud”²³⁸.

▪Asimismo, y por medio de una carta pública, el 30 de abril de 2020, un grupo de 40 profesionales en el área de la salud y afines –entre los que se encuentran algunos de los expertos invitados a la comisión- solicitaron al gobierno que adoptara una serie de medidas con carácter urgente, indicando que “La contención de la pandemia no puede estar basada en la cantidad de nuevos ventiladores mecánicos o camas disponibles. El robustecimiento del sistema hospitalario es importante y positivo para el país, pero se necesita con urgencia un cambio de estrategia que busque cortar la cadena de contagio y que incluya testeo masivo y sistemático, con un enfoque social amplio, integral, intersectorial e interdisciplinario, poniendo en el centro la protección y bienestar de la comunidad”²³⁹.

Para la Comisión no resulta explicable que sólo se haya reforzado el nivel hospitalario, sin que se implementara, a su vez, la estrategia TTA, recomendada por organismos internacionales, expertos, científicos y médicos. Ambos objetivos no eran inherentemente contradictorios, ni tampoco mutuamente excluyentes en cuanto a asignación de recursos, por cuanto, a la luz de las inversiones realizadas con el cambio de Ministro de Salud, se puede concluir con razonable certeza que existían recursos públicos suficientes para perseguir ambos fines.

Entonces, el énfasis en el reforzamiento de la capacidad hospitalaria para recibir enfermos graves, en relación a la decisión de no implementar un sistema de prevención eficaz, no obedecería a una priorización de recursos públicos insuficientes, sino que a una decisión de parte de la autoridad en cuanto a los objetivos de su política de salud pública.

Lo anterior es posible apreciarlo con mayor claridad, cuando se analiza la estrategia de trazabilidad y aislamiento de casos positivos y sospechosos, como forma de mantener controlado, monitoreado y aislados los vectores de contagio, estrategia adoptada en forma tardía a pesar del impacto positivo que habría tenido en el número de personas contagiadas y fallecidas.

c)El sistema de trazabilidad implementado por el gobierno

La trazabilidad, pilar esencial para el control y prevención de los contagios, fue virtualmente inexistente desde el principio de la pandemia hasta finales del mes de julio, cuando a pesar de reforzar algunos

²³⁷ Sesión 14°, CEI-47/48.

²³⁸ Sesión 18°, CEI-47/48.

²³⁹ <https://elsiglo.cl/2020/05/30/documento-emiten-texto-para-evitar-una-catastrofe-por-covid-19/>

aspectos, no se logró tampoco cumplir con estándares mínimos para constituirse en una medida preventiva realmente útil.

De acuerdo al doctor Juan Carlos Said *“La trazabilidad ha sido ampliamente promovida por la Organización Mundial de la Salud y también por el consejo asesor. De hecho, se ha planteado que el rastreo de contactos y la cuarentena son actividades críticas para reducir la transmisión y controlar la epidemia. Esto es planteado por la OMS; entonces, es parte de las recomendaciones oficiales de la Organización Mundial de la Salud”*²⁴⁰.

Para ejemplificar lo anterior, en su presentación ante la comisión acompañó un extracto de un documento de la OMS, denominado *“Contact Tracing in the context of Covid19. Interim guidance”*, de fecha 10 de mayo de 2020, que advierte lo siguiente:

“Para controlar la propagación del COVID-19, las intervenciones deben romper las cadenas de transmisión, asegurando que el número de nuevos casos generados por cada caso confirmado se mantenga por debajo de una reproducción efectiva [...] Como parte de una estrategia integral, identificación de casos (...) rastreo de contactos y cuarentena, son actividades críticas para reducir la transmisión y controlar la epidemia. [...] El rastreo de contactos es el proceso de identificar, evaluar y manejar a las personas que han estado expuestas a una enfermedad para prevenir el contagio”.

Sin embargo, **a pesar de las recomendaciones a nivel internacional realizadas por la OMS, y de las advertencias a nivel local efectuadas por el Consejo Asesor, los esfuerzos fueron insuficientes por parte del gobierno en la implementación de infraestructura técnica y humana necesaria para trazar efectivamente un virus de contagio masivo.**

En relación a lo anterior, varios de los expertos invitados a la comisión hicieron referencia a determinados hitos en materia de trazabilidad, que dan cuenta de la evidente falta de preparación del sistema de salud público para monitorear y controlar los contagios.

El primer hito se produjo en el mismo mes de marzo, cuando a pesar de existir un número acotado de contagios, el sistema ya era incapaz de monitorear y trazar todos los casos activos, por cuanto los recursos asignados a esta tarea eran evidentemente insuficientes.

▪ De esta forma, el doctor Juan Carlos Said explicó que, a 18 días del primer caso confirmado en Chile, y con solo 434 casos totales a nivel país, el sistema ya era incapaz de trazar todos los casos activos: *“¿Qué ha sido de la trazabilidad en Chile? La pandemia llega a Chile el 3 de marzo, primer caso de covid-19 en Chile. El 21 de marzo, primera minuta del consejo asesor, con solo 434 casos -hago énfasis en esto, porque a veces no se entiende- repito, 434 casos totales, no por día. Esos eran todos los casos que había en Chile. En ese momento, se reporta que, de cien casos, casi el 25 por ciento, no se han trazado los contactos. O sea, el 21 de marzo ya habíamos perdido la trazabilidad y, como les voy a mostrar, hasta el día de hoy no la hemos recuperado. En ese momento, no hay fallecidos”*²⁴¹.

▪ A la misma conclusión llega el informe del COLMED, entregado en la sesión 18°, en que se realiza un análisis cronológico de diversos hitos y advertencias realizadas por dicho gremio al Gobierno, señalando que el 14 de marzo de 2020, *“Al no tener claridad en la trazabilidad de los contagios, el Ministerio de Salud declara la fase 3 de la pandemia”*.

Luego, el 15 de abril el Ministerio de Salud, sin justificación alguna y con un sistema de trazabilidad ya colapsado, deja de publicar los pocos datos sobre trazabilidad que hasta entonces incorporaba en los Informes Epidemiológicos, situación que se mantuvo en el tiempo.

²⁴⁰ Sesión 15°, CEI-47.

²⁴¹ Sesión 15°, CEI-47.

▪En este sentido, el doctor Juan Carlos Said señaló que *“El 15 de abril, el Minsal deja de reportar la trazabilidad. Hasta ese momento se hacía una trazabilidad; se decía, más o menos, cuántos contactos habían sido ubicados. En ese momento, se deja de reportar. Ya tenemos 94 fallecidos”*²⁴².

▪Por su parte, el informe del COLMED²⁴³ señala que *“El informe epidemiológico del 17 de abril NO contiene información sobre la trazabilidad de los casos (presente en informes anteriores). Es necesario transparentar la capacidad de seguimiento de casos y contactos a nivel regional, para asegurar la adherencia a medidas de aislamiento y cuarentenas; además de la detección precoz de contactos que presenten síntomas. Se pueden reforzar esas tareas con el apoyo de establecimientos de Atención Primaria y recursos humanos que actualmente trabajan a distancia”*. Esta situación se mantuvo además en el tiempo, por cuanto al 08 de mayo de 2020, el COLMED manifestaba *“[...] Preocupación con la trazabilidad. Se mantienen los puntos del 2020-05-05, añadiendo que los últimos 6 informes epidemiológicos (5 anteriores, 1 nuevo) no contienen información sobre la trazabilidad de los casos. Se reciben múltiples reportes de casos en que sus contactos no han sido contactados, de nulos seguimientos telefónicos para seguir evaluación y cumplimiento de cuarentenas”*.

Esta incapacidad del sistema de trazabilidad implementado se continuaría agravando durante el mes de mayo de 2020, cuando los contagios comenzaron a aumentar de forma exponencial en relación a los primeros días de la pandemia.

▪De acuerdo al informe del COLMED, el 26 de mayo de 2020 dicho gremio advirtió que las SEREMIAS estaban absolutamente sobrepasadas en la trazabilidad, *“ya que no cuentan con el personal suficiente para esta función por lo que se reitera que es URGENTE incorporar a la Atención Primaria de Salud a estas tareas”*.

▪Un diagnóstico similar se informó al gobierno por parte del Comité Operativo de Emergencia, cuyas actas del 28 de mayo de 2020 reflejaban que *“cuando diariamente teníamos 1.695 personas diagnosticadas de corona virus, en ese momento, 11.000 contactos no eran localizados todos los días”*²⁴⁴.

Sobre este punto, la situación de la Región Metropolitana resulta bastante ilustradora de la actitud del Gobierno frente a la trazabilidad. De acuerdo a los resultados del Censo del año 2017, esta región concentra el 40.47% del total de la población nacional, con un total de 7.112.808 habitantes, superando en 4 veces a la segunda región más poblada del país²⁴⁵, de lo que se sigue necesariamente que es la región que debía contar con un mayor número de trazadores.

Sin embargo, como explicó el doctor Juan Carlos Said, en la Región Metropolitana, *“Entre marzo y junio [...] había solo 80 personas dedicadas a trazar. [...] Ese trabajo, que en el mundo lo hacen miles de personas, en Santiago lo hacían 80 personas. Esa situación, desgraciadamente, se mantuvo por meses”*.

²⁴² Sesión 15°, CEI-47

²⁴³ Informe del COLMED entregado el 03.09.20, en la Sesión 18° de la CEI-47.

²⁴⁴ Declaración del doctor JUAN CARLOS SAID, en la sesión 15°: *“El 29 de mayo se revelan actas del comité operativo de emergencia, a través de Ciper. En esas actas, cuando diariamente teníamos 1.695 personas diagnosticadas de corona virus, en ese momento, 11.000 contactos no eran localizados todos los días. [...] La trazabilidad ya estaba perdida y se continuó perdiendo. A esa fecha se acumulan 944 fallecidos”*. El reportaje aludido por el Doctor es el titulado *“Falla pieza clave para contener el virus: acta interna del Minsal revela graves problemas en la trazabilidad de casos”*, publicado por CIPER Chile el día 29 de mayo de 2020. Ver: <https://www.ciperchile.cl/2020/05/29/falla-pieza-clave-para-contener-el-virus-acta-interna-del-minsal-revelagraves-problemas-en-la-trazabilidad-de-casos/>

²⁴⁵ Según el Censo de 2017, el total de los habitantes del país era de 17.574.003. La región más poblada es la Región Metropolitana, con un total de 7.112.808 habitantes, seguida por la Región de Valparaíso, con 1.815.902, y la Región del Biobío, con 1.556.805. Consultado en:

<https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

En virtud de todo lo anterior, concluye en términos perentorios que en nuestro país *“la trazabilidad era inexistente, por así decirlo”*²⁴⁶.

Recién en el mes de julio, con ya miles de contagios activos y personas fallecidas por coronavirus, el Gobierno comenzó a dirigir sus esfuerzos a diseñar una estrategia de trazabilidad, la cual debió haber estado implementada desde el mes de marzo.

▪Así, el doctor Juan Carlos Said señaló que *“Recién el 1 de julio, en el cuarto mes de pandemia, se publica una estrategia de trazabilidad. En ese momento ya teníamos 5.773 fallecidos”,* agregando que *“A fines de julio se volvió insostenible la situación de los trazadores, por lo que comenzó a incrementarse este número. Por ejemplo, en la Región Metropolitana aumentó a 1.800 y a 3.940 a nivel nacional. Esa cifra, que comprende un número más relevante de trazadores, y que es lo que siempre se planteó que era necesario, sigue estando por debajo de los estándares recomendados por el consejo asesor”*²⁴⁷.

▪Sobre el mismo punto, la doctora Izkia Siches comentó que *“se publicó un documento, que valoramos, en torno a contar con la estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento. Lamentablemente, fue en julio, y es algo que deberíamos haber tenido en marzo. Todavía no contábamos con los trazadores requeridos”*²⁴⁸.

Las conclusiones anteriores, que dan cuenta de una escasa implementación de estrategias de prevención (TTA) al comienzo de la pandemia, y el intento tardío por subsanar esta omisión recién en el mes de julio, fue compartida por varios de los expertos invitados a la comisión.

▪Así, la doctora Catterina Fereccio, señaló el 10 de agosto que *“Yo diría que tenemos el sistema de trazabilidad desde hace un par de semanas, o recién desde hace una semana, y está empezando a andar. El equipo técnico que está trabajando en eso en el Ministerio de Salud es muy pequeño y con poca experiencia. Sus integrantes son nuevos, están trabajando desde la mañana hasta la noche, tratando de echar a andar ese sistema de trazabilidad con muy pocos recursos, pero espero que se levante y que ayude a evitar una nueva ola de contagios”*²⁴⁹.

▪En la misma línea, el doctor Luis Delpiano Méndez, Presidente de la SOCHINF, declaró el 17 de agosto que tuvo varias dificultades con el Ministro Mañalich, entre ellas por el tema de la comunicación de los resultados y la trazabilidad: *“Al respecto, tuvimos bastantes complicaciones, ya que todo apuntaba a tener un diagnóstico precoz y, lamentablemente, vivimos muchos meses en que el diagnóstico, y ustedes lo saben muy bien, llegaba 3, 5 o 7 días después. Eso complicó mucho trazar para saber en dónde estaba realmente el problema, aumentando rápidamente, y hacer lo que correspondía. Me refiero a cuarentenar efectivamente a la población y, por supuesto, a los contactos”,* situación que según él *“recién en las últimas tres a cuatro semanas hemos visto resultados que se entregan en 24 y 48 horas”*.

Agrega que *“Creemos que ahí tuvimos como país el máximo conflicto para llegar oportunamente a la identificación de casos y al cuarentenamiento efectivo de casos y contactos. Ello va de la mano con la palabra básica, cual es controlar este tipo de situaciones que requiere, fundamentalmente, trazar casos, trazar contactos. Sin embargo, recién ahora se está empezando a vislumbrar alguna capacidad de trazado. Aún estamos partiendo, no estamos en un nivel que permita asegurar tranquilidad como una acción epidemiológica efectiva”*²⁵⁰.

²⁴⁶ Sesión 15°, CEI-47/48.

²⁴⁷ Sesión 15°, CEI-47/48.

²⁴⁸ Sesión 18°, CEI-47/48.

²⁴⁹ Sesión 13°, CEI-47/48.

²⁵⁰ Sesión 15°, CEI-47/48.

▪Reiterando las ideas anteriores, el 20 de agosto, Ernesto Laval, ingeniero civil y doctor en Educación, afirmó que la posibilidad de controlar la epidemia estaba en la trazabilidad, que fue inexistente.

Específicamente dijo: *“Respecto de si teníamos alternativas en abril, cuando llegaron los primeros casos importados, creo que la alternativa habría sido tener un músculo de trazabilidad y control de epidemias muy fuerte que no tuvimos en nuestro país. [...] en Chile no lo teníamos; por lo tanto, era predecible que no íbamos a tener una trazabilidad para esa magnitud, viendo lo que había ocurrido en Europa. Una buena medida hubiese sido contener el aumento de los casos hasta que levantáramos ese músculo; sin embargo, no se contuvo el aumento de los casos en forma fuerte ni tampoco fue pública una política de levantar el músculo de la trazabilidad desde marzo. No tengo evidencia de que haya ocurrido así”*.

Para ejemplificar el punto anterior, hace una comparación entre la importancia que le daban otros países a la trazabilidad, y la que se daba acá en nuestro país: *“Teniendo la imagen de que Corea [del Sur] es el ejemplo de trazabilidad, si uno deja escapar unos pocos casos, puede ocurrir una situación dramática, como esta, que más de la mitad de nuestros casos se originan por no tener una trazabilidad en forma exhaustiva [...] Si recuerdan, en Nueva Zelanda, con solo 2 casos se levantó la alerta. En cambio Corea del Sur, con un caso de transmisión comunitaria, que no se manejó bien, terminó con 5.000 contactos. En Chile, el 1 de abril teníamos más de 1.000 casos, que también desconocíamos su origen, pero no era tema. [...] Comunicacionalmente, eso nunca se manejó en Chile durante los primeros meses de la pandemia. Lo peor de todo es que el 15 de abril se dejó de publicar acerca del tipo de contagio, y nunca se ha hecho público a nivel comunal”²⁵¹*.

Y si bien la mayoría de los expertos señalaron que durante el mes de julio se empezó a apreciar una disposición distinta por parte de la autoridad respecto a la trazabilidad, las medidas adoptadas no fueron suficientes para subsanar el problema creado por esta omisión inexcusable del gobierno. Y la razón no solo está relacionada con la tardanza con que se empezó a intentar implementar una estrategia de TTA, sino que también en la forma en que se estaba ejecutando.

▪Así, al 17 de agosto, el doctor Juan Carlos Said señaló que *“el primer reporte de trazabilidad por comuna es de la semana pasada, 10 de agosto, y lo que se aprecia en él es simplemente que la trazabilidad no es rigurosa; incluso, podríamos decir que, al menos en Santiago, es inexistente”²⁵²*.

▪Al 20 de agosto de 2020, y en medio de la aplicación del plan de desconfinamiento elaborado por el Gobierno, denominado “Paso a Paso”, el ingeniero Ernesto Laval reitera la misma conclusión del doctor Said del párrafo anterior: *“Respecto de la Región Metropolitana, desconocemos lo que ocurre. Trato de basarme en la evidencia y no tengo evidencia de que tengamos un sustento firme para la trazabilidad”²⁵³*.

Lo anterior, por cuanto para ser realmente eficaz, la trazabilidad se debe efectuar cumpliendo determinados requisitos. El doctor Said explica de manera bastante detallada cuáles son esos requisitos, los que, a la fecha de su declaración, el 17 de agosto de 2020, aún no se estaban cumpliendo.

Por el contenido de carácter técnico, se transcribe esta parte de su exposición de forma casi íntegra:

“De hecho, si uno revisa la tabla –que fue sacada del informe del Ministerio de Salud [Informe Epidemiológico N° 41, página 101]- pareciera ser muy buena, porque dice, por ejemplo: 96 por ciento de los contactos nuevos son investigados dentro de 48 horas. Parece un número excelente, pero hay dos reparos al respecto.

En primer lugar, no se define con claridad desde cuándo corren esas 48 horas; deberían contarse a partir del momento en que se sospecha. Es decir, cuando se sospecha que alguien tiene coronavirus, se le toma el examen y desde ese momento debería a empezar a correr el tiempo para ubicar a los contactos. Ahora, si la trazabilidad se hace desde que se obtiene un resultado positivo para coronavirus, se pierde tiempo y la trazabilidad deja de ser útil [...] Entonces, al no definirse eso, me da

²⁵¹ Sesión 16°, CEI-47/48.

²⁵² Sesión 15°, CEI-47/48.

²⁵³ Sesión 16°, CEI-47/48.

impresión de que esas 48 horas se están considerando desde el momento en que se confirma el caso y no desde el momento en que se sospecha, y eso no es lo que recomienda el comité asesor. [...]

Por otra parte, quiero llamar la atención sobre los casos nuevos. [...] Se localizan menos contactos que casos. Es como si las personas no interactuaran con nadie, como si nadie saliera de sus casas. Solo en algunas comunas se da una trazabilidad mayor a uno; es decir, que se ubique un contacto más por caso. En promedio, se ubican 1,5 contactos por caso nuevo. ¿Por qué eso es relevante? Porque cuando se hacen estudios de trazabilidad, las cifras internacionales muestran que, en promedio, las personas están en contacto con un mínimo de 3 personas, en situaciones de lockdown. [...] De hecho, un estudio del British [sic] Medical Journal estima que se debe ubicar, en promedio, 36 contactos por caso para contener el brote. Para que se hagan una idea, la Unión Europea recomienda ubicar entre 10 a 20 contactos por caso. Lo que puedo decir con certeza es que cualquier trazabilidad que esté ubicando, en promedio, menos de 5 contactos, no está siendo útil”²⁵⁴.

De esta manera, el porcentaje de personas contactadas antes de las 48 horas indicadas en los informes Epidemiológicos del Gobierno, y a los que se refiere el doctor Said en el párrafo extractado, se presentaron al público como indicador de una excelente gestión en la materia, mostrando varias comunas con porcentajes sobre el 90%. Sin embargo, esas cifras fueron objeto de controversia unos días después, toda vez que la iniciativa ICOVID Chile, en su 2° informe sobre este punto, de fecha 20 de agosto de 2020, mostraba porcentajes distintos, que reflejaban una realidad muchísimo peor.

Uno de sus miembros, el doctor Mauricio Canals, magíster en Bioestadística, expuso ese mismo día en la Comisión. En dicha oportunidad, además de concordar con el resto de los expertos en que a “*nivel de la población, nuestra principal defensa es la trazabilidad*”, explicó por qué en su informe los indicadores de trazabilidad eran, en sus propias palabras, “*malísimos*”. Por el contenido técnico que tiene, se transcribe esta parte de la declaración casi íntegramente:

“¿Cuál es el talón de Aquiles? El mencionado reiteradamente, y don Ernesto Laval lo señaló muy bien: la trazabilidad. En ese sentido, en el último informe destacamos dos niveles que se han podido medir. [...] Un indicador es lo que se llama la proporción de confirmados temprano. En otras palabras, qué proporción de los casos son informados antes de 48 horas, y es un indicador muy importante: cuántos son confirmados antes de 48 horas del inicio de síntomas. Si uno ve dicho indicador desgraciadamente es malísimo, y lo destaco no solo como malo, sino como malísimo. Ese indicador, que es la proporción de informados temprano, es decir, antes de 48 horas desde el inicio de síntomas, ha variado desde 15 por ciento, en marzo, hasta actualmente 37 por ciento, con un intervalo de confianza entre 44 por ciento y 27 por ciento, de tal manera que es imposible una mayor trazabilidad si la proporción de individuos que se confirma antes de 48 horas es menor a 40 por ciento. Entonces, es imposible aislar un 80 por ciento y es imposible cuarentenar un 80 por ciento de los contactos antes de 48 horas. Ese es un indicador sumamente serio y grave, y que atenta contra toda posibilidad de trazabilidad.

Destaco que hay algunas diferencias en ciertos lugares, [...] Por ejemplo, la Región de La Araucanía tiene 40 por ciento de proporción de informados temprano y la Región de Los Ríos un 50 por ciento, que son los mejores a nivel de Chile. El resto del país tiene alrededor de 30 por ciento; Aysén está bajo 25 por ciento. [...] Otro aspecto lamentable se refiere al tiempo desde el inicio de síntomas hasta la confirmación del PCR. Es un dato muy importante: tiempo desde inicio de síntomas hasta confirmación del PCR. ¿Por qué es tan importante? Porque entre inicio de síntomas y confirmación de PCR uno es infectante, uno está infectando a otras personas. En Chile, el tiempo promedio actual, desde el inicio de síntomas hasta confirmación de PCR, es cinco días, lo cual hace imposible una trazabilidad adecuada en 48 horas. Al respecto, el peor lugar en este instante es Aysén, que tiene un promedio de alrededor de 11 días entre inicio de síntomas y PCR. El resto del país, aproximadamente estable, se ha mantenido entre cinco y seis días”²⁵⁵.

²⁵⁴ Sesión 15, CEI-47/48

²⁵⁵ Sesión 16°, CEI-47/48.

La diferencia entre los indicadores presentados por el Gobierno y los del informe ICOVID fue presuntamente aclarada posteriormente por la subsecretaria Paula Daza, quien señaló que la diferencia se debía a que estaban utilizando parámetros distintos, pues mientras en ICOVID toman el indicador desde que la persona presenta los primeros síntomas, en el MINSAL lo hacen desde que se obtiene el resultado del PCR²⁵⁶.

Sin embargo, como resulta evidente luego de las sendas explicaciones transcritas, las cifras entregadas por el Gobierno producen una falsa idea de buena gestión y control, toda vez que, como lo señaló el doctor Said en el párrafo extractado, *“si la trazabilidad se hace desde que se obtiene un resultado positivo para coronavirus, se pierde tiempo y la trazabilidad deja de ser útil”*. Por eso, el doctor Canals concluye, en la misma línea, que *“estamos mal en trazabilidad, derechamente [...]”*.

La conclusión anterior es particularmente crítica en nuestro país, en donde los resultados de exámenes PCR presentaron inexcusables retrasos, que en algunas comunas superaron los 20 días.

Al respecto, la doctora Izkia Siches señalaba en el mes de mayo que el COLMED había recibido *“diversas denuncias por latencias prolongadas en los resultados de los exámenes PCR, lo cual tiene un impacto en las conductas epidemiológicas de esos pacientes y también algunas respuestas que han sido rechazadas”*²⁵⁷. Esta situación fue incluso reconocida por algunas autoridades del propio Gobierno. A modo ejemplar, en el mes de junio la Intendente Regional de O’Higgins, Rebeca Cofré, señalaba respecto de su región que *“La información que yo tengo es que tenemos un retraso de 14 días y esto puede ser variable por cuanto, hay momentos en los que se deben hacer una priorización”*²⁵⁸.

d) Los efectos de la implementación tardía de la estrategia de trazabilidad, testeo y aislamiento (TTA) A juicio de esta Comisión, las consecuencias de no adoptar las medidas preventivas correspondientes por parte del gobierno se tradujeron en la imposibilidad de interrumpir efectivamente la cadena de contagios, que provocó que el virus se expandiera rápidamente a gran parte de la población, aumentando con ello el número de casos graves, y con ellos, el número de personas fallecidas. En síntesis, la falta de implementación de una estrategia de prevención de forma oportuna incidió directamente en el número de fallecimientos totales.

Así lo señalaron varios de los expertos invitados a la Comisión:

▪ La doctora Catterina Fereccio señaló que *“Insisto, si hubiésemos implementado esas medidas [control de fronteras, trazabilidad y aislamiento], no habríamos dejado de tener casos comunitarios, seguramente los habríamos tenido, pero no de esa magnitud. Además, cuando uno parte con el proceso de aislar, de trazar, y empieza a levantar sus sistemas de información desde el principio, no llega a la expansión que llegamos a tener”*⁶².

▪ La Presidenta de la SOCHEPI, Sandra Cortés señaló que *“este es el momento de salvar vidas, y la mejor manera de hacerlo y de reducir la carga hospitalaria es con las medidas preventivas. Una de ellas es precisamente la cuarentena, pero hay muchas más”*⁶³.

▪ El doctor Juan Carlos Said, por su parte, afirmó que la no implementación de una estrategia de trazabilidad y aislamiento oportuna incidió directamente en el número de personas fallecidas: *“el tema que más se ha dejado de lado y que ha sido clave en determinar el número de fallecidos, el cual, como lo voy a demostrar durante la exposición, pudo haber sido mucho menor, y de un menor impacto en nuestro país. El problema es la trazabilidad”*.

²⁵⁶ <https://cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/informe-icovid-revelo-que-trazabilidad-continuacon-valores-bajos/2020-08-21/101818.html>

²⁵⁷ <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/05/11/estamos-a-cargo-del-tema-la-escuetarespuesta-de-daza-ante-acusacion-de-examenes-perdidos.shtml>

²⁵⁸ <https://www.24horas.cl/coronavirus/intendencia-de-ohiggins-pide-disculpas-tras-demora-de-14-dias-enentrega-de-resultados-pcr-4225044> ⁶² Sesión 13°, CEI-47/48. ⁶³ Sesión 5°, CEI-47/48

En este sentido, agregó que: “No hemos sabido contener el número de casos; reducir el número de contagios. De hecho, hoy en día somos el noveno país en casos totales, lo que encuentro bastante impactante. Estoy hablando no por millón de habitantes. Lo que aparece en el gráfico es una tabla de la OMS, Estados Unidos, Brasil, India, países de poblaciones numerosas, después un par de países latinoamericanos y Chile.

Es decir, con un número de casos totales gigante. Ahora, esto no es solo porque tomamos muchos exámenes, porque si bien tomamos exámenes, tampoco somos el país del mundo que más toma exámenes. De hecho, estamos en el número veintiséis en toma de exámenes por millón de habitantes, en países sobre un millón de habitantes. Este gran número de casos nos ha llevado a liderar los rankings de fallecidos por millón de habitantes en el mundo. De hecho, hoy día somos el séptimo país con más fallecidos por millón de habitantes en países sobre un millón de habitantes, y esto considerando solo los casos confirmados por PCR. ¡Esto es dramático! [...] En verdad, el hecho de no contener el número de contagios nos ha llevado a esta mortalidad, porque el número de fallecidos se reduce disminuyendo los contagios, no comprando ventiladores mecánicos, que inevitablemente, cuando una persona cae en ventilación mecánica, uno de cada dos de esos pacientes finalmente va a fallecer. Eso hay que tenerlo en cuenta”²⁵⁹.

Y al respecto, hace una comparación bastante ilustrativa con las defunciones de otros países: “Si Chile hubiera tenido las mismas muertes por millón que Alemania, hoy en día tendríamos 1.962 muertos; si hubiéramos tenido los muertos por millón de Australia, hoy en día tendríamos 140; si fuéramos Corea, 106; Nueva Zelanda, 83. Pero lo más interesante es que si hubiéramos sido Uruguay, nuestro país vecino, habríamos tenido 180 muertes. Muchas veces se dice: no, lo que pasa es que Uruguay es más chico. Bueno, pero llevémoslo, por ejemplo, a Las Condes. Comparemos la ciudad de Montevideo con la comuna de Las Condes. Montevideo tiene 1,3 millones de habitantes, tres veces más población que la comuna de Las Condes, y aun así Montevideo tenía una mortalidad más baja que Las Condes. Ni siquiera en el sector alto de Santiago, un lugar donde no podríamos cuestionar incluso factores determinantes sociales de la enfermedad o acceso a prestaciones de salud, es decir, una comuna donde se limpia ese factor de “acceso” y se coloca el estándar mayor al país, ni siquiera ahí hemos tenido una mortalidad equivalente a la de Uruguay. De hecho, en la comuna de Las Condes, con la mortalidad de Uruguay, habríamos tenido 98 por ciento menos de muertes”.

➤ Conclusiones

1. A juicio de esta Comisión resulta evidente que en el mes de marzo el gobierno ya estaba en conocimiento de las recomendaciones oficiales de los organismos internacionales competentes en la materia, las cuales no fueron consideradas en su totalidad, pese a la magnitud de la pandemia. Durante las primeras etapas de la pandemia, el ex Ministro de Salud señaló que el esfuerzo que estaba realizando el Gobierno no estaba enfocado en evitar los contagios, sino en que las personas se contagiaran a un determinado ritmo para no colapsar el sistema de salud, a pesar de que distintos científicos advirtieron oportunamente que este enfoque implicaba poner en grave riesgo la vida y la salud de las personas, y que la estrategia correcta en estos casos era la prevención, técnicamente conocida como TTA: testear, trazar y aislar. Para la Comisión está claro que el gobierno, en esta etapa, adoptó una estrategia de inmunidad de rebaño.

2. Se omitió adoptar medidas de prevención oportunas, lo cual, desde el punto de vista de la salud pública carece de sentido, por cuanto nada impedía haber diseñado, implementado y reforzado los

²⁵⁹ Sesión 15°. En la misma línea que el párrafo extractado, declaró que “¿Por qué fallamos? Porque no cortamos la cadena de contagio, es decir, reducir el número de casos. Hay muchas formas de fracasar, pero solo una de ser exitosos. [...] Pero el coronavirus tiene una particularidad y es que en el periodo, que va entre 0 a 8 días, ningún paciente incuba este virus y donde ya es posible detectarlo por PCR e incluso ya podría contagiar. De hecho, el periodo de un paciente empieza a contagiar uno o dos días antes del periodo de inicio de síntomas, pero ya está incubando la enfermedad varios días antes. Entonces, en ese periodo, en que está incubando pero aún no contagia, nosotros podemos detectar a ese paciente, aislarlo y cortar la cadena de contagio para que no haya más contagiados. Esto es lo clave: hacer trazabilidad, que consiste en ubicar, tomando exámenes a gran cantidad de pacientes con y sin síntomas, ubicar a los contactos que han estado con estas personas y aislar a esas personas”.

sistemas de prevención propuestos, de forma paralela al mejoramiento de la capacidad hospitalaria, por cuanto no son mutuamente excluyentes.

3.La trazabilidad, pilar esencial para el control y prevención de los contagios, fue virtualmente inexistente desde el principio de la pandemia hasta finales del mes de julio, cuando a pesar de reforzar algunos aspectos, no se logró tampoco cumplir con estándares mínimos para constituirse en una medida preventiva realmente útil.

4.A pesar de las recomendaciones a nivel internacional realizadas por la OMS, y de las advertencias a nivel local efectuadas por el Consejo Asesor, los esfuerzos fueron insuficientes por parte del gobierno en la implementación de infraestructura técnica y humana necesaria para trazar efectivamente un virus de contagio masivo.

5.Las consecuencias de no adoptar las medidas preventivas correspondientes por parte del gobierno se tradujeron en la imposibilidad de interrumpir efectivamente la cadena de contagios, que provocó que el virus se expandiera rápidamente a gran parte de la población, aumentando con ello el número de casos graves, y como consecuencia, el número de personas fallecidas.

4.Conclusiones relacionadas con la adopción del denominado plan “paso a paso”

➤Consideraciones

Con fecha 23 de julio de 2020 se promulga la Resolución Exenta N° 591 del Ministerio de Salud, la cual “dispone medidas sanitarias que indica por brote de COVID-19 y dispone plan “paso a paso”. Como es de público conocimiento, y al tenor de la citada resolución, el plan contempla una serie de etapas en las que se encasillarán las comunas, dependiendo de su situación sanitaria. En efecto, señala la resolución que “Las medidas sanitarias dispuestas en esta resolución se realizarán en 5 pasos. Estas medidas afectarán a localidades que serán debidamente determinadas, a través de una resolución, en uno de los 5 pasos, según los criterios definidos por la autoridad sanitaria. Los 5 pasos de los que trata el párrafo anterior son los siguientes: 1. Paso 1: Cuarentena. 2. Paso 2: Transición. 3. Paso 3: Preparación. 4. Paso 4: Apertura Inicial. 5. Paso 5: Apertura avanzada”²⁶⁰.

Ahora bien, sin perjuicio de valorar la existencia de un plan en el cual se transparentaran ciertos criterios para adoptar decisiones que tienen un impacto muy relevante en la vida de las personas, lo cierto es que el gobierno recién el 23 de julio de 2020 adoptó una planificación en relación a las medidas que iba a adoptar en cada caso. Esto es coherente con lo que ya se ha expresado con anterioridad, esto es, la falta de preparación, la inidoneidad de ciertas medidas adoptadas, el enfoque centrado en las redes asistenciales y no en la prevención, la implementación tardía de la estrategia TTA, entre otras que se han indicado. En definitiva, la adopción del plan paso a paso, también llegó de manera tardía, en un momento en que millones de habitantes del país estuvieron sometidos a decisiones de la autoridad sanitaria que restringieron sus derechos y libertades sin mayor conocimiento respecto de sus criterios técnicos.

Adicionalmente, la Comisión recibió ciertos reparos respecto a este plan. El doctor Laval indicó, por ejemplo que “Pero aún, cuando hemos visto la información de la toma de decisiones, no se ha aparejado de cómo esta decisión se refleja en los mismos criterios que definió originalmente el Ministerio de Salud ni tampoco en los criterios que después redefinió el Consejo Asesor. O sea, los criterios no necesariamente corresponden a las decisiones tomadas. Creo que esto es lo más grave, por cuanto se trataba de una tremenda oportunidad para que los criterios fueran claros y transparentes respecto de cómo se deberían tomar las decisiones. Una oportunidad que no solo se ha desperdiciado sino que se han tomado decisiones que van en contra de dichos criterios. Además de la importancia de tener buenos

²⁶⁰ Ministerio de Salud. Resolución exenta N° 591 de 2020. ⁶⁶ Sesión N° 16 de 20 de agosto de 2020.

indicadores, acá el problema es que tenemos muchos, lo cual no es malo, pero creo que no se comunican bien. La estrategia de testeos, de trazabilidad y de aislamiento, ha definido cerca de diez indicadores. El Plan Paso a Paso, originalmente, también tenía algunos indicadores, después en el Consejo Asesor los aumentó. Y cuando se empiezan a publicar en el informe Epidemiológico los indicadores, solo se informan algunos del protocolo de trazabilidad, pero no se informan los indicadores del Plan Paso a Paso. Hay algunos de estos indicadores que están en ambos. Por lo tanto, en términos comunicacionales, hay una tremenda confusión”⁶⁶.

A ello se debe agregar que no todos los indicadores son claros, precisamente por lo que en el presente documento ya se ha expresado con anterioridad, por ejemplo, en lo relativo al momento de la definición de la trazabilidad.

El mismo doctor ya indicado, también refirió lo siguiente “En cuanto a qué pasa en nuestras comunas con los indicadores. El Consejo Asesor define que uno de los indicadores para salir de cuarentena a transición es que tengamos un factor Re menor a 1 en los últimos 21 días. Aquí, hice un análisis de cómo fue el Re en los últimos 21 días, en cada una de las comunas de La Araucanía. Prácticamente, ninguna, salvo Curarrehue, había estado por 21 días con un Re menor a 1. O sea, ninguna comuna de La Araucanía, salvo Curarrehue, calificaba para pasar de cuarentena a transición, y la Región de La Araucanía está en apertura inicial hace varios días”²⁶¹. De este simple ejemplo, se pueden extraer otra serie de situaciones en las cuales los indicadores, o bien no eran claros, o derechamente no se cumplían. A mayor abundamiento, si la definición del momento en que se determina la trazabilidad tampoco es diáfana, con menor razón puede aplicarse dicho criterio para adoptar una decisión en torno al plan Paso a Paso.

Finaliza el doctor indicando “Podemos ver un ejercicio con todas las comunas de Chile, donde vemos cuál es la incidencia en la última semana. Estos son los datos del Informe Epidemiológico del 19 de agosto. Entonces, cuando se ve cuántos casos en los últimos siete días por cada 100.000 habitantes, bueno, General Lagos es una singularidad, porque es muy pequeña, pero hay 1.005, esa es la cantidad de casos por cada 100 mil habitantes. En Pica, son 55. Lo que dice el Consejo Asesor es que no debiese haber más de 10, para pasar de cuarentena a transición. Quiere decir que cualquier comuna que tiene más de 10 debiese estar en cuarentena. Estas son las comunas de Chile que debiesen estar en cuarentena con ese criterio: otra página y otra página. De todas esas comunas hay una fracción muy menor de que efectivamente está en cuarentena un día; entonces, lo que a mí más me preocupa es que hay una mala comunicación de los indicadores, hay una mala aplicación de estos, hay un mal entendimiento como sociedad de cómo debemos manejar bien esto”²⁶².

De todo lo expresado se puede concluir que los indicadores utilizados para el plan paso a paso han sido aplicados sin conocerse por la ciudadanía, de forma clara y precisa, las condiciones para estar en una u otra etapa. Dichos indicadores no son rígidos, sino que tienen una flexibilidad peligrosa, considerando el efecto que tienen en la libertad de las personas. Asimismo, las imprecisiones técnicas en indicadores como la trazabilidad, a las cuales ya se ha hecho referencia en este documento, impactan directamente en la aplicabilidad del Plan Paso a Paso.

➤Conclusiones

1.La adopción del plan paso a paso también llegó de manera tardía, esto es, recién el 23 de julio. Hasta esa fecha, millones de habitantes del país estuvieron sometidos a decisiones de la autoridad sanitaria que restringieron sus derechos y libertades sin que se tuviera mayor conocimiento respecto de los criterios técnicos utilizados para adoptarlas.

2.Sin perjuicio de lo anterior, los indicadores utilizados para el plan paso a paso han sido aplicados sin conocerse por la ciudadanía, de forma clara y precisa, las condiciones para estar en una u otra

²⁶¹ Ibídem.

²⁶² Ibídem.

etapa. Dichos indicadores no son rígidos, sino que tienen una flexibilidad peligrosa, considerando el efecto que tienen en la libertad de las personas. Asimismo, las imprecisiones técnicas en indicadores como la trazabilidad, a las cuales ya se ha hecho referencia en este documento, impactan directamente en la aplicabilidad del plan Paso a Paso.

5. Conclusiones relacionadas con la forma de adoptar las decisiones ante la crisis sanitaria por parte del gobierno

➤ Consideraciones

a) El Comité de crisis

En declaraciones de varias autoridades, se ha intentado instalar la idea de que las decisiones sobre cómo enfrentar la pandemia se han centralizado en un comité ad-hoc creado al efecto, denominado “Comité de Crisis”, en que participan, entre otros, el Ministro de Interior y Seguridad Pública, el Ministro de Defensa, el Ministro de Salud y el mismo Presidente de la República.

▪ El Ministro de Salud **ENRIQUE PARIS**, señaló que “*En el Comité de Crisis están el Presidente, su jefe de gabinete, la ministra Karla Rubilar, los dos subsecretarios, los que llevan la mesa de datos, los epidemiólogos y también el ministro de Salud*”²⁶³.

Luego, en otra sesión, agregaría que el Comité de Crisis “*se reúne todas las mañanas con el Presidente de la República, con los subsecretarios y con diferentes especialistas en epidemiología para revisar las cifras del día*”, y “*sobre la base de esta información [número contagios] se van tomando decisiones*”²⁶⁴. Cabe indicar que aparte del Comité de Crisis existen otras instancias de colaboración del Ministerio de Salud. De la información que dispone la Comisión, se puede indicar que en la sesión del 03 de agosto de 2020 se escuchó al Ministro de Salud para tratar “sobre las funciones y responsabilidades de los diversos organismos generados ad hoc para el control de la pandemia covid-19, como el Comité de Crisis, el Consejo Asesor Covid-19 y otros de similar naturaleza”.

Además del Comité de Crisis, el Ministro de Salud se refirió al Comité de Expertos, indicando “Con respecto al comité de expertos, el ministro que habla, la subsecretaria Paula Daza y el Presidente de la República nos reunimos hoy con el comité de expertos en pandemia. Las críticas, o las sugerencias más bien del comité de expertos en pandemia, fueron que idealmente mejoremos la trazabilidad, para lo cual se está trabajando muy fuertemente tratando de coordinar a los seremis con la atención primaria; además, que se agilice el test de saliva y los test rápidos de antígenos, no de anticuerpos”²⁶⁵.

Respecto de la Mesa Social Covid-19 indicó “La Mesa Social Covid-19 fue organizada y sus integrantes fueron invitados por el exministro Blumel, ministro del Interior de la época” agregando que “Más aún, no tengo por qué defender a la mesa porque ya no pertenezco a ella; incluso, tiene una página web donde aparece publicado todo lo que se ha tratado. Por tanto, si además de eso hay que hacer un acta, tienen que definirlo ellos. No es mi responsabilidad”²⁶⁶.

No hubo referencias en el acta de la antedicha sesión respecto del Consejo Asesor COVID-19. En la página de transparencia de la Subsecretaría de Salud Pública consta que con fecha 11 de marzo de 2020 el ex Ministro Jaime Mañalich, vía Resolución Exenta N° 131 creó este grupo de trabajo, que tenía por finalidad “asesorar al Ministerio de Salud en la formulación de políticas y en la implementación de estrategias y prácticas de prevención, diagnóstico, abordaje y tratamiento del COVID-19, para evitar su propagación en el país”²⁶⁷.

²⁶³ Sesión 6°, CEI-47/48.

²⁶⁴ Sesión 11°, CEI 47/48.

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ Ministerio de Salud. Resolución Exenta N° 131 de 2020.

Asimismo, se han creado otras mesas de trabajo, a saber, el Comité Integrado de aprovisionamiento de bienes y servicios por situación de pandemia COVID-19 (Resolución exenta 331), la Mesa Asesora en temas de bienestar y salud mental en el contexto de la pandemia de COVID-19; la Comisión Asesora sobre análisis de la mortalidad COVID-19; y el Comité ético científico consultor adhoc para investigación científica relativa a vacunas COVID-19.

b) Las competencias legales y la toma de decisiones

Es importante aclarar que el Comité de Crisis no es un órgano ejecutivo que tenga competencias legales para tomar decisiones de ninguna clase. Su carácter es eminentemente consultivo, por lo que las decisiones que se toman siguen recayendo en las autoridades que tienen la competencia legal y constitucional para hacerlo, particularmente el Presidente de la República y el Ministro de salud, como veremos.

Esto fue explicado en términos bastante claros por el Señor Contralor General de la República quien indicó que: *“En realidad, este comité corresponde a una especie de actuación informal de la administración; este comité no es un órgano público, sino que es un mero comité asesor que se escucha o no, pero la decisión, la potestad, la facultad legal la tiene el Presidente de la República y en quien la delegue, que, en este caso, es el ministro de Salud. Entonces, ellos son los que toman las decisiones, porque ahí es donde está el poder público, que tiene la facultad por la Constitución y por la ley. Entonces, este comité es simplemente, como se denomina técnicamente, una especie de órgano asesor, una manifestación de la actuación informal de la administración, no es un órgano público, no ejerce poder público. Un ejemplo concreto de ello es que no hay responsabilidad administrativa de las personas que participan. Nosotros no le podemos hacer un sumario a esas personas, porque quien tiene el poder es la autoridad pública, el ministro y el Presidente de la República”*²⁶⁸.

Lo anterior es relevante tenerlo presente, porque en algunas declaraciones de las autoridades se ha señalado al Comité de Crisis como el órgano del cual provienen las decisiones, lo cual, además de no ser efectivo, **impide transparentar y fijar de manera clara las responsabilidades personales por las decisiones que se toman o se omiten**. Lo anterior queda en evidencia en las siguientes declaraciones:

▪ El 2 de julio de 2020, el Ministro de Salud **ENRIQUE PARIS** señaló que *“En cuanto a los criterios para liberar cuarentena, no soy yo el responsable de tomar esa decisión, sino el Comité de Crisis”*²⁶⁹. Sin embargo, jurídicamente es justamente él mismo, o el Presidente de la República, si no es él, el responsable de tomar dicha decisión, como lo evidencian los sendos considerandos de las resoluciones mediante las cuales se ha decretado la medida de cuarentena, que emanan precisamente desde su Ministerio²⁷⁰.

▪ El 13 de julio de 2020, el **INTENDENTE DE LA REGIÓN DE ATACAMA**, se le preguntó insistentemente quién decidía si se decretaba una cuarentena o no en la Región. Luego de varios rodeos, admitió de manera poco precisa que *“Cada vez que nos han pedido solicitar una medida en particular, diariamente solicitamos que las autoridades de Salud, y fundamentalmente el comité de crisis, analice todas esas propuestas para ver si son posibles de implementar”*²⁷¹. En esta declaración, y considerando la actitud de dicha autoridad ante una pregunta bastante sencilla (¿quién decide las cuarentenas?), la referencia al Comité de Crisis le permitió contestar una pregunta crítica sin apuntar a nadie en particular.

▪ El 03 de agosto de 2020, nuevamente el Ministro de Salud, **ENRIQUE PARIS**, se refiere al Comité de Crisis para dar a entender que las decisiones que le competen a él, en verdad son de este comité. Específicamente, en dicha sesión adelantó una posible medida sanitaria respecto de la comuna de Tierra Amarilla, solicitando no se publicara dicha parte de su declaración, *“porque tengo que respetar*

²⁶⁸ Sesión 12°, CiE-47/48.

²⁶⁹ Sesión 6°, de la CEI-47/48.

²⁷⁰ Por ejemplo, la res. exenta N° 215, de fecha 30 de marzo de 2020, del MINSAL.

²⁷¹ Sesión 9°, CEI-47/48.

*las decisiones del Comité de Crisis*²⁷². Al respecto, cabe hacer la misma observación: el que toma las decisiones en materia sanitaria es él, o en subsidio, el Presidente de la República, nunca el Comité de Crisis.

Sin perjuicio de lo anterior, en otras declaraciones las autoridades han señalado, en términos más o menos claros, la persona en quien reside realmente la facultad decisoria, y que es completamente coherente con lo señalado por el Contralor General de la República, en cuanto a que las únicas dos autoridades de dicho Comité que tienen competencias legales para adoptar decisiones sobre medidas sanitarias son **el Ministro de Salud, o el Presidente de la República**.

▪El día 13 de junio de 2020, su discurso público de salida, el ex Ministro de Salud, **JAIME MAÑALICH**, señaló que es el Presidente quien *“ha liderado esto [...] en sus decisiones”*.

▪El 25 de junio de 2020, en una entrevista a la Radio Biobío, el Subsecretario de Redes Asistenciales, **ARTURO ZÚÑIGA**, fue aún más claro, señalando expresamente que *“el presidente Sebastián Piñera [...] para bien o para mal [...] él toma las decisiones, él es el responsable”*²⁷³, agregando que ellos le presentan todos los datos y sus consideraciones, pero que las decisiones las toma finalmente él.

Sin embargo, El 7 de septiembre de 2020 se desdijo completamente, señalando ante la comisión investigadora que *“como dije en una entrevista a la radio Bío-Bío, todas las decisiones se adoptan en forma consensuada”*²⁷⁴. Con ello se vuelve a intentar difuminar la responsabilidad en un ente sin competencias legales, con la finalidad de no apuntar a nadie como responsable por las medidas que se toman o se dejan de tomar, a pesar de que sus primeras palabras no dejan lugar para la interpretación que hizo posteriormente.

▪El 2 de julio de 2020, el Ministro de Salud, **ENRIQUE PARIS**, ante los cuestionamientos frente a la duplicidad de cifras, señaló que *“Estamos proponiendo a la Presidencia llevar un solo tipo de registro, y ese tipo de registro debería ser el registro que lleva el Departamento de Estadísticas e Información de Salud”*²⁷⁵.

De esta forma, indirectamente da a entender que la comunicación de cifras oficiales en materia de salud pública no está, en los hechos, radicada en su cartera, sino que en el Presidente de la República.

Por otra parte, consta que mediante Decreto Supremo N°9 del Presidente de la República, de fecha 16 de marzo de 2020, se designó como Ministro Coordinador “de las tareas que, en el ámbito de la emergencia de salud pública de importancia internacional por brote del nuevo coronavirus denominado Covid-19, correspondan a los Secretarios de Estado de las Carteras de Salud, Educación y Trabajo y Previsión Social; al Ministro de Salud”. En los considerandos de este Decreto se contempla que “resulta necesario contar con un ministro coordinador de las diversas acciones y medidas que deban adoptarse para un adecuado manejo de la situación mencionada”²⁷⁶.

En lo formal, las diversas resoluciones que han decretado cuarentena, cordón sanitario, aduana sanitaria u otros, son emitidas por el Ministro de Salud de turno, mediante Resolución Exenta publicada en el Diario Oficial. Una vez que se publicó el Plan Paso a Paso (resolución exenta N° 591, de 2020, del Ministerio de Salud) el Ministro de Salud dispone el avance o el retroceso en el plan en la misma forma, esto es, a través de resoluciones exentas firmadas por dicho Ministro.

Por lo tanto, en base a la información que se tiene, es posible señalar que las decisiones más importantes en materia de salud pública dentro del contexto de la pandemia –entre ellas la estrategia concreta

²⁷² Sesión 11°, CEI-47/48. Para entender mejor la cita, se transcribe en su integridad: *“Estoy muy consciente de Tierra Amarilla. Conozco Tierra Amarilla porque cuando hubo inundaciones hace algunos años fui a Trabajar al lugar. Como usted dice, está con cifras muy altas. Esto tiene que quedar entre nosotros, porque la población no puede enterarse por esta vía que vayamos a hacer un cambio. Es muy probable que tengamos un cambio. El señor MULET (Presidente).- Vamos a decretar secreta esta parte de la sesión. El señor PARIS (ministro de Salud).- Yo no he anunciado nada, pero es muy probable que haya un cambio, porque tengo que respetar las decisiones del Comité de Crisis, que está integrado por muchas personas, son varios ministros, subsecretarios, expertos en epidemiología, en estadísticas, etcétera”*.

²⁷³ <https://eluniversal.cl/contenido/13637/video-arturo-zuniga-confiesa-que-todas-las-decisiones-sobre-elcovid-19-en-chile>

²⁷⁴ Sesión 4°, CEI-50.

²⁷⁵ Sesión 6°, CEI-47/48.

²⁷⁶ Presidente de la República. Decreto Supremo N°9 de 16 de marzo de 2020.

implementada y la comunicación de cifras al público-, han sido tomadas por el Presidente de la República, siendo el Ministro de Salud quien ejecuta dichas decisiones a través de diversos actos formales de la Administración Pública, que emanan de su cartera.

De esta manera, los reproches formulados respecto de cada una de las etapas de la pandemia en nuestro país deben ser extendidos al correspondiente Ministro de Salud, y en especial, al Presidente de la República, teniendo en consideración que el Ministro sólo es un representante directo e inmediato del Jefe de Gobierno, y que es dicha autoridad la única que al interior del Comité de Crisis puede adoptar la decisión final. Para esta Comisión, son el Presidente de la República, y los Ministros de Salud en cada caso, los responsables políticos del manejo de la pandemia en Chile, y sus efectos, según lo que se ha concluido hasta acá.

c) Sobre el principio centralizador que fundó la toma de decisiones en desmedro de la confianza en las capacidades locales para el control de la pandemia

Según lo que se ha dicho hasta acá, el Presidente de la República y los respectivos Ministros de Salud fueron las autoridades que decidieron de manera exclusiva y excluyente las medidas a adoptar en el control de la pandemia.

Adicionalmente a lo indicado, cabe referirse a la centralización de las decisiones en dichas autoridades. Distintos invitados de la Comisión se refirieron a la relevancia de descentralizar la toma de decisiones en el manejo de una emergencia como la pandemia que vive el mundo.

En efecto, el señor Bacigalupe planteó que “La claridad y transparencia de indicadores y corrección flexible. Es decir, necesitamos claridad. Por ejemplo, si ustedes van a un diario francés, todos los días aparecen los indicadores. En todos los diarios comunales aparecen los indicadores y donde está la comunidad. Entonces, las personas pueden tomar decisiones; en Suecia pasa algo parecido. Se necesita desnacionalizar la pandemia. Lo he planteado muchas veces, hay varios documentos y eso significa empoderar local y territorialmente. Esto no es una idea ideológica, esto es algo que está en el contexto de cómo se plantean las emergencias en Chile respecto de terremotos, temblores, fuego. Hay un juego entre la centralización y la descentralización”²⁷⁷.

Añadió que: “Respecto de la gobernanza en el contexto de regiones, somos un país largo, tenemos muchas epidemias. Cada región tiene comportamientos bastantes distintos en términos de la evolución, no porque el virus sea distinto, sino más bien porque cada región tiene sus propias particularidades y conductas de movilidad social, en términos de vulnerabilidad. En cuanto a la gestión de riesgo de desastre, se recomienda fortalecer la estructura local de “regionarse”; se necesitan mesas, las hubo. Incluso, en algunos lugares se organizaron mesas covid, pero la autoridad fue tan nefasta con estos expertos, que voluntariamente firmaron para estar ahí, que finalmente no se les consultaba, y cuando recomendaban algo, les decían que no.

Entonces, hay que articular mesas de expertos, y no solo expertos profesionales, sino también con gente que conoce la comunidad. Porque, al final, muchas veces, el presidente de la junta de vecinos o el presidente del club de fútbol terminado sabiendo más de la comunidad que cualquier trabajador social del área municipal. Esa articulación ha faltado, junto con [...] todas las regiones, epidemiólogos, salubristas, médicos y científicos sociales, que conocen el trabajo.

En Chile hay una gran capacidad humana. Eso es indudable, faltó como articularlo en términos de [...] Obviamente, siempre se necesita una directriz central, que precisamente está para apoyar, para fortalecer, no simplemente para articular una cuestión que al final no tiene relación con el resto del país.”⁸⁴.

En la misma línea, la doctora Siches planteó que: “El Consejo Asesor y el Colegio Médico han planteado, en forma muy reiterada, mucho centralismo. Acá se necesitaba mayor protagonismo de las autoridades regionales y locales, y ahí creo que cometimos un error. Comunicación de riesgo, frágil, poco estructurada y ojalá lo podamos solucionar prontamente con el plan que se está desarrollando en el

²⁷⁷ Sesión N° 22 de 05 de octubre de 2020 ⁸⁴ *Ibidem*.

Ministerio de Salud”²⁷⁸. En ese sentido, recomendó “descentralización con pertinencia regional en las decisiones; una escucha activa, participando los distintos actores, y un énfasis en la protección de las poblaciones vulneradas”⁸⁶.

Adicionalmente, la doctora Aguilera indicó que: “Personalmente, quedaría más tranquila sabiendo que en cada municipio hay una sala de situación, una sala de crisis donde se analiza la actividad diaria del territorio, porque lo que requiere esta pandemia es un comando territorial que tenga una visión integrada de lo que sucede en su territorio.

Al respecto, tenemos algunas observaciones, por ejemplo, no estamos de acuerdo con el hecho de que el municipio no tenga acceso a los casos de las isapres. Pensamos que el municipio debe ser un comando que vea la integralidad de la situación de su territorio, de manera de que todos los días tengan una sala de crisis y rápidamente puedan designar y establecer acciones rápidas para controlar los eventuales brotes, lo que implica un nivel de comando y no solo de incorporar información a nivel local.

No es como un micrófono, debe ser como un pequeño cerebro, porque no basta con que solo informe al nivel superior, sino que debe haber un nivel de comando a nivel del municipio para que se indiquen las acciones y sean oportunas. Si se espera que las acciones se tomen al nivel de la seremi o al nivel central siempre van a ser tardías, porque es muy distinta la situación a lo largo de todo el país. Por ejemplo, la situación de Santiago, donde están todas las entidades en los mismos territorios, comparada con la de Antofagasta o lo que ocurre en Iquique, o la situación de Calama, muy distante de Antofagasta. Por lo tanto, se necesita tener un comando en cada uno de esos lugares”²⁷⁹.

Agregó que: “(...) nosotros trabajamos mucho tiempo en implementar un sistema de vigilancia epidemiológica de respuesta a emergencias, que se basa en la respuesta del nivel local y en el fortalecimiento de la atención primaria con delegados de epidemiología. Ese es el primer nivel de respuesta para cualquier emergencia, porque toda emergencia es local, antes de llegar a un nivel regional y nacional”⁸⁸.

El ex Ministro de Salud, señor Erazo, indicó también que: “A mi modo de ver, hay serias dificultades para que los seremi jueguen un rol de mayor profesionalismo, desde el punto de vista de la salud pública y de la epidemiología, con el fin de ser el principal soporte de la respuesta sanitaria. Finalmente, esta es una respuesta de salud pública y, por supuesto, de las redes asistenciales también.

Creo que ese ha sido el principal escollo, que tiene como agravante, según mi parecer, los problemas de falta de actualización y transferencia de información oportuna y adecuada a los niveles locales de salud. Como Consejo Asesor hemos entrevistado a representantes de algunas comunas, por supuesto, no tenemos el diagnóstico en profundidad. Pero me sorprendió, por ejemplo, que las transferencias de recursos que estaban comprometidas para la implementación del sistema de trazabilidad, más que se quejaban, objetivaban que se estaban demorando mucho en hacerlo efectivo en los distintos municipios y, por ende, eso genera un impacto, sobre todo cuando se debe hacer una planificación más allá de un mes; o sea, la forma de la planificación presupuestaria en la transferencia de recursos para enfrentar la pandemia en términos de trazabilidad no es posible hacerla si se programa una transferencia solo con un mes, puesto que usted debe pensar que esto va a durar varios meses. Por lo tanto, los recursos deben ser en un plan trimestral o semestral, por lo que la transmisión de esa información es clave respecto de cómo se va a manejar presupuestariamente esta respuesta sanitaria”²⁸⁰.

El Dr. Pérez Acle agregó que: “las autoridades locales tienen que tener más poder para la toma de decisiones, porque son los que conocen el territorio”²⁸¹.

Como se puede observar, la Comisión recibió sendos antecedentes sobre la trascendencia de fortalecer las capacidades locales para el control de la pandemia del COVID-19. Asimismo, recibió distintas críticas efectuadas al gobierno en relación con la débil transferencia de poder de decisión a las autoridades regionales y locales. En efecto, todas las decisiones fueron tomadas por el Presidente de la República

²⁷⁸ Sesión N°18 de 03 de septiembre de 2020. ⁸⁶ *Ibidem*.

²⁷⁹ Sesión N°13 de 10 de agosto de 2020. ⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁰ Sesión N° 14 de 13 de agosto de 2020.

²⁸¹ Sesión N° 15 de 17 de agosto de 2020.

y sus Ministros de Salud, con escasa participación de los gobiernos locales. Incluso más, se recibió noticia de que los recursos comprometidos a la atención primaria de salud, eminentemente local, tardaron bastante en transferirse, lo que dificultó sin duda la estrategia de testeo, trazabilidad y aislamiento.

En definitiva, con todos estos antecedentes a la vista, la Comisión concluye que el proceso de toma de decisiones durante la pandemia ha tenido un marcado y preocupante carácter centralizado, con exclusión de las capacidades regionales y locales. Lo anterior se verifica aun cuando el enfoque correcto recomendado a nivel internacional es justamente fortalecer la información, recursos, y decisión de los organismos regionales y locales. La estrategia del control de la pandemia careció de una mirada descentralizadora, de mayor confianza en las comunidades, privilegiando la concentración del poder en las decisiones, particularmente en el Comité de Crisis, y al interior de éste de quienes lo controlan: el Presidente de la República y sus respectivos Ministros de Salud. Con este enfoque, el gobierno no sólo excluyó de la toma de decisiones a estas entidades, sino que además, desaprovechó las fortalezas de las capacidades locales, la atención primaria y numerosos expertos que se ofrecieron a participar.

➤ Conclusiones

1. Si bien en distintas oportunidades el gobierno ha señalado al Comité de Crisis como el órgano del cual provienen las decisiones, esto no es efectivo, y además, impide transparentar y fijar de manera clara las responsabilidades personales por las decisiones que se toman o se omiten.

2. Para la Comisión es claro que las únicas dos autoridades del Comité de Crisis que jurídicamente tienen competencias legales para adoptar decisiones sobre medidas sanitarias son el Presidente de la República y el Ministro de Salud.

3. Las decisiones más importantes en materia de salud pública dentro del contexto de la pandemia – entre ellas la estrategia concreta implementada y la comunicación de cifras al público-, han sido tomadas por el Presidente de la República, siendo el Ministro de Salud quien ejecuta dichas decisiones a través de diversos actos formales de la Administración Pública, que emanan de su cartera.

4. Para esta Comisión, son el Presidente de la República, y los Ministros de Salud en cada caso, los responsables políticos del manejo de la pandemia en Chile, y sus efectos, según lo que se ha concluido hasta acá.

5. El proceso de toma de decisiones durante la pandemia ha tenido un marcado y preocupante carácter centralizado, con exclusión de las capacidades regionales y locales. Lo anterior se verifica aun cuando el enfoque correcto recomendado a nivel internacional es justamente fortalecer la información, recursos, y decisión de los organismos regionales y locales. La estrategia del control de la pandemia careció de una mirada descentralizadora, de mayor confianza en las comunidades, privilegiando la concentración del poder en las decisiones, particularmente en el Comité de Crisis, y al interior de éste de quienes lo controlan: el Presidente de la República y sus respectivos Ministros de Salud. Con este enfoque, el gobierno no sólo excluyó de la toma de decisiones a estas entidades, sino que además, desaprovechó las fortalezas de las capacidades locales, la atención primaria y numerosos expertos que se ofrecieron a participar.

6. Conclusiones relacionadas con los actos del Gobierno referidos a políticas públicas destinadas a solventar la caída de ingresos de la población, en especial los más vulnerables, por causa de las medidas sanitarias

➤ Consideraciones

Durante el período inicial de la pandemia del COVID-19 en nuestro país, se comenzó a avizorar la necesidad de adoptar medidas eficaces para solventar la caída de ingresos de las familias chilenas como consecuencia de las restricciones en la movilidad ordenadas por la autoridad sanitaria. En ese contexto, el gobierno se precipitó a proponer al Congreso Nacional una serie de políticas públicas para enfrentar la crisis socioeconómica que previsiblemente se aproximaba. No obstante, la mayoría de estas tuvieron un marcado énfasis de focalización, provocando segregación en los distintos segmentos de la sociedad, de acuerdo a su nivel de ingresos. Esta segregación asumió que las variables que antes de la pandemia se manejaban para distribuir y asignar los beneficios sociales del Estado eran adecuadas para servir a los desafíos que la pandemia presentaba al país.

A juicio de esta Comisión Investigadora, los distintos proyectos de ley que se tramitaron en el Congreso Nacional durante su funcionamiento -cuyo objetivo era solucionar la antedicha problemática- no tuvieron el impacto esperado en la ciudadanía, lo que generó una clara dificultad para asumir las cuarentenas, u otras medidas restrictivas de la libertad, por parte de la población, agravando la situación sanitaria.

En este contexto, se debe relevar la propuesta de diversas bancadas de diputados para retirar el 10% de los fondos previsionales, con motivo de la crisis socioeconómica del COVID-19. Para esta Comisión, esta iniciativa -que a la postre fue aprobada sin apoyo del gobierno- aminoró, en gran parte, la caída de ingresos de la población, especialmente de los más vulnerables, problemática que debió ser asumida por el gobierno mediante gasto fiscal. No obstante, los diversos errores de diseño de dichas políticas públicas ocasionaron que los esfuerzos del gobierno no fueran tan efectivos como la universalidad que supuso el retiro del 10% de los fondos previsionales.

A modo ejemplar, se detallarán algunas de estas iniciativas, por su particular relevancia en cuanto a beneficiarios y montos involucrados.

a) En relación a las modificaciones efectuadas al FOGAPE

La Comisión recibió información respecto de la línea Fogape-COVID por medio de Oficio Ord. N° 30.565 de la Comisión del Mercado Financiero.

La línea Fogape-Covid 1 (Ley N° 21.229), se construyó como un programa de garantía estatal que facilitaba a las empresas el acceso a financiamiento de capital de trabajo, en mejores condiciones (por ejemplo, tasa y meses de gracia), y que se hayan visto afectadas producto de la pandemia, cumpliendo los requisitos que establece la reglamentación dictada para esos efectos. Estos créditos los entregan Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito fiscalizadas por la Comisión para el Mercado Financiero.

En lo concreto, el crédito a las empresas con garantías del Estado permite garantizar préstamos por un monto de hasta US\$ 24.000 millones. En la tabla se puede apreciar la magnitud de la política.

Solicitudes y cursos de crédito asociados al programa FOGAPE COVID19 (02/10/2020) ^(*)

Solicitudes y cursos por institución financiera (montos en Unidades de Fomento)							
Institución	Total de solicitudes (A+B+C+D+E)		Solicitudes registradas (A)		Solicitudes en estado de evaluación (B)		Total
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	
Banco de Chile	40.493	78.496.482	89	90.729	351	3.282.436	
Internacional	414	2.496.479	-	-	57	421.668	
Banco del Estado	228.975	124.630.497	-	-	33.604	26.629.578	
Scotiabank	10.899	36.427.685	1.374	6.093.202	26	21.453	
BCI	31.795	84.345.978	-	-	1.957	3.402.654	
BICE	685	3.428.855	4	32.393	76	324.971	
Santander	59.140	94.374.698	-	-	-	-	
ITAU	15.150	40.649.152	-	-	137	353.185	
Security	1.435	6.953.041	8	67.193	36	122.555	
Consortio	174	1.838.544	2	41.798	7	97.528	
COOPEUCH	282	132.974	10	3.636	2	1.080	
Total	389.442	473.774.384	1.487	6.328.952	36.253	34.657.109	
Millones de USD		17.326		231		1.267	

Institución	Solicitudes Aprobadas sin cursar y/o desistidas (C)				Solicitudes Cursadas (D)		Total	
	Aprobada sin cursar		Aprobada y no concretada por el solicitante (desistimiento)		Cursada			
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto		
Banco de Chile	1.469	5.388.790	-	-	1.469	5.388.790	37.216	62.803.059
Internacional	9	26.298	-	-	9	26.298	260	1.532.939
Banco del Estado	12.336	13.781.068	8.877	5.428.421	21.213	19.209.488	131.947	49.559.932
Scotiabank	98	177.085	8	22.863	106	199.948	4.670	21.136.281
BCI	6.547	11.294.222	-	-	6.547	11.294.222	21.498	64.981.878
BICE	121	806.224	-	-	121	806.224	441	2.167.862
Santander	11.268	13.173.584	995	2.115.215	12.263	15.288.799	36.831	68.501.938
ITAU	2.037	4.636.352	-	-	2.037	4.636.352	9.582	26.805.337
Security	74	396.083	138	710.434	212	1.106.517	436	1.873.143
Consortio	19	204.774	5	31.174	24	235.948	113	1.032.796
COOPEUCH	5	2.062	23	29.143	28	31.205	220	65.732
Total	33.983	49.886.541	10.046	8.337.250	44.029	58.223.791	243.214	300.460.897
Millones de USD		1.824		305		2.129		10.988

282

La Comisión estima que esta política pública no se construyó teniendo a la vista a los clientes desbancarizados, los que tuvieron una serie de dificultades, sino una imposibilidad, de acceder al financiamiento de estas líneas de crédito. De esta manera, y atendiendo al perfil de empresas que podían ser beneficiadas, lo cierto es que las que no tenían una relación comercial bancaria saludable no podían acceder al beneficio, mientras que otras grandes empresas, sí pudieron hacerlo, generando una discriminación difícilmente justificable.

Según las estadísticas de la CMF al 16 de octubre de 2020, de 394.183 solicitudes, se rechazaron 65.173. De esta cifra, casi la totalidad corresponde a micro y pequeñas empresas (59.473), mientras que las empresas grandes sólo tienen 337 rechazos. Así las cosas, esto significó que miles de micro y pequeñas empresas y sus trabajadores no tuvieron la posibilidad de mantener la operación, llevando derechamente a la insolvencia y posterior liquidación de sus activos.

Institución	Solicitudes Rechazadas (E)							
	Rechazada por falta de información		No cumple con los requisitos del programa		Rechazada por no cumplimiento de las políticas de la propia institución		Total	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Banco de Chile	3	19.331	232	1.281.038	1.133	5.631.099	1.368	6.931.468
Internacional	25	170.534	19	92.826	44	252.214	88	515.574
Banco del Estado	-	-	28.778	16.958.907	13.433	12.272.592	42.211	29.231.499
Scotiabank	554	521.729	184	2.504.967	3.985	5.950.104	4.723	8.976.800
BCI	-	-	492	1.112.862	1.301	3.554.362	1.793	4.667.224
BICE	-	-	-	-	43	97.405	43	97.405
Santander	-	-	2.907	-	7.139	10.583.961	10.046	10.583.961
ITAU	-	-	600	1.044.638	2.794	7.809.640	3.394	8.854.277
Security	105	950.875	45	261.531	593	2.571.227	743	3.783.633
Consortio	4	47.371	-	-	24	383.104	28	430.475
COOPEUCH	2	784	12	26.688	8	3.849	22	31.320
Total	693	1.710.624	33.269	23.283.456	30.497	49.109.556	64.459	74.103.636
Millones de USD		63		852		1.796		2.710

283

Por otra parte, debe mencionarse que las condiciones de los créditos que pueden ser cubiertos con garantía Fogape-COVID19 limitan y coartan el acceso al beneficio. El monto máximo a financiar es de 3 meses de ventas netas de IVA, lo que ya implica una importante focalización, y, además, los créditos son reembolsables en cuotas. Tienen plazos de entre 24 a 48 meses, pero lo cierto es que aún no se tiene total certeza respecto de los efectos en el tiempo que provocará la pandemia en la economía, ni tampoco del nivel de desarrollo de las soluciones medicas, vacunas, medicamentos y otros insumos

²⁸² <http://www.cmfcchile.cl/portal/principal/605/w3-propertyvalue-29538.html>

²⁸³ <http://www.cmfcchile.cl/portal/principal/605/w3-propertyvalue-29538.html>.

farmacológicos que podrían permitir un desarrollo normal de la actividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

b) Ingreso familiar de emergencia

El Ingreso Familiar de Emergencia, en adelante e indistintamente IFE, es un aporte directo a familias vulnerables del país que tengan ingresos informales o formales insuficientes, entregado bajo la base de los profundos efectos sociales y económicos generados por la pandemia del COVID-19, en especial por las medidas sanitarias adoptadas, tales como las cuarentenas, toques de queda, las cuales impiden que las personas desarrollen con normalidad sus labores, trabajos o formas.

Este bono, creado por la Ley N° 21.230 (publicada el 16 de mayo de 2020) tuvo que ser modificado en 2 ocasiones, puesto que existieron una serie de deficiencias desde el punto de vista de la elaboración del universo de potenciales beneficiarios, como asimismo, en cuanto a la insuficiencia del monto aportado a cada familia. Las modificaciones se publicaron el 06 de junio y el 03 de agosto). La sola circunstancia de ser un cuerpo legal que tuvo que modificarse 2 veces en menos de 3 meses permite evidenciar la deficiencia en la construcción de una de las políticas públicas más relevantes para paliar la caída de ingresos de los más vulnerables, atendido el universo objetivo de beneficiarios.

Asimismo, para esta Comisión, el IFE no se enfocó en auxiliar a la clase media, en especial, en su versión original, puesto que requería la ausencia total de ingresos formales, o bien, que la parte de éstos fuera inferior al beneficio recibido. Además, el monto otorgado por el IFE estaba por debajo de la línea de la pobreza por persona equivalente.

Por otra parte, y pese a ser su objetivo declarado, el IFE no llegó a todas las personas de los segmentos más vulnerables de la población. Para esta Comisión, ello se provocó en gran parte por la utilización del Registro Social de Hogares y el Indicador Socioeconómico de Emergencia para la asignación del beneficio. En el IFE original no se estructuró la debida flexibilidad del Registro Social de Hogares (en adelante RSH), impidiendo que pudiera reflejar la situación socioeconómica de la familia en los últimos 2 o 3 meses anteriores a solicitar el beneficio.

En este sentido, es pertinente relevar el Informe Final de la Contraloría General de la República emitido el 01 de septiembre del presente respecto de la Subsecretaría de Evaluación Social, el cual detectando que el RSH presentaba desactualizaciones y/o desajustes que impedían contar con información actualizada de los respectivos puntajes, ordenó lo siguiente: “la Subsecretaría de Evaluación Social deberá tomar las medidas para concretar la implementación de mecanismos de actualización permanentes y oportunos de manera de contar con datos que le permitan construir una Calificación Socioeconómica representativa de la realidad al momento de otorgar los beneficios”²⁸⁴. Esta situación permite visualizar claramente que no fue apropiado utilizar el RSH para determinar los beneficiarios de medidas económicas, puesto que éstas tenían por objetivo atender situaciones de emergencia e imprevisibles, cuestión que excedía al mencionado instrumento.

Asimismo, si la familia no se había registrado en el RSH uno de sus integrantes debía realizar en cada municipalidad, en forma presencial, la solicitud de acceso, entregando la documentación que acreditara los ingresos y la residencia. De esta manera, y aun cuando fue previsible, y anticipado por los legisladores en el trámite legislativo, un alto número de familias que no tenían su RSH, o bien, lo tenían desactualizado en relación a su situación socioeconómica vigente, se vieron en la necesidad de arriesgarse al contagio.

De esta manera, pese a las extensas cuarentenas y otras medidas restrictivas de la libertad que se registran incluso hasta la fecha en distintas comunas del país, el gobierno no efectuó un diseño adecuado de las políticas públicas destinadas a solventar la caída de ingresos de la población por causa de las medidas sanitarias, en especial, de los más vulnerables. Las políticas implementadas no fueron de carácter universal, sino que se adecuaron a cada segmento socioeconómico de la población, aumentando la segregación y la vulnerabilidad ante los efectos de la pandemia.

²⁸⁴ Contraloría General de la República. Informe Final Subsecretaría de Evaluación Social. Oficios 271-A, 398-A y 400-A/2020 de 01 de septiembre de 2020.

c) Enfoque de género: situación socioeconómica de la mujer durante el COVID-19

La situación económica de las familias chilenas es catastrófica, más aún si se considera que, de acuerdo a datos del Censo 2017, un 85% de los hogares monoparentales tienen una jefa de hogar. Las mujeres hoy en día se han visto particularmente afectadas por la pandemia pues son quienes históricamente se han hecho cargo de las labores de cuidado de niños, niñas y personas de la tercera edad, así como de labores domésticas. En este sentido, han sido las mujeres de nuestro país quienes se han visto con mayor carga en el hogar, con menor tiempo disponible para trabajar -en el caso de aquellas que pueden trabajar desde sus casas-, o incluso impedidas de retornar a sus trabajos como consecuencia de un manejo sanitario deficiente que, a 7 meses de haber ingresado el virus a nuestro país, aún no ofrece garantías suficientes para el retorno de los escolares. En términos económicos, las mujeres han retrocedido más de 10 años, disminuyendo su participación laboral del 52% a un 42%, esto es, 4 puntos porcentuales menos que lo registrado para 2010.

Para la Comisión el gobierno les ha fallado a las mujeres en el manejo de la pandemia puesto que, además de tener que llevar la carga del hogar y los niños y niñas, deben renunciar a sus ingresos y la poca independencia económica que tenían. Además, se han visto expuestas a mayores situaciones de violencia de género en sus hogares.

Estas consecuencias se han provocado directamente por medidas adoptadas por el gobierno, a saber, la suspensión de clases, las extendidas cuarentenas, y la falta de medidas económicas de apoyo idóneas. No obstante, lo cierto es que las políticas y planes dirigidos a las mujeres para enfrentar estos problemas, han estado ausente durante todo el transcurso de la pandemia.

En consecuencia, a juicio de la Comisión, el gobierno no elaboró, ni menos aplicó, políticas y/o planes para responder a las específicas necesidades de las mujeres, pese a que su situación doméstica y laboral se agravó con la pandemia. Especial gravedad merece el aumento de violencia intrafamiliar que se produjo por la extensión de las cuarentenas, según se ha mencionado. El enfoque de género estuvo -y continúa estando- ausente en el manejo de la pandemia por parte del gobierno.

d) Situación de los pueblos indígenas durante la pandemia

La ausencia de enfoque para la adopción de políticas específicas destinadas a las mujeres también se replica en el caso de los pueblos originarios. En sesión N° 23 de 08 de octubre de 2020, compareció a la Comisión la Asamblea Originaria por la Descolonización y la Plurinacionalidad.

Según se informó a la Comisión, la Asamblea propuso una serie de políticas al Presidente de la República, los cuales buscaban que se cumpliera con las normas internacionales y la legislación chilena en materia indígena. Según se indicó en la Comisión, la carta fue suscrita por 300 organizaciones indígenas a nivel nacional. Lo cierto es que, según indicó la Asamblea hasta la fecha no han recibido ninguna respuesta de parte del Ministerio de Desarrollo Social²⁸⁵.

En la misma sesión, los representantes de la Asamblea indicaron lo siguiente: “denunciamos a Contraloría que el Estado de Chile no ha levantado datos estadísticos sobre contagios [...] originarios [...] el Estado actúa a ciegas sobre los pueblos, respecto de los cuales tiene un deber de protección especial, en virtud del artículo 5° del Convenio 169, y medidas adecuadas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 1° de la Ley Indígena. No se cuentan nuestros enfermos, no cuentan muertos y, por lo tanto, el Estado no sabe cómo nos está afectando a nosotros como pueblos originarios esta pandemia. Ahí señalábamos también que debemos tolerar que cada día el Minsal informe sobre las estadísticas nacionales, pero sin ningún dato específico sobre nosotros [...] los que no aparecen siquiera en los informes epidemiológicos”²⁸⁶.

La Comisión comparte la visión planteada por la Asamblea, agregando que no es más que otra manifestación de la falta de políticas adecuadas para enfrentar el COVID-19 en nuestro país, en especial respecto de grupos vulnerables cuyos derechos humanos deben ser especialmente cautelados. El

²⁸⁵ Sesión N° 23 de 08 de octubre de 2020.

²⁸⁶ *Ibidem*.

gobierno no adoptó políticas y/o planes dirigidos específicamente a atender la situación indígena durante la pandemia, ni tampoco consideró un reporte diferenciado para analizar su estado epidemiológico pese a las obligaciones que tiene el Estado respecto a la promoción de sus derechos y libertades fundamentales.

➤ Conclusiones

1.El gobierno se precipitó a proponer al Congreso Nacional una serie de políticas públicas para enfrentar la crisis socioeconómica que previsiblemente se aproximaba. No obstante, la información recibida por la Comisión en relación a estas medidas, particularmente las modificaciones al Fogape y el Ingreso Familiar de Emergencia que se detallan en el cuerpo de las consideraciones, permite indicar que éstas tuvieron un marcado énfasis de focalización, provocando segregación en los distintos segmentos de la sociedad, de acuerdo a su nivel de ingresos.

2.Los distintos proyectos de ley que se tramitaron en el Congreso Nacional durante su funcionamiento -cuyo objetivo era solucionar la antedicha problemática- no tuvieron el impacto esperado en la ciudadanía, lo que generó una clara dificultad para asumir las cuarentenas, u otras medidas restrictivas de la libertad, por parte de la población, agravando la situación sanitaria.

3.Al contrario de lo planteado por el gobierno, fue una propuesta de carácter universal, como lo fue el retiro del 10% de los fondos previsionales, la que permitió aminorar, de mejor forma, la caída de ingresos de la población, especialmente de los más vulnerables. Esta problemática debió ser asumida por el gobierno mediante gasto fiscal, particularmente a través de una renta básica universal, como ocurrió en otros países.

4.El gobierno no elaboró, ni menos aplicó, políticas y/o planes para responder a las específicas necesidades de las mujeres, pese a que su situación doméstica y laboral se agravó con la pandemia. Especial gravedad merece el aumento de violencia intrafamiliar que se produjo por la extensión de las cuarentenas, según se ha mencionado. El enfoque de género estuvo –y continúa estando- ausente en el manejo de la pandemia por parte del gobierno.

5.El gobierno no adoptó políticas y/o planes dirigidos específicamente a atender la situación indígena durante la pandemia, ni tampoco consideró un reporte diferenciado para analizar su estado epidemiológico pese a las obligaciones que tiene el Estado respecto a la promoción de sus derechos y libertades fundamentales.

7. Conclusiones relacionadas con los actos del Ministerio de Salud en relación con el cumplimiento del mandato de la Comisión Investigadora

Consideraciones

La Comisión despachó una serie de oficios dirigidos al Ministerio de Salud, sea directamente al Ministro o a sus Subsecretarios. Estos oficios consistían en solicitudes de antecedentes formuladas en función de sus atribuciones constitucionales y legales, de tal manera de efectuar una investigación más acuciosa.

Lo cierto es que hasta la última sesión celebrada de la Comisión de 08 de octubre de 2020, el Ministerio de Salud no había dado respuesta a 16 oficios despachados, cada uno de los cuales solicitaba información vital para el desarrollo de las funciones constitucionales que le corresponden a esta instancia, en su calidad de órgano dedicado a fiscalizar los actos del gobierno. A ello se suma que la Comisión en reiteradas oportunidades le requirió a los Ministros de Salud que contestaran dichos requerimientos de información, los cuales no tuvieron respuesta.

Esta situación es especialmente grave, puesto que la Constitución Política le asigna a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de fiscalizar los actos del gobierno, para lo cual puede crear comisiones especiales investigadoras que tienen la facultad expresa de requerir los antecedentes que requieran

para el desempeño de su mandato. Desde este punto de vista, pese a ser reiterados en diversas oportunidades, el Ministerio de Salud no colaboró con la investigación de esta Comisión en este orden, incurriendo en una infracción constitucional evidente.

En efecto, el artículo 52, número 1, letra c) de la Constitución Política de la República, dispone que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos del gobierno a través de Comisiones Investigadoras, indicando en su inciso segundo que “las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración (...) estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten”. En la misma línea el artículo 54 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Conclusiones

El Ministro de Salud incurrió en infracciones a la Constitución y a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional al no dar respuesta a más de 16 oficios despachados por la Comisión Investigadora, pese a ser reiterados en diversas oportunidades, los cuales requerían información trascendental para el cumplimiento del mandato de esta instancia parlamentaria.”.

Finalmente, dentro de las conclusiones aprobadas debe entenderse agregada también la propuesta formulada por el Presidente de la Comisión, diputado señor Jaime Mulet Martínez, la que, sometida a votación, fue **aprobada** por la unanimidad de los diputados y diputadas presentes (11-0-0). Votaron a favor los diputados integrantes de la Comisión señores Jaime Mulet Martínez (Presidente), Nino Baltolu Rasera, Francisco Eguiguren Correa, Frank Sauerbaum Muñoz, Jorge Rathgeb Schifferli (por el diputado señor Diego Schalper Sepúlveda), Ricardo Celis Araya, Juan Luis Castro González, Leonardo Soto Ferrada, Víctor Torres Jeldes, y las diputadas integrantes de la Comisión señoras Marcela Hernando Pérez y Camila Vallejo Dowling.

El texto de la propuesta es el siguiente:

“La Comisión comparte plenamente con lo señalado en el **“Informe sobre evolución de la epidemia de covid 19 en Chile”**, de la ONG Espacio Público, del 29 de octubre pasado, que se transcribe más abajo ya que se condice con las conclusiones a las que ha llegado, con la información recibida y con las proyecciones y advertencias entregadas por los diversos expertos que concurrieron, por lo que se permite advertir y recomendar al Señor Presidente de la República y al Señor Ministro de Salud, como a todas las autoridades del país que como autoridades y país:

“Nuestro deber es aprender las lecciones de esta segunda ola en Europa, para que no vaya a ocurrir en nuestro país una situación semejante. Dado lo presentado en el estudio 9 del Imperial College, mientras no haya una vacuna que se pueda hacer extensiva a la comunidad, la única manera de contener un virus de tan rápida diseminación es con un esfuerzo potente e incansable de TTA. En caso de que el peor escenario se materializara, al igual que en Europa habrá que volver a aplicar medidas restrictivas al contacto entre personas. Mientras antes se establezcan las medidas de restricción una vez detectado el rebrote, mayor será la posibilidad de contener la expansión de la epidemia y más breve será la duración de las restricciones. Es importante que, de llegar a enfrentar un segundo golpe epidémico, lo enfrentemos unidos, con una acción gubernamental decidida tanto en el frente preventivo como en el apoyo económico a la ciudadanía, con una buena comunicación de riesgo, evitando politizar el manejo de la pandemia, escuchando a la ciencia epidemiológica y sin caer en la discusión maniquea de quienes quieren poner en tensión el cuidado de la salud con el cuidado de la economía.”

XII. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los Actos de Gobierno, relacionados con Políticas de Seguridad Pública en la Región de la Araucanía, especialmente respecto de hechos vinculados con personas pertenecientes a Pueblos Originarios (CEI 54).

Antecedentes

Por [oficio N° 15.746](#), de 5 de agosto de 2020, del Secretario General de la Corporación, se informa que la Cámara de Diputados, en sesión de esa fecha, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 52, N° 1, letra c) de la Constitución Política de la República de Chile; 53 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 313 y siguientes del reglamento de la Corporación, prestó su aprobación a una solicitud presentada por 63 diputadas y diputados, para crear una Comisión Especial Investigadora de los actos de Gobierno, en particular de las autoridades competentes provinciales, regionales y nacionales, responsables de determinar y ejecutar las políticas de seguridad pública en la región de la Araucanía, especialmente de hechos vinculados con personas pertenecientes a pueblos originarios, así como de los protocolos establecidos por las fuerzas de orden público, para afrontar casos de amenaza a la vida e integridad de las personas, tanto las pertenecientes a pueblos originarios como de los ciudadanos en general, y del control de actos de civiles en perjuicio de los integrantes de pueblos originarios como de los ciudadanos en general, y del control de actos de civiles en perjuicio de los integrantes de los pueblos originarios, así como de la ciudadanía en general y de la infraestructura pública en los últimos 24 meses (CEI 54).

Integración y presidencia de la Comisión

Mediante [Oficio N° 16.198](#), la Corporación acordó [integrar](#) la Comisión con las y los siguientes señores diputados y diputadas:

- JORGE ALESSANDRI VERGARA
- RICARDO CELIS ARAYA
- RENÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA
- CARMEN HERTZ CÁDIZ
- TOMÁS HIRSCH GOLDSCHMIDT
- MIGUEL MELLADO SUAZO
- MANUEL MONSALVE BENAVIDES
- CRISTHIAN MOREIRA BARROS-
- EMILIA NUYADO ANCAPICHÚN
- - ANDREA PARRA SAUTEREL.
- - JOANNA PÉREZ OLEA
- JORGE RATHGEB SCHIFFERLI
- - OSVALDO URRUTIA SOTO.

Mediante [Oficio N° 16.218](#), se informa que el diputado Miguel Ángel Calisto reemplazará en forma permanente a la diputada doña Joanna Pérez.

Durante la sesión constitutiva de esta Comisión Especial Investigadora, celebrada el día 19 de enero de 2021, se eligió, por unanimidad, como su Presidente al diputada señor **RICARDO CELIS ARAYA**.

Actuó como abogado secretario don Álvaro Halabí Diuana; como abogado ayudante, don Víctor Hellwig Tolosa y como secretaria ejecutiva de la Comisión, la señorita Luz Alicia Barrientos Rivadeneira.

Conclusión

ANTECEDENTES Y CONTEXTO QUE MOTIVAN LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.

1.1.- Antecedentes generales:

Desde el lunes 27 de julio de 2020, 5 edificios municipales de comunas ubicadas en la provincia de Malleco fueron tomadas por grupos de personas pertenecientes a comunidades Mapuche, solicitando al gobierno una pronta solución para las demandas de los comuneros que se encontraban realizando una huelga de hambre en La Araucanía. Los municipios tomados fueron los de las comunas de Collipulli, Victoria, Traiguén, Curacautín y Ercilla.

Las demandas básicas de los 27 presos mapuche que estaban ejerciendo su derecho a protesta a través de la huelga de hambre, eran el cambio de medidas cautelares para todos los presos mapuche y presos políticos imputados del estallido social y que se respetara e hiciera efectivo el Convenio 169 de la OIT, vigente en Chile desde 2008. Este convenio establece que debe darse preferencia a tipos de sanciones distintas del encarcelamiento, teniéndose en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los acusados. A mayor razón, se apelaba a los graves efectos sanitarios de la Pandemia de COVID 19 que actualmente se vive en el mundo. Además de la consideración de que todos se encuentran privados de libertad por delitos vinculados a actos de reivindicación territorial del pueblo mapuche, mediante procesos judiciales cuestionados desde la perspectiva del Debido Proceso, por lo cual en muchos casos estas podrían constituir prisión política.

El viernes 31 de julio de 2020, el recién asumido ministro del Interior y Seguridad Pública Víctor Pérez, al visitar La Araucanía por primera vez en su calidad de jefe de la cartera aseveró: "En Chile no hay presos políticos", aludiendo a los 27 mapuches recluidos en la cárcel de Angol y otros recintos penales de la zona, que ya cumplían 100 días en huelga de hambre. El 28 de julio, al momento de asumir su mandato el ministro Pérez sostuvo: "Voy a tener una especial preocupación por la Araucanía. Ya que los ciudadanos merecen vivir en paz". "La violencia no solamente se aísla con una acción policial, sino que también con una acción política y eso significa escuchar, conversar, preocuparnos", sostuvo.²⁸⁷ Sin embargo, en su visita La Araucanía, el ministro no abrió la puerta al diálogo directo con los huelguistas, ni con sus comunidades, autoridades ancestrales y/o voceros/as del movimiento, agudizando la crisis. También estuvieron en la zona la ministra de Desarrollo Social Karla Rubilar, el subsecretario del Ministerio del Interior, Juan Francisco Galli.

En igual sentido se expresó el intendente de la región Sr. Víctor Manoli, en declaraciones de prensa del día 28 de julio, la autoridad regional fue enfática en decir que "aquí cuando se habla de presos políticos mapuche; no existen los presos políticos mapuche".²⁸⁸

A primera hora de la mañana del domingo 02 de agosto de 2020, el país se enteraba sobre hechos extremadamente violentos ocurridos durante la madrugada en la región de La Araucanía, donde grupos organizados de civiles violentistas con la intención de desalojar distintas Municipalidades tomadas por comuneros Mapuche, perpetraron ataques y severos daños que afectaron a edificios consistoriales y a las personas que se encontraban en su interior. En la madrugada del domingo 2 de agosto se producen desalojos en los municipios de Collipulli, de Victoria y de Curacautín; mientras tanto, los municipios de Traiguén y de Ercilla terminan destruidos, producto de la acción del fuego.

Producto de los desalojos, sólo resultan detenidas personas mapuche. Según la información que entregó a la Comisión el jefe de la Unidad de Protección de Derechos, del Instituto de Derechos Humanos INDH,

²⁸⁷ <https://www.elmostrador.cl/dia/2020/07/28/llega-con-mano-dura-ministro-perez-llama-a-laciudadania-a-aislar-la-violencia-junto-con-carabineros-y-pondra-enfasis-en-la-araucania/>.

²⁸⁸ <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/intendente-de-la-araucania-no-existen-los-presos-politicos-mapuche/2020-07-28/094115.html>.

Sr. Rodrigo Bustos (sesión del 22 de marzo de 2021), se detuvieron en Curacautín, al menos, a 23 personas, de las cuales 9 eran adultas, 2 adolescentes y 12 varones adultos. Todas fueron puestas luego en libertad, después de que el juez de garantía resolviera dejarlos con medidas cautelares de arraigo nacional, prohibición de acercarse al edificio municipal y con firma mensual.

En las imágenes que el INDH pudo recabar –muchas de ellas fueron de conocimiento público- se pudo conocer que en los desalojos participaron distintas personas civiles. En Curacautín, particularmente, se pudo observar que se produjo un ingreso conjunto entre personal de carabineros y civiles armados con palos y otros objetos.

En la comisaría de Victoria, el INDH entrevistó a 21 personas, también todas mapuche: 10 mujeres y 11 hombres, entre ellos había 3 adolescentes de 14 y 15 años. Informaron además que, si bien existieron denuncias sobre personas que estaban afuera de las municipalidades, que habrían agredido a quienes las ocupaban, ninguna de ellas fue detenida.

Quien fuera el jefe de la IX Zona Araucanía de Carabineros, general Carlos González Gallegos al momento de los hechos, informó en a la Comisión (sesión de fecha 29 de marzo de 2121): *“... es importante dejar claro que había un grupo de 800 personas en el exterior respecto de 20 personas que estaban en el interior. Indudablemente, dada nuestra capacidad y orientación, nos preocupamos y ocupamos de la integridad física del grupo minoritario que, efectivamente, estaba en una mayor condición de vulnerabilidad respecto de los que estaban en el exterior.”*

El General González frente a la pregunta de por qué no detuvieron a la gente que estaba afuera, señaló: *“es muy sencillo, estimado diputado, por su intermedio señor presidente, porque nosotros defendimos y le salvamos la vida a las 20 personas que estaban al interior del municipio. Así de simple, diputado: les salvamos la vida.”*

Así las cosas, a los que estaban afuera, con intención de matar a los 20 que estaban dentro de la comunidad el General los llama *“un grupo de infractores del toque de queda”*, y a las 20 personas que serían asesinadas según él, los llama *“grupo de personas que de manera ilegal se encontraban al interior de la municipalidad”*.

Los hechos ocurridos la noche del 1° y madrugada del día 2 de agosto de 2020 que motivaron la creación de esta Comisión Investigadora, tienen particular gravedad dado el involucramiento de civiles, el odio racial exteriorizado en su actuación, y la tolerancia y complicidad de Carabineros y de las autoridades de gobierno. No es aceptable desde una perspectiva democrática y de Derechos Humanos, el discurso de odio dominante en los grupos civiles organizados que, en pleno toque de queda, participaron del proceso de desalojo de dichos municipios. La actuación de civiles durante los desalojos, en abierta violación con las disposiciones legales e infringiendo el Estado de Emergencia, además de verificarse con absoluta tolerancia de Carabineros, se caracterizó por la violencia física y verbal en contra de los ocupantes mapuche, demostrando con su actitud y a través de gritos y cánticos, un desprecio explícito en contra de los integrantes de este pueblo por su condición racial.

En declaraciones del lunes 3 de agosto de 2020, el director del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) Sergio Micco declaró: *“Como instituto consideramos que el Estado de Chile ha sido incapaz de garantizar el cumplimiento del orden público, el Estado democrático de derecho con pleno respeto a los Derechos Humanos”*.

“En segundo lugar, hay una situación cultural y social de racismo conocido por todos los chilenos y chilenas que causa un enorme daño. Y en tercer lugar, como instituto hemos llamado al diálogo, hay un acuerdo por la paz y el desarrollo de La Araucanía que nos parece clave retomar”, agregó.²⁸⁹

Las comunas que sufrieron los mayores perjuicios materiales fueron Ercilla y Traiguén, donde dichos grupos organizados incendiaron los respectivos municipios. Los hechos más graves con consignas racistas y desórdenes provocados impunemente en la vía pública, dentro del horario de toque de queda

²⁸⁹ <https://www.t13.cl/noticia/nacional/indh-dialogo-la-araucania-pueblo-mapuche-curacautin-lamoneda-gobierno-03-08-2020>.

establecido con ocasión del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, se produjeron en las comunas de Victoria y Curacautín.

1.2 Antecedentes de contexto: Relación del Estado de Chile con los Pueblos Indígenas

La compleja relación de los Pueblos Indígenas de nuestro país, y en particular la del Pueblo Mapuche con quienes han intentado ocupar por la fuerza sus territorios, tiene larga data. Recordamos sobre este punto, lo aprobado en las conclusiones de las Comisiones Investigadoras del Caso Huracán y la que investigó la muerte de Camilo Catrillanca, en el sentido siguiente: “El Pueblo Mapuche fue invadido en sus territorios, por parte del colonizador español con mayor o menor éxito durante más de trescientos años y luego fueron invadidas sus tierras y territorios por una emergente República de Chile, que a partir de 1850 y en forma sistemática fue ocupando sus espacios bajo la lógica de que no se encontraban estos, haciendo buen uso de las tierras; desde 1850 a 1930 los redujo en su ocupación del territorio en los llamados Títulos de Merced, entregando parte importante de sus tierras ancestrales a colonos chilenos o extranjeros bajo la sentencia de ser ciudadanos de segunda categoría y por la necesidad de expandir por esta naciente República el control del país más allá del río Bío Bío.”

La necesidad política de crear una identidad nacional, hace resurgir con fuerza durante la segunda mitad del siglo pasado esta vulneración y despojo de sus tierras y territorios, constituyendo un hito esencial en los años 70 la dictación de la ley 17.729²⁹⁰, que si bien es un cuerpo legal que no importa un reconocimiento propiamente tal, representa una primera manifestación de recoger por la vía normativa la particularidad de los pueblos originarios y la necesidad de reconocer su relación especial con la tierra.

Con el retorno al régimen democrático, el Gobierno del expresidente Patricio Aylwin, asumió el compromiso contraído años antes en el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, de avanzar en un nuevo trato con los pueblos originarios. En dicho instrumento, se plasman tres compromisos por parte del exmandatario, donde destaca en el primer lugar lo relativo al reconocimiento constitucional. Con este marco, se promulga la ley N.º 19.253²⁹¹ en 1993, por medio de la cual el Estado de Chile, reconoce a los pueblos indígenas precolombinos; y dispone la protección de su patrimonio cultural como un deber. Este era, por cierto, el primer intento de reconocimiento propiamente tal, valorando las diferencias y sin un afán asimilador.

No obstante, y pese a este inicial reconocimiento en la ley nacional, a partir de los años 80 la ocupación de sus tierras con fines extractivistas, de cultivo intensivo y del monocultivo de especies exóticas, volvió a generar una tensión importante en el Wallmapu, lo que a mediados de los años 90 y tras la frustración por la falta de avance en sus reivindicaciones y derechos, se reiniciaron los actos de movilización, recuperación de tierras y resistencia, siendo juzgados ante la opinión pública como violentistas y terroristas, y estigmatizados como delincuentes o terroristas, según la actuación de los distintos gobiernos.

Los escenarios de conflictividad en La Araucanía se han asociado regularmente a las demandas que comunidades mapuche han levantado para exigir la devolución de sus tierras ancestrales. En este contexto la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. Así lo sugieren, por una parte, las formas extremas que el uso de la fuerza policial ha alcanzado particularmente durante la última década, así como la gran atención que la criminalización y la violencia policial han despertado en organismos nacionales e internacionales, por otra.²⁹²

²⁹⁰ Ley núm. 17729, publicada el 26 de septiembre de 1972. Establece Normas Sobre Indígenas y Tierras de indígenas. Transforma la dirección de Asuntos indígenas en Instituto de Desarrollo indígena. Establece Disposiciones Judiciales, Administrativas y de Desarrollo Educativo en la Materia y Modifica o Deroga los Textos Legales que Señala.

²⁹¹ Ley N° 19.253, de 5 de octubre de 1993, establece normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

²⁹² Se revisó entre otros, Universidad Diego Portales, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones UDP, 2012, pp. 179-187; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas y otros, Informe de la misión internacional de observación de la violencia institucional en contra del pueblo mapuche en Chile, 2007; Comisión Mapuche de Derechos Humanos y otros, Informe sobre los Derechos Humanos de la Mujer Mapuche, 2012, pp. 9-19.

Hoy, Chile sigue siendo el único país en América Latina con importante demografía indígena (12.8% de población total) en que los pueblos indígenas no cuentan con reconocimiento de su existencia y derechos en la Constitución Política; los mapuche han sido desposeídos de gran parte de sus tierras de ocupación tradicional, las que fueron confiscadas sin su consentimiento; su población forma parte de los sectores más pobres del país (6 de las 10 comunas más pobres de Chile están en la Araucanía); que ella está marcadamente sub representada en los órganos públicos en que se toman decisiones sobre materias que les conciernen, como el Congreso Nacional; y que han sido objeto de procesos de represión y criminalización de su protesta social, cuestión esta última reiteradamente observada por instancias internacionales de derechos humanos.²⁹³

1.3.- Convenio 169 de la OIT - Materias referidas al Sistema Penitenciario²⁹⁴

Con fecha 27 de junio de 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, adoptó el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El Congreso Nacional, lo aprobó y desde el 15 de septiembre de 2009 forma parte de la legislación chilena.²⁹⁵

El Convenio establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existan instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33) en términos generales.

En lo específico referente al respecto y consideración de sus costumbres debemos considerar el Artículo 8, que indica en su numeral 1 que “Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.”; y como continua la misma norma, el que “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.”, siendo su única limitación los derechos humanos y fundamentales, establecidos en la Constitución Política del Estado.

En lo referente a la aplicación de penas o sanciones, existe al menos referencias claras en sus Artículo 8, al decir en su número 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; y continúa, en su número 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Al mismo tiempo su Artículo 9 indica claramente que en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros; aceptando la existencia de derecho consuetudinario en la resolución de sus conflictos; estableciendo en su número 2, que las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

En lo que refiere específicamente a esta iniciativa legal, el Artículo 10 del Convenio 169 de OIT en numerando 1, obliga a que cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y

²⁹³ Datos: Observatorio.cl - Organización no gubernamental de defensa, promoción y documentación de derechos humanos.

²⁹⁴ Antecedentes extraídos del Proyecto de Ley “Modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para reconocer derechos penales y procesales, en favor de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas.” Número de boletín 13715-17. Fecha de ingreso 14 Aug. 2020. Estado de tramitación: Primer trámite constitucional / C. Diputados, Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

²⁹⁵ Decreto 236 Promulga El Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes De La Organización Internacional Del Trabajo - Ministerio De Relaciones Exteriores
- <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=279441>

culturales, al momento de aplicar dichas penas o sanciones y agrega su numerando 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Los principios contenidos en la Ley Indígena, el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, promueven el derecho al reconocimiento en las normas internas sus costumbres y derechos consuetudinarios evitando sanciones y penas privativas de libertad.

En las políticas adoptadas frente a las movilizaciones y protestas que se han llevado a cabo en el sur de Chile, el Estado, a pesar de la evidente dimensión territorial y cultural de las demandas que han movilizadas al Pueblo Mapuche, ha tenido una respuesta eminentemente punitiva.

Por una parte, el Estado ha recurrido a la aplicación de estatutos penales especiales, tales como la Ley de Seguridad Interior del Estado y la Ley Antiterrorista (Ley 18.314, modificada por las Leyes 20.467 y 20.519). La amplitud del tipo penal contenido en esta última normativa ha hecho posible su aplicación en forma preferente o selectiva respecto de dirigentes y autoridades mapuche. De este modo, acciones de protesta social violenta e ilícitos sancionables bajo el régimen de derecho penal común, han sido catalogados como actos de terrorismo. Dada la regulación procesal especial de la legislación antiterrorista, las personas mapuche y otras afines a su causa que fueron acusadas de incurrir en estas conductas vieron lesionado su derecho al debido proceso.

1.4 Huelga de Hambre Comuneros Mapuche:

Entre 2010 y 2011 se produjeron una serie de huelgas de hambre de comuneros mapuches presos en cárceles chilenas para protestar contra las condiciones en que se llevaban los procesos en su contra, principalmente por la aplicación de la ley antiterrorista, y por los dobles enjuiciamientos a los que se veían sometidos, pues por los mismos hechos se llevaban procesos paralelos en la Justicia ordinaria y en la Militar.

El 4 de mayo de 2020, personas privadas de libertad de origen indígena, condenadas y en prisión preventiva, en las cárceles de Angol y Temuco, asumieron la medida extrema de iniciar huelga de hambre, con el objeto de que se accediera a un pliego de peticiones fundamentadas en el derecho internacional de los derechos humanos; iniciaron huelga de hambre el Machi Celestino Córdova recluido en el CCP de Temuco junto con 8 comuneros de hambre recluidos en el CCP de Angol. El lunes 06 de julio, otros 11 presos mapuche de la cárcel de Lebu se unieron a la huelga de hambre de carácter líquida en apoyo a las peticiones de los demás huelguistas. Y el día 20 de julio se sumaron a la huelga de hambre otros 7 comuneros mapuche privados de libertad en el C.C.P. de Temuco.

Las peticiones eran: a) Cambio de lugar de cumplimiento de condena, conforme a los artículos 7, 8, 9 y 10 del Convenio N° 169 de la O.I.T. b) Cambio de medidas cautelares de prisión preventiva para los presos políticos mapuche y para los detenidos con ocasión del estallido social. c) Para los privados de libertad de origen indígena, que la ejecución de la condena se haga en las comunidades indígenas y/o domicilios.

1.5.- Razón de la toma de los municipios:

Según declaración de Rodecindo Huenchullán, werkén de la comunidad de Trangol y que participó en la toma de la municipalidad de Victoria, la razón de la toma era para dar apoyo a la huelga de hambre que mantenía el machi Celestino Córdova. Indica el werkén que “lo decidieron entre todos, junto a las demás comunidades que se tomaron municipios en la zona, como única herramienta que tenían a mano para presionar y que permitieran a sus 8 presos de la cárcel de Angol - 3 condenados y 5 en prisión preventiva- cumplir sus castigos temporalmente en sus hogares”. Y agrega “Los peñis llevaban 85 días en huelga de hambre cuando empezaron a organizarse desesperados por que el Gobierno no reaccionaba, se organizaron para demostrar el descontento”.²⁹⁶

²⁹⁶ <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/la-chispa-que-encendiocuracautin/LSKO7IVJE5EZ5LJX2A7IFWVGJUE/>

Hasta el momento de la toma de los municipios por parte de comuneros mapuche y el violento desalojo de los mismo la noche y madrugada del 1 y 2 de agosto de 2020, el gobierno no había abierto la puerta al diálogo directo con los huelguistas, ni con sus comunidades, autoridades ancestrales y/o voceros/as del movimiento, agudizando la crisis.

El Estado de Chile, incumple el Convenio N° 169 de la O.I.T., al no dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 y omitiendo su deber de dar cabida a la protección de los derechos humanos de los privados de libertad de Pueblos Originarios.

Las personas que se encuentran presas por estos actos se autodefinen como presos políticos, porque si bien están reclusos por diversas acciones consideradas como delitos, asumen que las cometieron en el contexto de la pelea que libran por la recuperación de sus territorios y la defensa de su cultura.

1.6.- Discriminación como antecedente y contexto.

La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia, firmada el 5 de junio de 2003, señala en su artículo 1 que “la discriminación racial es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico”.

La definición resulta fundamental, permite evidenciar las dimensiones en las cuáles se expresa el racismo también en nuestro país.

La Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, entre otros, establecen una serie de derechos tales como la libre determinación, en virtud de la cual los pueblos establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Si bien el Estado chileno ha ratificado diferentes instrumentos internacionales que buscan avanzar en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, aún existen múltiples espacios donde emerge el racismo y la discriminación.

Estos instrumentos abordan los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, los derechos culturales y de identidad, y los derechos a la educación, la salud, el empleo y el idioma. Asimismo, señalan que los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Según la opinión de Verónica Figueroa Huencho, Académica Mapuche, “A la luz de la definición de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia, podríamos señalar que en Chile existe racismo contra los pueblos indígenas, donde el Estado ha hecho muy poco por evitarlo y combatirlo, y donde el actuar de las fuerzas de orden y seguridad pública parecen apoyar esta tesis.”²⁹⁷

La noche del sábado 1° y madrugada del domingo 2 de agosto de 2020, en pleno toque de queda por la pandemia del coronavirus, un centenar de civiles con palos y otros objetos lideró el desalojo a la fuerza de cinco municipalidades de la región, fueron muy violentos e intolerables en una sociedad democrática donde funcione el Estado de Derecho, en los recintos había niños, niñas y adolescentes. En el municipio de Curacautín se escuchó a la gente gritar “el que no salta es mapuche” y otro tipo de epítetos en contra del pueblo indígena, en una zona donde la mayoría de los habitantes tiene ascendencia mapuche. La violencia se trasladó a la calle, con más golpes, arrojando objetos e incluso, quemando un vehículo y dos edificios. El relato de los Hechos fundantes de la querrela por los delitos de tortura e incendio

²⁹⁷ Ciper Académico, Columna De Opinión “Racismo estructural en Chile: expresiones institucionales de la discriminación contra los pueblos indígenas”, 20.06.2020, Verónica Figueroa Huencho.

presentada por las víctimas señala: *“Comenzamos a escuchar todo tipo de insultos, tales como: “indios de mierda, váyanse de acá, maracas culias, váyanse de nuestra municipalidad”. Todo esto sin mediar ninguna provocación nuestra. La gente estaba enfurecida con palos y botellas y nos amenazaban con matarnos, todo ello frente a carabineros que observaba.”* Esto, es muy grave.

1.7.- Conclusión del punto N° 1.- Antecedentes y contexto que motivan la creación de la Comisión Investigadora:

Los hechos que motivan esta comisión investigadora dan cuenta de que el Estado de Chile ha sido incapaz de garantizar el cumplimiento del orden público y el Estado democrático de derecho con pleno respeto a los Derechos Humanos. El Estado de Chile ha sometido a los pueblos originarios a vulneración y despojo de sus tierras y territorios limitando su desarrollo económico, social y cultural.

Los escenarios de conflictividad en La Araucanía se han asociados regularmente a las demandas que comunidades mapuche han levantado para exigir la devolución de sus tierras ancestrales. En este contexto la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. Así lo sugieren las formas extremas que el uso de la fuerza policial ha alcanzado particularmente durante la última década.

En este contexto, los hechos ocurridos la noche del sábado 1° y madrugada del domingo 2° de agosto de 2020, en que los ocupantes de los municipios son violentamente desalojados, tiene particular gravedad dado el involucramiento de civiles organizados, el odio racial exteriorizado en su actuación, y la tolerancia y complicidad de Carabineros y de las autoridades de gobierno.

El desalojo se caracterizó por la violencia física y verbal en contra de los ocupantes mapuche. Tanto civiles como uniformados agredieron a las personas, familias, niños, niñas y adolescentes, a través de amenazas y golpes, gritos y cánticos, demostrando un desprecio explícito hacia los integrantes de este pueblo por su condición racial.

Las tomas de los municipios fueron producto de la desesperación de las comunidades por visibilizar las demandas de los presos políticos mapuche, porque si bien están reclusos por diversas acciones consideradas como delitos, asumen que las cometieron en el contexto de la pelea que libran por la recuperación de sus territorios y la defensa de su cultura.

El Estado de Chile, incumple el Convenio N° 169 de la O.I.T., al no dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 y omitiendo su deber de dar cabida a la protección de los derechos humanos de los privados de libertad de Pueblos Originarios.

Propuesta:

Tramitar con urgencia el Proyecto de Ley “Modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para reconocer derechos penales y procesales, en favor de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas.” Número de boletín 13715-17, ingresado en agosto de 2020 y que se encuentra en primer trámite constitucional en la C. Diputados, Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

2.- RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES EN LA TOMA DE DECISIONES Y LA AUTOTUTELA.

2.1. La responsabilidad de las autoridades en estos hechos resulta evidente.

Los violentos desalojos ocurrieron un día después que el ministro del Interior y Seguridad Pública, Víctor Pérez, visitara la región de la Araucanía, negándose desde su Ministerio a dialogar con los presos mapuche en huelga de hambre e instando a las autoridades edilicias a desalojar a los municipios ocupados, desalojo que en última instancia fue solicitada por la respectiva Gobernación, que depende de dicho Ministerio. El mismo Ministerio es responsable por mandato constitucional de la supervisión de las fuerzas policiales, y por lo mismo de investigar hechos ilegales en su actuación, como lo es la

tolerancia que estas tuvieron con la participación de civiles durante los desalojos. Lejos de hacerlo, la autoridad justificó la actuación policial.

La huelga de hambre de varios presos políticos mapuche entre los meses de mayo y septiembre de 2020, fue acompañada de varias protestas pacíficas y muestras de solidaridad por diferentes organizaciones sociales del país, las acciones más complejas fueron las ocupaciones de municipios por parte de sus familiares y simpatizantes. Los hechos más graves ocurrieron la noche del 1 de agosto del 2020, extendiéndose hasta la madrugada del día siguiente, “cuando durante la vigencia del toque de queda, una gran cantidad de sujetos armados con palos, fierros e incluso armas de fuego, sin autorización para reunirse y sin contar con los respectivos salvoconductos, se apostaron en las afueras de las Municipalidades de Victoria y Curacautín ocupadas por comunidades mapuche en apoyo a los huelguistas con el objeto de desalojar de forma violenta e ilegal los inmuebles municipales, amenazando, golpeando y aplicando un trato cruel, inhumano y degradante a los ocupantes, esto en presencia y con aquiescencia de funcionarios de Carabineros que se encontraban en el lugar y que participaron activamente en el desalojo y, posteriormente, no impidieron los múltiples golpes, insultos y amenazas racistas de que fueron víctimas hombres, mujeres y niños mapuche. Mientras tanto, los grupos civiles armados se reunieron frente a la Municipalidad de Victoria, con gritos racistas, procedieron al incendio de un rewe o altar sagrado del Pueblo mapuche instalado en la plaza de armas de la ciudad. Se debe recalcar, además, que por los hechos ocurridos sólo fueron detenidas personas pertenecientes al Pueblo Mapuche, quienes fueron formalizadas al día siguiente por los delitos de desórdenes públicos, daños, ocupación de oficinas públicas y atentados o amenazas contra la autoridad”²⁹⁸.

2.2 Crónica de la toma y desalojo de municipalidades en La Araucanía

El lunes 27 de julio de 2020, a raíz y en apoyo a la huelga de hambre iniciada por los ocho presos mapuche de la cárcel de Angol, diversas comunidades de la zona se tomaron cuatro municipios de la provincia de Malleco; las primeras fueron Traiguén, Collipulli, Curacautín y Victoria.²⁹⁹ Luego serían tomadas también Lonquimay, Galvarino y el Registro Civil de Temuco.

En medio de la situación, el martes 28 de julio se produce un cambio de Gabinete: en el ministerio del Interior asume Víctor Pérez (Exsenador UDI) por Gonzalo Blumel (Evopoli), entre otros ajustes ministeriales.

En entrevista con “El Diario de Cooperativa” el día martes 28 de julio en la mañana, **el intendente de La Araucanía, Víctor Manoli**, aseguró, entre otros temas, que la decisión de un desalojo de los municipios “es resorte exclusivo de los alcaldes”, agregando que “nosotros le hemos dicho que estamos disponibles para hacer los desalojos en la medida que ellos lo soliciten”³⁰⁰.

El martes 28 de julio, según informa El Mercurio, **el intendente Víctor Manoli** “condenó las acciones de violencia y relató que en las dependencias del Registro Civil hubo destrozos y agresiones contra su director y otros funcionarios. 'Se generaron muchísimos daños, rotura de computadores, de papeles, lanzamiento de máquinas desde el tercer piso hasta los patios', relató y agregó que 'el director del Registro Civil fue golpeado con un fierro y una funcionaria también fue agredida'. Manoli dijo que 'como Gobierno, estas presiones no las vamos a aceptar y no nos van a amedrentar'. La autoridad regional sostuvo que 'vamos a perseguir con todo el rigor de la ley a quienes han cometido estos hechos vandálicos’”²⁷.

“Sobre la motivación de los manifestantes, **Manoli aseguró que** 'aquí no existen presos políticos mapuches', aquí los condenados y los presos están siendo investigados por delitos comunes' y dijo que

²⁹⁸ INFORME SOBRE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19, Noviembre 2020 https://observatorio.cl/wpcontent/uploads/2020/12/final_informecoviddhh_9_12.pdf

²⁹⁹ **Biobiochile.cl: Múltiples tomas de municipios, lunes 27 de julio 2020.** <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2020/07/27/al-menos-3municipios-la-araucania-amanecieron-tomados-huelgas-hambre-comuneros-mapuche.shtml>

³⁰⁰ **Cooperativa.cl: Intendente de La Araucanía: “No existen los presos políticos mapuche”**

<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/intendente-de-la-araucania-noexisten-los-presos-politicos-mapuche/2020-07-28/094115.html> ²⁷ **El Mercurio: martes 28 de julio 2020, cuerpo C, página 6.**

<https://digital.elmercurio.com/2020/07/28/C/DL3QUGTB#zoom=page-width>

'como Gobierno, lamentamos profundamente las huelgas de hambre y estamos preocupados, por la salud y la vida de esas personas'. Además, llamó 'a deponer esta huelga, si en algún minuto quieren entrar a una mesa de diálogo'. Respecto de la situación de los municipios que anoche continuaban ocupados, Manoli explicó que los desalojos deben ser solicitados por los respectivos alcaldes, y que si se realizan dentro de un plazo de 12 horas, se actuaría respecto de hechos que están en flagrancia"³⁰¹.

Por otra parte, también se destacan **las declaraciones del alcalde de Victoria, Javier Jaramillo**. Según cita el medio "se reunió con los manifestantes para conocer sus demandas. 'Nos explicaron que es una forma de presionar al Gobierno para que se pronuncie' sobre los detenidos, detalló Jaramillo, y manifestó que 'espero que puedan reunirse y generar un proceso de diálogo con estos comuneros, para que nuestra municipalidad pueda volver a funcionar'. Jaramillo descartó solicitar el desalojo de los manifestantes, ya que 'cualquier acción violenta va a generar mucha más violencia' y reveló que concordó con estos que 'no habrá destrucción' al interior del edificio"³⁰².

A través de una declaración pública emanada desde la municipalidad de Collipulli, **el alcalde Manuel Macaya** aseguró que "las demandas planteadas por las personas que ocuparon el municipio están dirigidas a las autoridades del Gobierno central' y lamentó que 'la atención de usuarios se vea afectada por este hecho que no compartimos"³⁰.

El diario La Segunda en su edición del 28 de julio, lleva la nota "Inteligencia sigue al debe: Lo que revelan las tomas de 6 municipios y un registro civil". **El alcalde de Victoria, Javier Jaramillo** asegura que no pedirán el desalojo para no escalar el conflicto: "Los manifestantes dicen que enviaron una carta sin respuesta a Justicia hace más de un mes. Que el Gobierno se siente a conversar". Asimismo, **el intendente Manoli**, según recoge el mismo medio, dice que ello (el desalojo) ocurrirá "dentro de las próximas 48 horas" y que sería "con una alta autoridad"³⁰³.

El medio regional "El Austral" de Temuco, en la edición del 29 de julio de 2020, informa que "Los alcaldes de los municipios de Traiguén, Victoria, Collipulli y Curacautín, cuyos edificios siguen tomados desde el pasado lunes en la Región por comuneros mapuche, anunciaron que no pedirán el desalojo, **como instruyó el gobernador de Malleco, Juan Carlos Beltrán**"³⁰⁴.

En la misma nota, **el alcalde de Freire, José Bravo, comentó** que "para empezar rechazamos todo tipo de violencia, lamentando la afectación de los territorios tomados, ya que no solo se ven afectados los funcionarios, sino que también los vecinos que necesitan hacer uso de las dependencias municipales, sobre todo, en un contexto de pandemia", agregando sobre el desalojo que "desde el punto de vista legal y de nuestros asesores, es responsabilidad del Ministerio del Interior el garantizar el orden público y la seguridad, por eso creemos que no deben ser los alcaldes los que deban tomar la decisión del desalojo porque eso significa generar una mayor desavenencia con los propios vecinos a quienes uno se debe y con los que hay que interactuar"³⁰⁵.

El intendente Víctor Manoli, según señala el mismo medio, anunció cuatro querellas sobre los hechos: "hemos tomado acciones legales por los destrozos provocados al Registro Civil. Son hechos inaceptables y como siempre he dicho: no vamos a aceptar presiones. Como Gobierno estamos dispuestos al diálogo, pero no bajo hechos de violencia porque nada justifica estos actos que, finalmente, sólo perjudican a la ciudadanía"³⁰⁶.

³⁰¹ **El Mercurio: martes 28 de julio 2020, cuerpo C, página 6.**

<https://digital.elmercurio.com/2020/07/28/C/DL3QUGTB#zoom=page-width>.

³⁰² **Ídem.** ³⁰ **Ídem.**

³⁰³ **La Segunda: martes 28 de julio 2020, página 9.**

<https://digital.lasegunda.com/2020/07/28/A/8F3R4I0E#zoom=page-width>

³⁰⁴ El Austral de La Araucanía: miércoles 29 de julio 2020, página 6. <https://www.australtemuco.cl/impresad/2020/07/29/full/cuerpo-principal/6/>

³⁰⁵ **El Austral de La Araucanía: miércoles 29 de julio 2020, página 6.** <https://www.australtemuco.cl/impresad/2020/07/29/full/cuerpo-principal/6/>

³⁰⁶ **Ídem**

El 31 de julio de 2020, el ministro del Interior, Víctor Pérez, visitó a La Araucanía. En la intendencia aseguró: “existe la evidencia absoluta que estamos frente a grupos con capacidad militar, con financiamiento, con capacidad operativa y logística, que están decididos a que no exista paz y tranquilidad”, agregando que “en Chile no hay presos políticos. Los presos políticos los entendemos como todos aquellos que, por sus ideas, están presos. Aquí, los que están privadas de libertad, están en esa condición por resoluciones de los tribunales de justicia, no del Gobierno”³⁰⁷.

Según recoge el Canal 24 Horas/TVN, **el alcalde de Freire y presidente de la Asociación de Municipalidades Región de La Araucanía (AMRA), José Bravo**, expresó en el contexto de la visita de Pérez y la orden de desalojo que “se va a tener que hacer conforme a la ley y se ha hecho con el máximo de altura para poder haber evitado llegado a esta situación, considerando que van a haber acciones negativas a consecuencia de ello, pero se debe mantener el Estado de Derecho”³⁰⁶.

Según el Diario Financiero, el **ministro del Interior, Víctor Pérez**, declaró que “tengo la convicción de que esto puede agravarse, por eso estamos aquí trabajando con las policías para que tengan la capacidad de que esos grupos organizados y violentos puedan ser aislados y en eso vamos a trabajar intensamente”. **Respecto a la toma de los municipios**, Pérez dijo que “vamos a instar a los alcaldes a que tomen la decisión que les corresponde por ley, de pedir el desalojo, el hecho que se tome un municipio es afectar a los habitantes de la comuna. Finalmente, Pérez cerró asegurando que “todos los sectores debemos rechazar la violencia, mientras exista violencia desatada que genera temer a las personas difícilmente se va a poder constituir una mesa de diálogo. Trabajemos todos por la paz”³⁰⁸.

La Tercera consigna, el 31 de julio de 2020, que el ministro Víctor Pérez declaró que “aprovecho esta oportunidad para instar a los alcaldes a que tomen la decisión que les corresponde por ley, que es pedir el desalojo. El hecho de que se tome una municipalidad y se impida el trabajo de un municipio afecta profundamente a todos los habitantes de esa comuna, porque la municipalidad es el primer eslabón del ciudadano con el Estado”³⁰⁹.

El alcalde de Traiguén, Ricardo Sanhueza, a través del diario “Las Noticias de Malleco” del 1 de agosto de 2020, lanzó un comunicado informando sobre la situación acontecida en la semana. “Inmediatamente como alcalde acompañado por el administrador municipal, buscando instaurar el diálogo, acudí a conversar con ellos para conocer detalles de la situación, sin embargo, no hubo respuesta por parte de los ocupantes. Junto a ello, informé inmediatamente a Carabineros, Intendente Regional y Gobernador Provincial”.

“A su vez, mediante oficio informé al Gobernador de la situación, solicitando actuar en conformidad al artículo 4 de la Ley N° 1975 sobre orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional, señalando que, en el ámbito de sus atribuciones se hicieran las gestiones necesarias para dar eficaz solución a esta situación, puesto que según legislación vigente las municipalidades no cuentan con facultades necesarias para intervenir en estos casos”, declaró la autoridad según se lee en el documento³¹⁰.

En la edición en papel de La Tercera del **1 de agosto de 2020, el ministro Pérez** “fue enfático: “Aprovecho esta oportunidad para instar a los alcaldes a que tomen la decisión que les corresponde por ley, que es pedir el desalojo. El hecho de que se tome una municipalidad y que se impida el trabajo de un municipio afecta profundamente a todos los habitantes de esa comuna”. Y advirtió que “hemos estado

³⁰⁷ Canal 24 Horas/TVN: edición central viernes 31 de julio 2020, Youtube. Min 57:32-58:20.

<https://www.youtube.com/watch?v=eZp05Z90Rvk> ³⁶ Ídem.

³⁰⁸ Diario Financiero: viernes 31 de julio 2020: “Víctor Pérez por violencia en La Araucanía”

<https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/victor-perez-por-violencia-en-araucania-tengo-laconviccion-que-esto/2020-07-31/154645.html>

³⁰⁹ La Tercera.com: viernes 31 de julio: “Pérez en su primera visita a La Araucanía”.

<https://www.latercera.com/politica/noticia/perez-en-su-primera-visita-a-la-araucania-asegura-queen-chile-no-hay-presos-politicos-y-que-hay-evidencia-de-que-en-la-zona-operan-grupos-concapacidad-militar/ZGRYYV7BGZVZKQKAUEBRGBK2M/>

³¹⁰ Las noticias de Malleco: sábado 1 de agosto 2020: comunicado municipalidad de Traiguén, página 2.

No hay link, pero si existe imagen de la página del diario digitalizada.

pidiendo opiniones, resoluciones a la Contraloría, para que ese instar, ese convocar, ese convencer a los alcaldes, de no ser recibidos, poder tomar otro tipo de medidas"³¹¹.

Durante la noche del sábado 1 y la madrugada del domingo 2 de agosto, Carabineros procedió al desalojo de los comuneros que mantenían tomadas las municipalidades de Victoria, Curacautín, Traiguén, Collipulli y Ercilla. El Canal 24 Horas/TVN consignaba, además, que, durante la acción, civiles se enfrentaron a los comuneros. El alcalde de Victoria, Javier Jaramillo, en un despacho en vivo para la señal estatal a minutos del desalojo.

El alcalde Javier Jaramillo comentó que “la mitad de las comunas estaban tomadas. Aquí estuvo el ministro del Interior y no tuvo la capacidad de recibirnos. Aquí, solamente, se nos envía un mensaje a través de un diario de lo que tenemos que hacer, porque la autoridad de la provincia no es capaz de reunirse y conversar para buscar un diálogo y ³¹²buscar resolver este problema. Tal como ocurrió en Curacautín y en nuestra comuna, fue la presión de la ciudadanía la que obligó a que Carabineros hiciera el desalojo de las personas que ocupaban nuestra municipalidad. Es doloroso ver a ciudadanos enfrentándose entre ciudadanos no puede ser un hecho que vuelva a ocurrir”⁴¹.

“Este enfrentamiento ocurre porque tenemos autoridades incompetentes, autoridades sordas, como es un Gobernador que no se hace presente, que no responde los mensajes de texto ni los Whatsapp. Cuando un ministro del Interior recién asumido no es capaz de juntarse con los cinco alcaldes. Esta es la provincia más pobre de nuestro país, y no es capaz de dialogar con nosotros para que le hubiésemos dicho, por lo menos, en qué situación estábamos. **Hace un par de minutos atrás me llamó el jefe de gabinete del ministro del Interior, diciéndome sorprendido, que no sabía que el municipio de nuestra comuna estaba tomado.** Un Gobierno, con esta lentitud, genera esto: que la ciudadanía se termine odiando, enfrentando y polarizando”, expresó Jaramillo.

Al ser consultado sobre petición del ministro Pérez y la solicitud de desalojo, **Jaramillo** argumentó que “el lunes informamos a la autoridad. Es el Gobernador quién tiene que tomar una decisión política sobre este tema. Hemos dicho que la acción violenta genera más violencia. Si hubiese existido la voluntad de haber conversado y resolver en parte lo que estábamos solicitando, que era la voluntad de conversar. Al no existir voluntad, solicitamos los cinco alcaldes para que existiera un pronunciamiento para que ocurriera el desalojo, pero un coordinado. Son cinco comunas. Notamos la ausencia total del Gobierno sobre este tema”.

El subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli, en una rueda de prensa el domingo 2 de agosto, al ser consultado sobre el diálogo con las municipalidades y si contempla viajar con el ministro del interior a la zona, respondió que “estamos partiendo ahora junto al General Ricardo Yáñez (Carabineros), a la región de La Araucanía y junto a otras autoridades para hacernos presentes y hacer una evaluación de la situación”. También le preguntaron sobre la acción de civiles, gritos racistas contra los comuneros y si dialogarán con los presos mapuche. Galli aseguró que “el Gobierno siempre ha estado abierto al diálogo. Una cosa completamente distinta son estos hechos de violencia. La violencia nunca va de la mano con el diálogo. La violencia debe ser condenada sin ambigüedades, pero ni excusas. Si usted se refiere a las personas privadas de libertad en la Cárcel de Angol es porque están imputados o condenados por crímenes gravísimos, incluso algunos de ellos, por homicidios en contra de propios comuneros mapuche. Una cosa es el diálogo siempre abierto del Gobierno y, otra cosa distinta, es la condena absoluta y sin ambigüedades a la violencia”³¹³.

Tras visitar la municipalidad de Ercilla y luego de haber llegado a La Araucanía junto a la ministra de Desarrollo Social, Karla Rubilar, **el subsecretario Galli comentó** que “si se pretende que el Estado no

³¹¹ **La Tercera: sábado 1 de agosto 2020: ministro del interior insta a alcaldes a pedir desalojo, pág. 18.**

<https://kiosco.latercera.com/reader/01-08-2020-la-tercera?location=18>

³¹² **Horas.cl: domingo 2 de agosto: Alcalde de Victoria tras incidentes en municipio.** <https://www.24horas.cl/regiones/araucania/alcalde-de-victoria-tras-incidentes-en-municipio-verciudadanos-enfrentandose-entre-ciudadanos-no-puede-ser-un-hecho-que-vuelva-a-ocurrir4362645>

³¹³ **Biobiochile.cl: domingo 2 de agosto 2020: Galli anuncia querrela por noche de violencia en La Araucanía.**

<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2020/08/02/galli-anunciaquerellas-noche-violencia-araucania-usaron-ninos-mujeres-lactancia.shtml>

esté presente, vamos a redoblar nuestros esfuerzos para estar presentes”, agregando que “no hay diálogo con aquellos que cometan delitos, pero el Gobierno siempre está abierto al diálogo (...), no nos vamos a cansar de dialogar”³¹⁴.

En una nota emitida por TVN/24 Horas el domingo 2 de agosto, **el alcalde de Curacautín, Jorge Saquel**, expresó que “este no es un tema administrativo, es un tema de seguridad pública y un tema político y que no lo va a solucionar uno ni cinco municipios”. Por su parte, **el alcalde de Ercilla, José Vilugrón**, comentó que “habíamos llegado a los distintos diálogos con los dirigentes, en esta oportunidad no fue así. Se radicalizó y se tomaron acciones nefastas que han hecho un daño y perjuicio a la gente”. También **el alcalde de Traiguén, Ricardo Sanhueza**, declaró a la prensa que “en menos de una hora se inició el incendio. Fuimos avisados y ya ven ustedes las consecuencias. Pensamos que lo de Curacautín provocó esto (el incendio), creo yo. A menos que hayan tenido en mente esto antes”. Asimismo, **el alcalde de Victoria, Javier Jaramillo**, aseguró que “la ciudadanía se manifiesta y viene a recuperar a la fuerza el municipio. Este hecho ha ocurrido en varias otras comunas. Cuando tenemos un Gobierno tan indolente como el que hemos tenido esto es lo que provoca: polarizar la ciudad, polarizar a los blancos contra los negros y eso no puede ocurrir”. Finalmente, **el subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli**, aseveró que “no confundamos el diálogo con la violencia. Una cosa es la violencia que llevó a la quema de la municipalidades. Eso no tiene nada que ver. Respecto esa violencia no hay apertura al diálogo, hay condena y condena absoluta”³¹⁵.

En entrevista con “El diario de Cooperativa” el lunes 3 de agosto, el alcalde de Traiguén, Ricardo Sanhueza, al ser consultado si se pudo haber evitado esta situación, respondió que “aca hay normas técnicas. Uno informa al Gobernador y, todos los alcaldes, el día 27 (de julio) le pedimos que cumpliera su rol de acuerdo con el artículo 4 de la ley 19.175 orgánica constitucional de Gobierno y Administración regional, se le pidió eso (...) a mí nadie me aseguraba que haciendo el desalojo pudo haber pasado lo mismo. Nosotros hicimos la petición por escrito con fecha 27. El Gobernador tuvo eso en sus manos y se le volvió a reiterar el día viernes, después de la reunión con el ministro del Interior. Cinco días después. Supuestamente se iba a dar la orden de desalojar entre el día sábado y domingo, que es la información que nosotros tenemos. Ojo con esto, no es el alcalde el que da la orden a los Carabineros, la facultad la tiene el ministerio del Interior a través del Intendente o del Gobernador. No puedo ir yo y decirles ‘desalojen a esta gente’, porque no soy yo el jefe de la fuerza”.³¹⁶

2.3.- Autotutela por parte de grupos organizados

La investigación de esta Comisión Especial constató la existencia conductas que se configuran como un tipo de acción de auto tutela, absolutamente proscrita por nuestro ordenamiento jurídico.

Muestra de ello es lo ocurrido en la madrugada del 2 de agosto del año 2020 organizaciones paramilitares de civiles con la colaboración flagrante de funcionarios de Carabineros de Chile y bajo la irada de funcionarios del Ejército, en pleno toque de queda, agredieron violentamente a los comuneros que legítimamente iniciaron tomas pacíficas en algunos municipios en apoyo a los huelguistas de hambre privados de libertad.

La Querrela criminal interpuesta por la abogada Karina Riquelme y el abogado Jaime Madariaga en representación de los Werkenes del Lof Trangol Epuleufu y del Lof Arjenco, quienes a su vez representan a comuneros miembros de esos Lof, da muestra del grado de violencia de quienes ejercieron auto tutela y de la permisibilidad y cooperación que encontraron en funcionarios de Carabineros.

³¹⁴ **Biobiochile.cl: domingo 2 de agosto 2020: Subsecretario Galli asegura que Gobierno sigue abierto al diálogo.**
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2020/08/02/subsecretario-galliaseguro-gobierno-sigue-abierto-al-dialogo-ante-violencia-la-araucania.shtml>

³¹⁵ **TVN/24 Horas: domingo 2 de agosto 2020: Gobierno anuncia querellas por noche de violencia. Youtube. Min. 08:15-12:03.**
https://www.youtube.com/watch?v=B7Dkk9XR_6Q

³¹⁶ **Cooperativa.cl: Alcalde y visita de ministro Pérez a La Araucanía: “si vienen sin traer una solución, al final no ayudan”.**
<https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/alcalde-y-visita-del-ministro-perez-a-la-araucania-si-vienen-sin-traer/2020-08-03/080813.html>

Las víctimas en su presentación judicial describen como en el contexto de la toma pacífica del Municipio de Curacautín, y que el día sábado 1° de agosto del 2020 entró una turba de gente con mucha violencia que gritaban *“vamos a lincharlos y matarlos”*, armados con elementos de madera y de vidrio con los que los golpearon, lanzando además artefactos incendiarios dentro del recinto. Entre la turba observaron a funcionarios de Carabineros que además de lanzarles gas lacrimógeno y golpearles con sus bastones de servicios, gritaban a viva voz *“... ¡ya weones! ¡aquí van a entrar diez weones!, ¡denle una buena pateadura a estos weones!, ¡a estos indios culiaos!*, y describen que mientras eran golpeados, funcionarios de Carabineros daban instrucciones a los civiles agresores del tipo *“¡ya pero no le den tanto eso sí!, ¡en la cara no tanto!, ¡denle al cuerpo, denle a cagar nomas, para que se bajen estos culiaos!”*. Muchas mujeres se escondieron por miedo a ser violadas y muchos perdieron el conocimiento y comenzaron con vómitos producto del gas.

Agregan que mientras ocurría eso, en las afueras y en pleno toque de queda y nuevamente con la venia de los funcionarios de Carabineros presentes, una gran cantidad de agresores gritaba consignas racistas del tenor *“el que no salta es mapuche”* y algunas de las víctimas desde el tercer piso observaron como funcionarios de Carabineros en conjunto con la turba de civiles, incendiaron sus camionetas. Ya detenidos y esposados. les quitaron y destruyeron sus celulares, ante el intento de grabar lo sucedido. Luego los civiles les gritaban a través de las ventanas de los autos policiales *“aquí los tenemos indios culiaos! ¡Van a morir indios culiaos, van a morir!”*.

En la prensa se habló deliberadamente de un “desalojo”, dándole un cierto matiz de legitimidad del que carece, pues no se trató de una resolución administrativa o similar, sino que un ataque que configuró varios delitos, y que fue motivado en razones de odio y racismo.

Los hechos de violencia descritos se producen en un determinado contexto, pues por una parte, el país se encontraba en medio de la crisis de derechos humanos más grave desde el retorno a la democracia, lo que fue documentado por organismos especializados nacionales como internacionales, y luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos trajeran misiones al país; y por otra parte, el país se encontraba ya sufriendo los efectos de la Pandemia Covid 19.

En ese contexto, es que el ministro de Interior y Seguridad Pública del momento, Sr. Víctor Pérez, en su visita a la Araucanía se reunió con otras autoridades de Gobierno y con los mandos de las policías, oportunidad en que refiriéndose solo a los miembros de la comunidad mapuche señaló que existían *“grupos con capacidad militar, con financiamiento y logística, y están muy decididos a que no exista paz y tranquilidad. Eso es lo que tenemos que combatir y lo vamos a combatir”*³¹⁷. Luego expresó textual, *“tengo la convicción de que esto puede agravarse, por eso estamos aquí, trabajando con las policías, para que tengan la capacidad de aislar a esos grupos organizados y violentos, y para eso vamos a trabajar intensamente”*. O sea, con su actitud el ministro vaticina el recrudecimiento de la crisis³¹⁸.

Por otra parte, la Asociación de Paz y Reconciliación en la Araucanía, en su cuenta oficial de twitter publicó que tras una reunión que sostuvo el alcalde José Bravo, de la Asociación de Municipios de La Araucanía, con el ministro Pérez y el Subsecretario Galli, se acordó el desalojo de los municipios en toma³¹⁹. Luego de eso, su dirigente Gloria Naveillán señaló en un audio de pública circulación que: *“nos juntamos a la 12 en la plaza...necesito saber con cuántos contamos....tenemos que ser por lo menos 30 o 40 personas ...hay que ir con palos, con lo que necesiten para defenderse, pero la muni la tenemos que recuperar hoy día.”*³²⁰.

A su vez, el alcalde de Victoria, Javier Jaramillo, declaró que *“nosotros desde el día uno le dijimos que no era un problema local, que no se resolvía a través del desalojo, sino con una mirada política y social*

³¹⁷ Ver <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/perez-y-ataques-en-la-araucaniaestamos-frente-a-grupos-con-capacidad/2020-07-31/160323.html>

³¹⁸ Ver <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/victor-perez-por-violencia-en-araucania-tengola-conviccion-que-esto/2020-07-31/154645.html>

³¹⁹ Ver <https://twitter.com/aprachile/status/1289378984157835264>

³²⁰ Ver <https://ciperchile.cl/2020/08/05/el-informe-reservado-de-carabineros-sobre-los-grupos-deautodefensa-de-agricultores-en-la-zona-mapuche/>

de este problema y las autoridades no nos escucharon, solo creían que a través de la violencia íbamos a resolver este conflicto y es resultado de lo que ocurrió ayer”. Además este alcalde señala que el Subsecretario Galli no quiso recibir a los cinco alcaldes, y sólo recibió al Señor Bravo³²¹.

Agrava lo anterior, el que resulta evidente que la institución de Carabineros de Chile estaba al tanto del hecho, lo que es verificable no sólo por la declaración de las víctimas, sino porque existe un registro de audio de un llamado telefónico que hizo unos de los atacantes de la turba a Carabineros de Chile, donde le pide que los autorice “a ir a sacar a esos mapuche”, señalando que tienen un punto de encuentro concertado, a lo que el Carabinero, no deliberante por definición, le contesta que si bien “tristemente no puede hacerlo, le encuentra la razón en todo lo que él dice y está de acuerdo”; a lo que la persona le contesta que entonces “los dejen no más”. Por tanto, Carabineros tomó conocimiento de que se iba a cometer un delito que podía tener consecuencias graves, que además era un ataque racista por lo que se puede inscribir dentro de un crimen de odio; y no tomó las medidas para evitarlo, por el contrario lo protegió e incluso tomó parte en la autoría del ilícito.

En este punto es necesario hacer presente que el Gobierno estaba en conocimiento de la existencia de estos grupos armados definidos anti mapuche y que funcionan a través de la auto tutela, pues un informe del año 2015 elaborado por la Dirección de Inteligencia de Carabineros, alertó sobre una eventual escalada de violencia que podía producirse si los dueños de fundos comenzaban a defenderse de las acciones de organizaciones mapuche que reclaman la restitución de esos predios³²². El informe es específico al señalar que **“los agricultores no mapuche se estén organizando para defender sus terrenos”**, y señala el peligro de que **“en el marco de esos enfrentamientos se produzcan muertos o lesionados graves, sea por la utilización de elementos contundentes o cortantes, o bien en el peor de los casos, debido al uso de armamento. Al respecto un elemento importante a considerar es que la posesión de escopetas e, incluso, revólveres o pistolas, es algo relativamente común entre agricultores pequeños”**.

Los hechos descritos resultan de tal gravedad, que la propia [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) en un comunicado de fecha 2 de agosto se pronunció señalando que “*recibe con preocupación información sobre grupos que anoche, armados con objetos contundentes, actuaron violentamente, profirieron discursos racistas y quemaron símbolos espirituales mapuche, en algunas localidades de la Araucanía*”. Agregan que “*la Comisión nota que varios de tales actos violentos y manifestaciones racistas habrían ocurrido sin que agentes de Carabineros desplegaran medidas apropiadas para prevenir efectivamente su ocurrencia o impedir su continuación*”. Por último “*recuerda al Estado de Chile sus obligaciones de protección contra la discriminación fundada en origen étnico. Urge asimismo a las autoridades a prevenir, investigar y sancionar estos hechos, y a enfrentar las narrativas racistas contra las demandas del pueblo mapuche*”⁵².

Sumado a ello, en al actuar de Carabineros de Chile ante esta situación de violencia flagrante, no se respetaron los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia, pues se debe tener en cuenta que el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se consagra el Principio de Legalidad en todo actuar de la policía, se salvaguarda la protección de la dignidad humana y los derechos humanos y del uso excepcional sólo cuando sea estrictamente necesario de la fuerza, debiendo ésta ser siempre proporcional.

Esta Comisión también considera que es de extrema gravedad lo ocurrido, pues en definitiva significa un favorecimiento de la impunidad, pues toda la información sobre el punto permite concluir inequívocamente que las autoridades de gobierno no sólo decidieron ser permisivas con los grupos de manifestantes anti mapuche, sino que se les otorgó un trato privilegiado.

Finalmente, sobre el tema de la auto tutela que se ha constatado en diversos momentos de esta investigación, agrava la preocupación de esta Comisión Investigadora lo relativo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre estos casos de impunidad generalizada, que

³²¹ Ver <https://interferencia.cl/articulos/el-debut-de-victor-perez-turbas-protégidas-por-carabinerosatacan-mapuche-movilizados-por>

³²² Ver <https://www.ciperchile.cl/2020/08/05/el-informe-reservado-de-carabineros-sobre-los-gruposde-autodefensa-de-agricultores-en-la-zona-mapuche/> ⁵² Ver <https://twitter.com/cidh/status/1290017155052838912>

señala que la tolerancia de actividades que atentan contra derechos humanos, es un elemento importante para caracterizar violaciones de derechos humanos como prácticas sistemáticas, advirtiendo que hay casos en que se ha propiciado “un contexto de violaciones sistemáticas de derechos humanos, asociadas a desaparición forzada contra personas percibidas como terroristas o colaboradoras del terrorismo, y que la Corte “constata que dicha práctica se vio favorecida por una situación generalizada de impunidad. Esto, por no contar con garantías judiciales, y por la ineficacia de las instituciones judiciales”³²³. Además, la Corte hace presente que los Estados tienen el deber de organizar el aparato estatal para garantizar los derechos reconocidos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2.4.- Conclusiones al punto 2.- Responsabilidad de las autoridades en la toma de decisiones y la Autotutela:

1. El gobierno este caso solo se hizo parte mediante querrela criminal, en la que responsabiliza de los violentos hechos a las personas mapuche.
2. El gobierno no interpuso ninguna acción legal en contra de los civiles armados, ni contra Carabineros, quienes actuaron fuera de todo protocolo³²⁴. Este hecho devela que estamos frente a un acto racista, que es respaldado y justificado por la propia autoridad central.
3. En similares hechos en la Región Metropolitana, como son la organización de fiestas clandestinas en infracción a las normas sanitarias y el toque de queda, estas personas son sancionadas y las detenciones son mediatizadas por los medios de comunicación.
4. La huelga de camioneros, organización gremial que bloqueó gran parte del país en pleno Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, un mes después de los desalojos con connotación racista, el Gobierno no solicitó la intervención policial para reestablecer el orden y suministro de bienes tan necesarios en época de pandemia.

Estas distintas situaciones han ocurrido en pleno Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, vale decir, con una importante presencia policial y militar, y numerosos controles, sin embargo, vemos un actuar de las autoridades de gobierno, en este caso al Ministro del Interior, Subsecretario de Interior e Intendente Regional, seguir con una política de violencia institucional y criminalización del Pueblo Mapuche.

El gobierno tomó la decisión política de enfrentar el conflicto en La Araucanía como si fuera una guerra, un enemigo interno al cual tiene que combatir, así lamentablemente ha quedado demostrado desde el 2018 con la creación del comando táctico o comando jungla.

En este sentido podemos concluir, en este caso las autoridades del Ministerio del Interior **tienen responsabilidad política porque fueron imparciales en cautelar el Estado de Derecho, y deliberadamente incumplieron el principio de igualdad y no discriminación como elemento estructural del derecho internacional de los derechos humanos.**

Sin perjuicio de que en el derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido el derecho a reunión pacífica sin permiso previo, en Chile subsiste el Decreto Supremo 1038 del Ministerio de Justicia el cual indica como requisito para reunirse la autorización previa otorgada por la Intendencia o Gobernación respecto, facultando a las Fuerzas de Orden y Seguridad a disolver aquellas reuniones que no cuentan con tal autorización administrativa. En base a dicha disposición infra legal, es que la mayoría de las manifestaciones que se realizaron entre los meses de agosto y septiembre del 2020 por parte de personas y organizaciones mapuche han sido fuertemente reprimidas por Carabineros aun cuando se desarrollaban pacíficamente.

³²³ Corte INDH. Caso Tenorio Roca y otros Vs. Perú. párr. 51. 128 y 166

³²⁴ INFORME SOBRE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19, noviembre 2020 https://observatorio.cl/wpcontent/uploads/2020/12/final_informecoviddhh_9_12.pdf

3.- EL RACISMO DEL ESTADO DE CHILE CONTRA EL PUEBLO MAPUCHE.

Se pretende acreditar que los hechos ocurridos el 31 de julio 2020, se suman a la larga lista de graves violaciones a los derechos de los pueblos indígenas en particular, al derecho de no discriminación racial.

El racismo tiene una expresión estructural entendida como un patrón de poder y dominación que opera en diferentes planos, ámbitos y dimensiones. La profesora Verónica Figueroa Huencho, identifica dos dimensiones que se entrelazan en torno al racismo, generando vínculos de interdependencia. La primera, es de carácter estructural y se relaciona con las bases del modelo de Estado-Nación. La segunda, es la institucional y que se expresa en el entramado creado por este Estado, donde el uso legítimo de la fuerza se ha confundido con el uso de la violencia, ejercida particularmente contra aquellas y aquellos considerados “otras y otros”, aquellas y aquellos considerados diferentes.

De esta manera, en el presente acápite se desarrollará brevemente esas dos dimensiones.

3.1.- Breve desarrollo histórico sobre el racismo del Estado de Chile contra el pueblo mapuche.

Quizás resulte difícil concebir que en algún momento de nuestra historia chilena existió una pequeña fase caracterizada por la admiración y respeto hacia los pueblos originarios. Pueblos, asociados a nuestras raíces históricas por los valores positivos que habrían inspirado a la Independencia. Sin embargo, devino un periodo en el cual se instaló irreversiblemente una política de violencia contra los pueblos indígenas en particular contra el pueblo mapuche, estimulada por una visión muy negativa a quien se le acusó de “detener el progreso”³²⁵.

Los próceres de la Independencia y quienes fundaron el Estado no dejaron de reconocer los valores del pueblo mapuche, cuya defensa por su libertad y su tierra, habría inspirado la epopeya que hizo de Chile un país libre. En 1817, el propio Bernardo O’Higgins decía que los araucanos han sido el lustre de América combatiendo por su libertad y que éstos formaban una preciosa porción de nuestro país³²⁶.

Fue en la redacción de la Constitución de 1828, al discutirse los temas vinculados al territorio de Chile y la población que se definiría como chilena, cuando se planteó el debate sobre la inclusión de los mapuche al proyecto nacional. El problema volvió a plantearse al discutirse la Constitución de 1833 y la de 1925.

El pensamiento de varios intelectuales de la época giraba en torno a la idea de que la Constitución establecía con toda claridad que el territorio que ocupaba el pueblo mapuche formaba parte del territorio chileno. Sin embargo, se les presentaba como un pueblo vecino y como una nación de hombres “robustos y belicosos” que, en algún momento, podían poner en peligro a Chile. Eran pues, miembros de otra nación, cuyas tierras eran ocupadas porque la Constitución decía que eran chilenas agregando, no obstante, que tal ocupación sólo podría realizarse con el consentimiento de ellos³²⁷.

Hasta mediados del siglo XIX, la opinión mayoritaria se inclinaba por considerar a la Araucanía como parte del territorio nacional y que los mapuche, aunque eran una nación diferente, debían formar parte de la gran hermandad nacional. Es más, esa nación diferente, que sobrevivía en territorio chileno, fue asociada a rasgos y valores que se traspasaron al chileno por provenir éste de aquella. La propia Independencia se asoció con esos valores, sobre todo, al amor del araucano por la libertad y a su decisión de defenderla “por la razón o la fuerza”³²⁸.

En 1842, casi diez años más tarde, las élites que manejaban el poder vieron necesario contar con tierras para colocar colonos europeos. Esto, sumado al discurso de los liberales positivistas que vieron en el mapuche un freno al progreso y una crisis económica que afectó al país a partir de 1857, condujo a que

³²⁵ Pinto, Jorge. “Pueblo mapuche, 1810-2015. Dos siglos de lucha por justicia, reconocimiento y respeto”. En Nueva Constitución y Pueblos Indígenas, Pehuén Editores, Santiago, 2016. pp.65.

³²⁶ Ibid., pp 66

³²⁷ Ibid., pp 71

³²⁸ Pinto, Op.cit., pp 73

el Estado decidiera invadir La Araucanía con un ejército que derrotó definitivamente la resistencia mapuche 1883³²⁹.

Este fue el momento histórico cuando el Estado de Chile opta por renunciar al diálogo para siempre, institucionalizando la “ideología de la ocupación” que justificó la violencia con que irrumpió el Estado en la región. Esta ideología y el anti-indigenismo se cimentan sobre tres pilares; la necesidad de extender al territorio indígena la soberanía nacional, la teoría de la raza superior y en la idea de un país acosado y ultrajado.

Los gobernantes de ese entonces consideraban como un deber impostergable sentar soberanía en todo el territorio nacional con el fin de fabricar un país que quedara totalmente subordinado al gobierno central, incluyendo el territorio que todavía conservaban los mapuche. En su opinión, si los indígenas no reconocen hoy la soberanía, más adelante un pueblo extranjero podría invadir el territorio nacional³³⁰.

La idea de un país acosado y ultrajado, así como la teoría de la raza superior, aparentemente fueron los argumentos más utilizados por los partidarios de ocupar la Araucanía y de recurrir al empleo de la fuerza contra los indígenas.

La idea más generalizada era que Chile estaba formado por dos países: uno poblado por hombres pacíficos e industrioses; el otro, por fieras que habitaban un bosque en el que sólo cabían la ferocidad y el salvajismo. De esta idea surgió la convicción de que las “fieras” que albergaban los bosques, acosaban y ultrajaban a los pacíficos pobladores del mundo civilizado. Eran la civilización y ellos la barbarie. Las víctimas eran los chilenos y los victimarios los mapuche³³¹. Aquí, germina el racismo.

Por otro lado, quienes proclamaron la necesidad de invadir la Araucanía también diseminaron la idea de que esta tarea no podían emprenderla solamente los chilenos. La presencia de inmigrantes europeos fue percibida, también, como una posibilidad de ir creando actitudes y traspasando los valores que nuestra clase dirigente consideraba apropiados para la nación. Por lo mismo, la inmigración no fue concebida sólo como un medio para aumentar la población, sino como una propuesta encaminada a formar a los chilenos, contribuyendo a desarrollar en ellos una conducta imitativa que muchas veces nos ha llevado a menospreciar nuestra cultura y a transformar nuestra identidad en una identidad híbrida³³².

La mirada de la clase dirigente y de la mayoría de los intelectuales del momento iba hacia Europa. La fascinación por el viejo continente logró que nos deslumbrara y nos impidiera valorar lo nuestro. La élite, no vaciló en pregonar su admiración por Europa y el menosprecio por el indio o mestizo. Era lo preciso para que nada o muy poco de lo que éramos o poseíamos parecía tener valor, llegamos a pensar que constituiríamos una raza inferior que sólo se podría regenerar si estimulábamos la venida de inmigrantes europeos⁶³.

El mismo mapuche que medio siglo atrás aparecía como fuente de inspiración de la Independencia y sobre cuyos valores pensábamos construir la nación, se transformó en un bruto indomable, enemigo de la civilización y en un estorbo para el progreso. El rostro aplastado, signo de la barbarie y ferocidad del auca, decía Vicuña Mackenna, denuncia la verdadera capacidad de una raza que no forma parte del pueblo chileno⁶⁴.

Hacia 1910, los principales lonkos perciben que para defender a las comunidades no quedaba otra alternativa que introducirse en el aparato del Estado y desde el propio Estado resguardar sus derechos y el reconocimiento de parte del resto de los chilenos. Estos dirigentes admitieron que la lucha adquiriría un cariz político que los acercó a algunos partidos políticos que se movían en la región y que con ellos y desde el Estado lograrían corregir los abusos e injusticias³³³. Ya desde 1927, con la dictación de la ley de división de tierras comunales, el panorama se complicó aún más. El conflicto étnico primero se centró en la cuestión de la tierra y más tarde, en la contribución que podía hacer el pueblo mapuche al desarrollo

³²⁹ Ibid, pp, 74

³³⁰ Ibid., pp, 75

³³¹ Ibid.

³³² Pinto, J. La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión, Dibam, Santiago, 2003, Pp.

¹¹ ⁶³ Ibid., pp, 119 ⁶⁴ Ibid.

³³³ Pinto., 2016, pp, 93

del país. Respecto de lo primero, se trataba de una situación compleja por el número de hectáreas perdidas por las comunidades. Tanto en Malleco como en Cautín, la cantidad de hectáreas reservadas para los mapuche no superaba las 8,56 por personas³³⁴.

En 1973, la dictadura militar de Augusto Pinochet se propuso algunos objetivos encaminados a lograr el completo control de la región que se había caracterizado por la agitación social durante los gobiernos de Frei y Allende. Su primera tarea se orientó a descabezar el movimiento campesino a través de la represión y una vigilancia que estuvo a cargo de varios organismos de seguridad, entre los cuales destacaban la Dirección Nacional de Inteligencia, el Servicio de Inteligencia de Carabineros y el Centro de Inteligencia Regional³³⁵.

La segunda meta consistía en establecer una política para generar nuevos liderazgos entre aquellos campesinos que mostraban una abierta simpatía con el régimen. Dicha política se orientó muy pronto a transformar al campesino en un pequeño empresario que pudiera desenvolverse exitosamente en el mercado y apoyar a los grandes empresarios que cambiarían el rostro de una economía tradicional y escasamente modernizada. Así nace el apoyo estatal a las empresas forestales cuya presencia en la región radicalizó la lucha de algunas organizaciones mapuche³³⁶.

Ya en 1989, el Acuerdo de Nueva Imperial celebrado entre el futuro presidente Patricio Aylwin con los pueblos indígenas, generó grandes expectativas que se diluyeron rápidamente. En primer lugar, no fue fácil la instalación de la institucionalidad que atendería la situación de los pueblos indígenas. En 1990, se crea la Comisión Especial de Pueblos Indígenas para ser reemplazada luego por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI. Sin embargo, dicha institución nunca contó con el pleno respaldo de las organizaciones mapuche. De este modo, la CEPI, CONADI, la Nueva Ley Indígena de 19.253 y el trabajo de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas, no fueron suficientes para resolver el problema indígena agravándose la situación con la expansión del rubro forestal que introdujo profundos cambios en el mercado de la tierra, del trabajo, del asentamiento humano, del ecosistema ambiental y sociocultural³³⁷.

Sin embargo, la radicalización propiamente tal se inicia a fines de los 90, con la aparición de la Coordinadora Arauco Malleco, CAM, en 1997, una organización que se propuso enfrentar al Estado y a las empresas forestales que empobrecían a mapuche. En opinión de Héctor Llaitul, uno de sus principales líderes, su lucha imponía la necesidad de restablecer al *weichafe*, el guerrero de los nuevos tiempos cuya obligación sería agilizar los cambios de la sociedad. Es una lucha que se sostiene en una concepción de la justicia que tienen los pueblos de defenderse contra el agresor y expoliador³³⁸.

A lo largo de todo el siglo XX la actitud del Estado no ha contribuido a solucionar el conflicto que se generó en la Araucanía. Los intentos por aplicar la Ley antiterrorista y la militarización de la zona podrían contenerlo momentáneamente pero no resuelve el fondo del asunto. Es cierto que a partir de la década de los 90 se recrudece la protesta mapuche, sin embargo, en este breve resumen histórico queda de manifiesto que el conflicto ha cruzado toda la historia desde que el Estado llegó a la zona a mediados del siglo XIX.

Ya sea desde el propio Estado o enfrentándolo, la lucha del pueblo mapuche por reivindicar sus derechos, recuperar sus tierras y exigir reparación por los atropellos de que fue víctima, es un capítulo importante de nuestra historia, invisibilizado hasta hace pocos años³³⁹.

3.2.- Breve desarrollo sobre la discriminación institucionalizada y estructural contra el pueblo mapuche.

³³⁴ Correa M, Molina R y Yañez N. La Reforma Agraria y las tierras mapuches. LOM, 2005, Santiago, pp. 52

³³⁵ Pinto., 2016, pp, 98

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Pinto., 2016, pp.100

³³⁸ Llaitul, H y Arrate J. Weichan. *Conversaciones con un weichaf en la prisión política*, Ceibo Ediciones, Santiago, 2012.

³³⁹ Pinto., 2016. pp. 102

Tal como lo expresa la profesora Figueroa Huencho, si bien el racismo tiene una expresión estructural entendida como un patrón de poder y dominación que opera en diferentes dimensiones³⁴⁰, la dominación se convierte en una práctica ejercida por organismos del Estado que tienen la responsabilidad de resguardar la seguridad ciudadana y el orden público.

El Estado de Chile ha hecho un excelente trabajo en ratificar diferentes tratados y declaraciones internacionales que buscan avanzar en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas. Contamos así con diversos instrumentos jurídicos internacionales como la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2007, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia del año 2003.

En estos instrumentos se establecen derechos tales como la libre determinación, en virtud de la cual los pueblos establecen libremente su condición política, los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, los derechos culturales y de identidad, y los derechos a la educación, la salud, el empleo y el idioma. Asimismo, señalan que los pueblos y la personas tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.

Sin embargo, este excelente trabajo de ratificar estos instrumentos pierde valor al comprobar que aún existen múltiples espacios donde emerge el racismo y la discriminación cuestionando si realmente el Estado chileno, como principal garante de los derechos, desea el empoderamiento o la asimilación de los pueblos originarios³⁴¹.

La ley indígena de 1993 efectivamente cambió las relaciones entre el Estado y los pueblos originarios al transformar el ideal asimilador que orientó a la República criolla desde sus orígenes como nación independiente. Ser indígena, hasta la promulgación de la normativa dictada bajo el primer gobierno post Pinochet, era abandonar la “morenidad” para dar paso a la “chilenidad”. Aquello abrió, entre otras variables, la discriminación y el empobrecimiento de los pueblos originarios al interior de Chile, que explicaría por qué avanzado el siglo XXI, los descendientes indígenas se ubican bajo la línea de la pobreza en relación con la ciudadanía chilena y la lengua indígena, patrimonio de la humanidad, no es hablada ni entendida casi por el 78% de los propios indígenas³⁴².

El racismo institucional puede ser entendido como una forma de violencia del Estado, la cual es dinámicamente simbólica y que ha estructurado, desde sus inicios, un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión. La idea de una sola nación ha significado la adopción de un solo modelo cultural, jurídico y político, donde no se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas convirtiendo a las instituciones públicas en espacios donde se expresa el racismo.

Respecto de los hechos que han sido acreditados en la investigación de esta Comisión Especial y que quedan incorporados dentro de su competencia, estos dan cuenta de la actuación de sucesivos ministros de Interior y Seguridad Pública, y las autoridades que de ellos dependen, que configura un patrón de conducta de discriminación por razones políticas contrario a la Constitución y los compromisos internacionales del Estado de Chile.

Estas conductas configuran un actuar ilegítimo que cobra particular gravedad ante la violencia política y racista contra el pueblo mapuche. Una muestra de ello, es lo que se ha acreditado respecto a la decisión política del Gobierno, traducida en un actuar condescendiente frente a las protestas de corte racista contra comuneros mapuche en la denominada Macro Zona Sur, y lo que esta Comisión constató respecto a lo ocurrido con las legítimas manifestaciones mapuche de agosto de 2020, en las comunas de Curacautín, Ercilla, Traiguén y Victoria, donde en virtud de una decisión política, las autoridades de

³⁴⁰ <https://www.ciperchile.cl/2020/06/20/racismo-estructural-en-chile-expresiones-institucionales-dela-discriminacion-contra-los-pueblos-indigenas/>

³⁴¹ PNUD. *Derechos de los pueblos indígenas. Normativa y Diálogo Social*. Octubre 2015.

³⁴² Pairican, F. *Resquebrajando la República homogénea: la lucha por derechos civiles indígenas*. En Nueva Constitución y Pueblos Indígenas, 2016, pp.105.

Gobierno no hicieron uso de los instrumentos legales de los que son titulares, para perseguir judicialmente a quienes atacaron por vías de hecho particularmente violentas y con consignas racistas a los manifestantes, lo que lleva a la conclusión inequívoca de que para el Ministro del Interior y Seguridad Pública esos actos de violencia racista en contra del pueblo mapuche no eran de la gravedad necesaria para perseguirlos³⁴³. Por el contrario; ocurridos los hechos sólo se anunciaron y se interpusieron querellas contra personas pertenecientes al pueblo mapuche que participaban en las tomas³⁴⁴. Se pudo corroborar que frente a actos de violencia contra los manifestantes mapuche, que fueron transmitidos en directo por señales abiertas de televisión y contemporáneo a ello, frente a las amenazas de los dirigentes de conductores de camiones y pese a la situación de desabastecimiento que se producía en varias ciudades del país, el Ministro del Interior justificaba el movimiento, lo calificaba de “pacífico” y descartaba el uso de la Ley penal³⁴⁵. Finalmente fue el Ministerio Público quien inició investigaciones, pero el Gobierno no se sumó a través de la vía judicial para restablecer el orden público y menos la cadena de los suministros del país³⁴⁶.

Resulta evidente que frente a hechos objetivamente más graves la actuación de la autoridad es sustancialmente distinta, y si se analiza, el único elemento diferenciador es siempre, de quien proviene la protesta reprimida y la naturaleza política de ésta, pues hay un visible contraste en la forma en que las autoridades han actuado frente a opositores políticos versus los sectores afines, quienes realizaron conductas objetivamente ilícitas, incluso con violencia contra las personas, la actitud de las autoridades fue condescendiente, lo que se origina inequívocamente de una motivación política.

Asimismo, la omisión en el uso de los instrumentos legales con que cuentan las autoridades de Gobierno para resguardar el orden público y el abastecimiento de la ciudadanía en medio de una emergencia sanitaria mundial, configura una situación de discriminación toda vez que dicha actuación ilegal se materializa no solo cuando hay una persecución de un sector de la sociedad, sino que también cuando se establecen “preferencias” o “privilegios” respecto de un sector por razones políticas por vía omitiva, pues omitir un deber constitucional y legal por razones políticas configura una infracción a los compromisos constitucionales e internacionales del Estado de Chile.

El actuar discriminatorio no configura sólo un incumplimiento formal de la ley, sino que debe ser analizarlo además de acuerdo con el contexto en el que estos actos y omisiones se producen. Lo anterior pues, por lo menos en la mitad período de tiempo que comprende el mandato de esta investigación, Chile se ha encontrado en medio de la crisis de derechos humanos más grave desde el retorno a la democracia, con graves y masivas violaciones de derechos humanos, de lo que surge para la autoridad un deber agravado de cuidado en la utilización de los mecanismos legales a su alcance. Así las cosas, al utilizar dichos mecanismos en forma discriminatoria por razones políticas su actuación adquiere una gravedad especial.

Además, en esta investigación hay claridad respecto a que en el período y hechos comprendidos en el mandato de esta Comisión Especial las autoridades de Gobierno han ejecutado una política de criminalización de la protesta social, especialmente si se analiza lo que entiende la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por criminalización de la protesta, cuando dice que esta consiste en el “ uso del poder punitivo del Estado para disuadir, castigar o impedir el ejercicio del derecho a la protesta y en algunos casos, de la participación social y política en forma más amplia, mediante el uso arbitrario, desproporcional o reiterado de la justicia penal o contravencional en contra de manifestantes, activistas, referentes sociales o políticos por su participación en una protesta social, o el señalamiento de haberla organizado, o por el hecho de formar parte del colectivo o entidad organizadora o convocante. Sus efectos habituales son la sujeción a

³⁴³ Ver <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/gobierno-pide-aplicar-ley-zamudioen-caso-de-joven-agredido/2013-10-28/170547.html>

³⁴⁴ Ver <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/08/02/993747/Gobierno-repudia-violenciaacciones-legales.html>

³⁴⁵ Ver <https://www.latercera.com/politica/noticia/paro-de-camioneros-victor-perez-afirma-quemovilizacion-ha-sido-pacifica-y-critica-a-quienes-piden-aplicacion-de-ley-de-seguridad-delestado/QWB4TB55PBAEXLCWPITQZK5INI/>

³⁴⁶ Ver <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/08/28/no-les-saldra-gratis-ministerio-publicoabrio-ocho-investigaciones-penales-contracamioneros-por-cortes-de-ruta/>

procesos, de faltas o penales, arbitrarios y prolongados, la aplicación de multas y/o a detenciones arbitrarias con o sin condena³⁴⁷.

3.3.- Conclusión al punto 3.- El racismo del Estado de Chile contra el pueblo mapuche

A la luz de la definición de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia, se señala que en Chile existe racismo contra los pueblos indígenas, donde el Estado ha hecho muy poco por evitarlo y combatirlo, y donde el actuar de las fuerzas de orden y seguridad pública parecen apoyar esta tesis.

En el momento en que el Estado de Chile optó por renunciar al diálogo para siempre, institucionalizando la “ideología de la ocupación” justificó la violencia con que irrumpió en la región. Esta ideología y el anti-indigenismo se cimentan sobre tres pilares; la necesidad de extender al territorio indígena la soberanía nacional, la teoría de la raza superior y en la idea de un país acosado y ultrajado.

Si bien el Estado de Chile ha avanzado en ratificar diferentes tratados y declaraciones internacionales que buscan avanzar en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, como lo son la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2007, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia del año 2003, este avance pierde valor al comprobar que aún existen múltiples espacios donde emerge el racismo y la discriminación cuestionando si realmente el Estado chileno, como principal garante de los derechos, desea el empoderamiento o la asimilación de los pueblos originarios.

El racismo institucional es una forma de violencia del Estado, la cual es dinámicamente simbólica y que ha estructurado, desde sus inicios, un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión. La idea de una sola nación ha significado la adopción de un solo modelo cultural, jurídico y político, donde no se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas convirtiendo a las instituciones públicas en espacios donde se expresa el racismo.

Respecto de los hechos que han sido acreditados en la investigación de esta Comisión Especial y que quedan incorporados dentro de su competencia, estos dan cuenta de la actuación de sucesivos ministros de Interior y Seguridad Pública, y las autoridades que de ellos dependen, que configura un patrón de conducta de discriminación por razones políticas contrario a la Constitución y los compromisos internacionales del Estado de Chile.

4.- FALLA DEL ESTADO EN EL ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PERMITAN TERMINAR CON LA VIOLENCIA EN LA ZONA.

4.1.- El Estado falla.

Lo que ocurre en La Araucanía y que se extiende también a las regiones aledañas, respecto a las reivindicaciones del pueblo mapuche es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, y especialmente desde el retorno a la democracia, los distintos gobiernos no han dado una solución política a las estas demandas políticas, territoriales, culturales y lingüísticas.

Las causas de los problemas de la Araucanía en particular y en general del Pueblo Mapuche, tiene raíces muy antiguas y profundas, en este sentido el Estado tiene una gran responsabilidad en su generación, y en el tratamiento que le ha dado en las últimas dos décadas.

El informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato, entre cuyas conclusiones se señalaba:

“La radicación realizada por el Estado fue un hecho extraordinariamente conflictivo que contribuyó, además, a crear un conflicto que no se ha concluido después de casi un siglo.”

Lamentablemente, las distintas recomendaciones formuladas por esta Comisión para abordar los problemas que históricamente ha sufrido el Pueblo Mapuche, que consideraba desde propuestas para

³⁴⁷ RELE CIDH (2019) Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Párrafo 188.

la restitución de tierras de propiedad legal y ancestral mapuche, el reconocimiento de derechos sobre sus recursos naturales, así como de derechos políticos de participación en el Estado y de autonomía, todas estas enmarcadas en el derecho internacional aplicable a los pueblos indígenas. Estas recomendaciones de la mencionada comisión nunca fueron implementadas por el Estado.

El diálogo es el único camino posible para abordar la coyuntura actual. Solo el diálogo de buena fe entre el pueblo mapuche, el Estado y la sociedad chilena será capaz de revertir la lamentable situación de violencia, desconfianza y discriminación que hoy se vive en varias comunidades y comunas de la región de la Araucanía.

Ejemplo de este diálogo, fue la sesión especial de la comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, realizada el 12 de junio del año 2019 en el salón de honor del Congreso Nacional, en este encuentro participaron diputados y diputadas de diversas bancadas, además de la presencia del Presidente y Vicepresidenta de la Cámara de Diputados y del Presidente del Senado. A esta sesión asistieron alrededor de 250 representantes de distintos territorios, con sus respectivas autoridades ancestrales, con el objetivo de presentar sus conclusiones y propuestas del Trawun de Temuicui, denominado "Por la paz y el entendimiento".

De cualquier forma, las labores de prevención del delito deben ser ejercidas dentro del marco legal por parte de Carabineros de Chile, quienes tienen por mandato constitucional, el resguardo del orden y la seguridad pública interior, así como también el respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas.

La violencia rural y por otra parte la discriminación que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún están abiertas.

La acción del Estado ha contribuido a reproducir el descontento del pueblo mapuche.

El Acuerdo de Nueva Imperial de 1989, marcó un hito en la relación del Estado con los pueblos indígenas, pero a poco andar este trascendental acuerdo de fue desdibujando, es así como la nueva institucionalidad indígena (CONADI) creada en el marco de la nueva Ley 19.253 (Ley Indígena) fue prontamente sobrepasada y la agenda indígena, a pesar de las intenciones de "reconocimiento" y "nuevo trato", no tuvo una continuidad, sino que se fue construyendo a ritmo de la presión, y la contingencia, evidenciando una relación política compleja y contradictoria.

En este sentido los diversos gobiernos no han tenido la voluntad política para abordar las demandas del pueblo mapuche, y ha persistido el sesgo socioeconómico del problema, y la demanda política fue criminalizada y judicializada, con la aplicación de leyes de Seguridad del Estado y Anti Terrorista, operaciones policiales de "inteligencia", militarización de territorios y la represión con el resultado de varios jóvenes mapuche muertos. Estos factores ciertamente han obstaculizado el avance de la agenda histórica de los pueblos indígenas y la subsistencia de demandas insatisfechas, como es la restitución de tierras, reconocimiento constitucional y la inaplicabilidad del Convenio 169.

En esta misma línea el actual gobierno al inicio de su mandato propuso un Acuerdo por el Desarrollo y la Paz en la Araucanía, acuerdo que fracasó con la creación del comando jungla y que terminó con el lamentable asesinato del joven mapuche Camilo Catrillanca en noviembre del año 2018, este gobierno ha usado la palabra "paz" en innumerables ocasiones para referirse a la situación de la Araucanía y en particular para referirse al diálogo con el pueblo mapuche. El uso de la palabra "paz" generalmente hace alusión a una campaña militar, a una guerra, como muchas veces se ha referido el propio mandatario "el enemigo poderoso", la "paz" también fue invocada en la ocupación de la Araucanía por el ejército chileno a fines del siglo XIX, por lo tanto, seguimos con una política promovida por el actual gobierno donde permanentemente señala que existe en la región un estado de conflicto y, eventualmente también una "guerra".

4.2.- Cadena de hechos de violencia generada por agentes del Estado, a partir de políticas represivas para criminalizar las demandas políticas de las organizaciones mapuche.

Es importante dejar en claro que ninguno de los actos de reivindicación y protesta social del movimiento mapuche son actos terroristas. La reivindicación mapuche realiza actos de protesta que, en algunos casos, realizan ocupaciones para demandar y presionar por soluciones o respuestas por parte del Estado, como fue el caso de las ocupaciones o tomas de municipios realizadas el año 2020, que tenía como único objetivo presionar para que el gobierno busque una salida a la huelga de hambre que llevan a cabo los presos políticos mapuche recluidos en la cárcel de Angol y la huelga de hambre del Machi Celestino Córdova, además de apelar al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Las formas de protesta mapuche no representan un peligro para el orden público ni buscan difundir el terror en la sociedad.

El homicidio de Camilo Catrillanca, perpetrado el día 14 de noviembre de 2018 por el “Grupo Fuerza Especial de Tarea” de Carabineros conocido como “Comando Jungla”, así como los eventos que lo siguieron en los días posteriores, constituyen uno de los últimos de una larga serie de episodios entre el pueblo mapuche y el Estado chileno, en varias zonas de las regiones de La Araucanía y el Biobío.

Estos episodios han tenido trágicas consecuencias en las últimas décadas, como son los casos de los jóvenes mapuche: Alex Lemun, Matías Catrileo y Jaime Mendoza Collío que murieron debido al actuar desproporcionado de Carabineros. En todos los casos, la versión oficial fue el enfrentamiento, pero con el transcurso del tiempo se pudo confirmar que existió un uso de violencia injustificada por parte de los uniformados y los casos fueron tramitados por la justicia militar.

Alex Lemun. A los 17 años, es asesinado producto de un impacto de un perdigón de plomo en su cabeza, que terminó con su vida en noviembre de 2002, el joven agonizó cinco días en el hospital de Temuco, caso que fue sobreseído por la justicia militar en 2005. Recién en 2017 la Corte Suprema, a instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dispuso reabrir el caso sobreseído temporalmente, y que fuera investigado por la justicia civil.

Matías Catrileo, asesinado en enero del 2008 por disparo con una subametralladora, perforando el pulmón. El caso fue investigado por la Fiscalía Militar de Valdivia, que determinó que el crimen se ejecutó en defensa propia, y lo condenó al funcionario de carabineros a tres años y un día de presidio bajo el régimen de libertad vigilada por el delito de violencia innecesaria con resultado de muerte. La sentencia fue confirmada por la Corte Suprema.

Jaime Mendoza Collío. Asesinado el 12 de agosto de 2009, recibió un disparo por la espalda. El carabinero involucrado formaba parte de una patrulla del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE).

El examen forense demostró que Mendoza no había utilizado ninguna arma de fuego, y en 2010 se confirmó que el uniformado había recurrido a un montaje –mostrando perdigones incrustados en su casco– para probar la tesis de la legítima defensa. Por ello, la justicia militar lo condenó a una pena de cinco años y un día, pero la Corte Marcial de Santiago lo absolvió al año siguiente. Finalmente, en 2013 la Corte Suprema revirtió la determinación, y lo condenó a tres años y un día, por lo que pudo acceder al beneficio de libertad condicional.

Sin perjuicio de los avances en relación con los derechos de los pueblos indígenas, la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. En las políticas adoptadas frente a las movilizaciones y protestas que se han llevado a cabo en el sur de Chile, el Estado, a pesar de la evidente dimensión territorial y cultural de las demandas que han movilizó al Pueblo Mapuche, ha tenido una respuesta eminentemente punitiva.

El Estado al recurrir a la aplicación de estatutos penales especiales, como la Ley de Seguridad Interior del Estado y la Ley Antiterrorista (Ley 18.314, modificada por las Leyes 20.467 y 20.519), con la amplitud del tipo penal contenido en esta última normativa ha hecho posible su aplicación en forma preferente o selectiva respecto de dirigentes y autoridades mapuche. Por lo anterior, acciones de protesta social

violenta e ilícitos sancionables bajo el régimen de derecho penal común, han sido catalogados como actos de terrorismo. Esta legislación se ha convertido en parte del problema y no parte de la solución, aplicándose de forma desproporcionada contra el pueblo mapuche.

4.3.- Conclusión del punto 4.- Establecimiento de políticas públicas por parte del Estado que permitan terminar con la violencia en la zona:

La situación de violencia en La Araucanía es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, los distintos gobiernos no han sido capaces de dar una solución política a estas demandas territoriales, sociales y culturales y se ha persistido el sesgo socioeconómico del problema. La demanda política fue criminalizada y judicializada, con la aplicación de leyes de Seguridad del Estado y Anti Terrorista, operaciones policiales de "inteligencia", militarización de territorios y la represión con el resultado de varios jóvenes mapuche muertos.

La violencia rural, la discriminación y la criminalización que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún están abiertas.

5.- AUSENCIA DE POLÍTICAS DE LEGITIMACIÓN DE LAS DEMANDAS INDÍGENAS: PARALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY SOBRE DERECHOS REPRESENTATIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SON LOS ESCAÑOS LEGISLATIVOS, LA CREACIÓN DEL MINISTERIO INDÍGENA Y EL CONSEJO DE PUEBLOS.

A inicios de su mandato el presidente Piñera anunció varias propuestas y proyectos en materia indígena: reforma constitucional para reconocer a los pueblos originarios, ley de cuotas de participación parlamentaria, mesas de diálogo, urgencia a los proyectos de Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de pueblos indígenas, Plan Impulso Araucanía, este plan en particular sería innovador y se proyectaba que inyectaría US\$ 8 mil millones entre 2018 y 2026 para fortalecer el área productiva de la zona, proyecto que serían impulsados por el ex ministro de Desarrollo Social y familia, Alfredo Moreno, pero de eso nada ocurrió, porque este plan llevaba además adherido un plan mayor, la creación del Comando Jungla, el 28 de junio del 2018 en Temuco, el presidente Sebastián Piñera junto al entonces ministro del Interior Andrés Chadwick, le dieron el vamos a este comando compuesto por 80 funcionarios de Carabineros que fueron entrenados en Colombia, el portal de la Radio Bio-Bio publicaba ese día *"Comando Jungla: Piñera presenta "policía antiterrorista" que operará en zona de conflicto"*.³⁴⁸

Existe amplio consenso en que uno de los grandes generadores de la violencia en la zona ha sido la política de tierras y la forma en que la CONADI la ha ejecutado en los últimos años. Esta es una tarea pendiente que está siendo analizada con mayor precisión en otra comisión especial investigadora, pero que consideramos debe ser consignada en esta comisión pues muchos apuntan a este punto como uno de los generadores de la violencia que tiene sumida la Región de La Araucanía en una profunda crisis social, política y económica.

5.1.- Agenda Legislativa relativa a pueblos originarios.

A nivel legislativo el Ejecutivo no ha concretado aquellas reformas tendientes a dar una respuesta y reconocimiento institucional y democrático a los pueblos originarios. La Presidenta Michelle Bachelet el año 2016 ingresó el Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas (Boletín 10687-06) que buscaba diseñar, coordinar y evaluar políticas, planes y programas dirigidos a dicho pueblos, y permitir su participación en las decisiones asociadas a aquellos, a través de la Creación de los Consejos de Pueblos Indígenas (CPI) y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI).

Este proyecto de ley se encuentra en el segundo trámite constitucional en el Senado no siendo visto desde el 18 de junio de 2019.

³⁴⁸ <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/06/28/comando-jungla-pinera-presentapolicia-antiterrorista-que-operara-en-zona-de-conflicto.shtml>

A su vez el Proyecto de Ley mediante el proyecto de ley que Crea el Consejo Nacional y los Consejos de Pueblos Indígenas (Boletín 10.526-06) que fue ingresado el 14 de enero de 2016 y que se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado no ha sido visto desde enero de 2019, siendo solo aprobado en general.

5.2.- Glosa 16 del Programa de la CONADI de Ley de Presupuestos del Sector Público 2021

La Ley de Presupuestos 2021, particularmente, la Partida 21 del Ministerio de Desarrollo Social, Capítulo 06, Programa 01 de la CONADI contiene una glosa que en dos párrafos sanciona y discrimina a las comunidades que están reclamando territorios en conflicto ya que dicha glosa prescribe que *“respecto de la lista de espera de las comunidades que tengan aplicabilidad para la compra, deberá priorizarse aquellas referidas a inmuebles cuya posesión o mera tenencia no se encuentre de ninguna forma perturbada, debiendo prelarse de conformidad con el criterio de mayor antigüedad de la fecha de reclamación respectiva”*, además en el inciso final de esta glosa sostiene *“Asimismo, se deberá privilegiar a aquellas comunidades que no hayan sido beneficiadas con anterioridad en virtud del artículo 20 letra b) de la Ley N° 19.253”*. este párrafo solo ha generado conflictos y divisiones en las comunidades mapuche, dado que desde que se inició la restitución de tierras a comunidades mapuche a partir de la Ley N° 19.253 muchas comunidades quedaron con compras pendientes, es decir, el proceso de restitución de tierras fue parcial.

La Comisión concluye que esta disposición colisiona con el objeto de la Ley 19.253 y el marco jurídico del Convenio 169 de la OIT al introducir sanciones de facto a aquellas comunidades que teniendo aplicabilidad para la compra de terrenos no podrán acceder a ellos por encontrarse dicho terreno en conflicto y por otro lado limita a las comunidades a seguir su reivindicación de tierras. Por ello esta comisión recomienda su supresión.

Además, la **Comisión recomienda al Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, y su Ministra Karla Rubilar, que, en lo concerniente en adelante a la Política de Tierras, así como la ejecución presupuestaria y proyecto de presupuesto de la CONADI y sus glosas respectivas, sean consultadas y trabajadas con los Consejeros Nacionales de esta corporación. Las funciones y atribuciones del Consejo Nacional de la CONADI están establecidos en el Artículo 42 de la Ley 19.253.

5.3.- Administración del Fondo de Tierras y Aguas.

El Fondo de Aguas y Tierras es un instrumento de política pública creado por el Estado en el marco de la Ley 19.253, que Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas (sic) y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). Mediante este instrumento la CONADI cumple el mandato que le entrega el artículo 39, literal e) que prescribe expresamente que la CONADI deberá **“velar por la protección de las tierras indígenas a través de los mecanismos que establece esta ley y posibilitar a los indígenas y sus comunidades el acceso y ampliación de sus tierras y aguas a través del Fondo respectivo”**

En la exposición el Director de la CONADI, Sr. Ignacio Malig, de la sesión 03 de mayo de 2021 se entregaron detalles, por parte del Ejecutivo, respecto al ejecución del Fondo de Aguas y Tierras para los años 2020 y 2021. Según esta exposición durante el año 2020 el Fondo de Tierras y Aguas se ejecutó en un 86%, porcentaje calculado sobre el presupuesto vigente, que incluye rebajas y reasignaciones presupuestarias.

Sin embargo, si se calcula la ejecución presupuestaria teniendo como base el presupuesto asignado por el Congreso Nacional está apenas llega al 24%. De todas formas, si se considera para este año la información de la Dirección de Presupuestos y se consideran la rebaja indicada por la CONADI (19 mil millones de pesos) en su exposición de todas formas hay una parte importante del presupuesto (\$ 35.896.198) que no fue ejecutado y cuyo destino no fue explicado por la CONADI en la comisión lo que a entender de esta Comisión resulta grave.

Para el año 2021 la subejecución es aún más grave ya que de los más de \$63 mil millones asignados por el Congreso, según el informe de Ejecución del primer trimestre de la Dirección de Presupuestos, solo se han gastado 244 millones (0,4% del Fondo).

Tal y como se puede observar los cálculos de la CONADI no reflejan la ejecución real del fondo, la que si se compara por lo mostrado por la Dirección de Presupuestos resulta totalmente insuficiente y evidencia que la CONADI y el Ministerio de Desarrollo Social no están cumpliendo con el mandato que le entrega la Ley Indígena respecto a propender a la ampliación del territorio indígena y no a su reducción.

5.4.- Conclusión al punto 5.- Ausencia de políticas de legitimación de las demandas indígenas: paralización de proyectos de ley sobre derechos representativos de los pueblos indígenas, la creación del Ministerio Indígena y el Consejo de Pueblos.

En base a lo anterior resulta fácilmente concluyente que el Ministerio de Desarrollo Social y su Ministra Karla Rubilar, por decisión política, han dejado sin efecto todos los instrumentos legislativos y presupuestarios con que cuenta el Gobierno y el Estado de Chile para abrir paso a una solución política y de diálogo en la Araucanía. La CONADI al no ejecutar el presupuesto del Fondo de Aguas y Tierras vulnera la Constitución y la Ley 19.253, no cumpliendo con su mandato, y su Director al no ser removido por el Ministerio de Desarrollo Social, se entiende que actúa bajo la aquiescencia de la Ministra a cargo de dicha cartera.

Por lo tanto esta comisión concluye que el Director de la CONADI Ignacio Malig -como encargado directo del Fondo de Tierras y Aguas- así como la Ministra de Desarrollo Social -Karla Rubilar- como autoridad a cargo de la CONADI son responsables política y administrativamente de dejar sin ejecución el Fondo de Tierras y Aguas, siendo esta una omisión grave, ya la no ejecución de estos Fondos ha sido una de las variables que ha influido en el aumento de violencia y conflictividad entre comunidades mapuches y agricultores de la zona al no dar un curso institucional a las demandas por territorio del pueblo mapuche.

El Gobierno ha priorizado una agenda que aborda el conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche desde la perspectiva de la seguridad nacional y seguridad pública en detrimento de políticas públicas e instrumentos legislativos que den una solución y respuesta institucional a las demandas históricas de los pueblos originarios, siendo responsable, por ello de aportar a la escalada de violencia y conflictividad en aquellos territorios en conflicto.

Lo anterior se expresa a nivel legislativo en la paralización del Proyecto de Ley que Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas (Boletín 10687-06) y el Proyecto de Ley que crea los Consejos de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Boletín 10.526-06) producto de las indicaciones ingresadas por el Ejecutivo y la falta de priorización al renovar constantemente el plazo de urgencia de su tramitación. Por otro lado, la glosa 16 introdujo una sanción administrativa de facto a aquellas comunidades que se encuentren demandando predios "en conflicto", ya que a pesar de que tengan aplicabilidad para su adquisición estas no serán priorizadas. La Comisión estima que esta disposición no se ajusta a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y contraviene lo dispuesto en la Ley 19.253, Ley Indígena recomendando en consecuencia su eliminación.

A nivel administrativo lo anterior se expresa en la no ejecución del Fondo de Tierras y Aguas lo que ha implicado que no se deje sin cumplimiento, en los hechos la Ley 19.253 siendo un elemento que ha incidido en el aumento de la conflictividad en la zona.

6.- AGENDA LEGISLATIVA REPRESIVA DEL GOBIERNO: REFORMA QUE SANCIONA ESPECÍFICAMENTE EL ROBO DE MADERA; REFORMA MODERNIZA LAS POLICÍAS Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA.

6.1 Insistencia del Gobierno en una agenda legislativa que acentúan la violencia y no contribuyen al dialogo.

Esta Comisión Especial Investigadora ha llegado a la convicción de que las políticas del Gobierno en torno a la agenda de seguridad como una respuesta a la violencia que se han generado en la Araucanía no han sido una herramienta eficaz contra los hechos delictuales, si no que han contribuido a crispar la convivencia de las personas que habitan el territorio de la región, decantando en los hechos que motivan la creación de la Comisión, como lo son las tomas de las municipalidades de Collipulli, Victoria, Traiguén,

Curacautín y Ercilla junto con la organización de civiles para enfrentar dicha situación mediante la autotutela.

Esta agenda criminalizadora se ha visto velada por grandilocuentes proyectos de ley que, al pretender hacer un cambio profundo a los débiles sistemas de inteligencia y policía civil con el que actualmente contamos, no han sabido conversar con la realidad político-social que actualmente se vive en la región. Así, enfocado en tres iniciativas legales, el ejecutivo ha pretendido generar mecanismos penales, misma política que se arrastra desde fines de los años 90, la cual a todas luces ha sido infructuosa, generando más violencia hacia los chilenos, la nación mapuche, el comercio, y todos los ámbitos que ha una sociedad atañe.

Así las cosas, la política sancionatoria penal que el ejecutivo ha propuesto como método de solución a los conflictos se ha centrado, como ya se dijo, en tres mensajes presidenciales:

1. Proyecto de ley, iniciado en mensaje, que Fortalece la fiscalización y la persecución de los delitos de robo y hurto de madera en troza.

Esta iniciativa presidencial fue presentada por vía del Senado en agosto del año 2018, la cual fue rechazada en general el día 15 de julio de 2020, para luego ser insistida por Presidente de la República en la Cámara de Diputados, siendo en esta instancia rechazada nuevamente por no obtener los dos tercios necesarios para volverse a tramitar en el Senado.

El proyecto de ley rechazado pretendía establecer requisitos administrativos para el transporte, depósito y mantención de la madera en troza, creando una suerte de trazabilidad de la madera que circula por las regiones madereras, so pena de multas y eventuales investigaciones penales y tributarias por los delitos que contiene la misma iniciativa. Así, seguido en el artículo 2 se crea un nuevo tipo penal, reemplazando el actual de abigeato por el de “Abigeato y la substracción de madera en troza”, rezando:

“Artículo 448 septies.- El que robe o hurte madera en troza será sancionado con las penas señaladas en los Párrafos 2, 3 y 4 del presente Título, y el comiso de las especies substraídas así como de los vehículos, maquinarias y las herramientas utilizadas en la comisión del delito.

Asimismo, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo quien falsifique o maliciosamente haga uso de certificados falsos para obtener guías o formularios con miras a trasladar o comercializar madera de manera ilícita.”

Esta fórmula propuesta incrementa la pena equiparándola con la de robo con fuerza en las cosas, robo con violencia o el hurto, manifestándose la clara desproporcionalidad que el ejecutivo estaría actuando sobre una problemática real de la región, pero que no apunta al centro del asunto si no que utiliza la herramienta penal como una medida de política pública, cayendo en la teoría penal del enemigo, ya conocida por nuestra doctrina nacional. Este punto cobra especial relevancia ya que en las regiones que nos atañen conviven dos maneras de pensar y vivir dentro de un mismo territorio. Manifestación de ello han sido las distintas guerras entre pueblos, entre el pueblo mapuche y el estado “colonizador” chileno y finalmente el pueblo mapuche contra la República de Chile. Así lo ha expresado la profesora Doctora en Derecho, doña Myrna Villegas, quien expone que *“(el) derecho penal del enemigo (o de tercera velocidad), concepto elaborado por Günther Jakobs, emparentado con la Doctrina de la Seguridad Nacional, concibe como “enemigos” a quienes no se ajustan a los controles sociales existentes, quienes se apartan de los dictados de la ley de manera permanente: forma de vida, raza, religión, y que no garantizan “seguridad cognitiva”³⁴⁹, sosteniendo con posterioridad que “El mapuche es considerado un enemigo porque su forma de vida, su modo de producción, su cultura y su religión no son compatibles con las necesidades de acumulación capitalista. Estas necesidades de acumulación sí pueden verse satisfechas a través de empresas forestales e hidroeléctricas dadas las altas*

³⁴⁹ El mapuche como enemigo en el Derecho Penal. Consideraciones desde la biopolítica y el derecho penal del enemigo, en Publicaciones del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad de Castilla La Mancha

*ganancias que producen, estas necesidades de acumulación obvian conscientemente el daño ambiental y cultural que traen aparejadas*³⁵⁰.

2. Proyecto de ley, iniciado en mensaje, que Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Esta iniciativa presidencial fue presentada por vía del Senado en noviembre del año 2018, encontrándose actualmente en comisión mixta por rechazo de ciertas disposiciones que no pudieron alcanzar el quorum exigido por la Constitución para su aprobación. La tramitación de este proyecto ha sido extensa, centrándose la discusión en asunto de transparencia y gestión institucional de manera interna, mas no en el control civil dentro de la Fuerza de orden y la poca capacidad funcional que tiene la institución.

La problemática que hemos visto en la región es sobre la poca dirección civil que existe hoy en Carabineros de Chile. Dentro de los relatos que hemos visto, no se vislumbra que la situación se resuelva o aminore por el proyecto de ley, que, si bien es un avance, la reforma a Carabineros de Chile debe ser matriz, es decir, una reforma estructural.

3. Proyecto de ley, iniciado en mensaje, que Fortalece y Moderniza el sistema de Inteligencia.

El proyecto de ley en comento ha sido tramitado insistentemente por la administración del Presidente Piñera en medio de la pandemia más importante y grave que hemos tenido que afrontar como país en los últimos 100 años, estando en segundo trámite constitucional, radicada en la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados.

El proyecto de ley pretende reformar la nula capacidad de Inteligencia que Chile ha demostrado en los últimos años, incluyendo situaciones como el caso Huracán y las protestas del 18 de octubre de 2019, creando un Consejo Asesor de Inteligencia, una Estrategia Nacional de Inteligencia y una nueva política sobre grupos de amenaza llevando, por primera vez, a una calificación interna a nivel nacional, es decir grupos nacionales. Todo lo anterior bajo la dirección final del Presidente de la República, engrosando sus excesivas atribuciones que actualmente goza, junto con el nombramiento de un Director de la Agencia Nacional de Investigación de su exclusiva confianza.

Por otro lado, se vislumbra que el nuevo Servicio contaría con una politización de nuestra inteligencia al entregarle labores de criterio y dirección a la figura del Presidente de la República, y bajo contrapeso de las otras ramas políticas del Estado al aumentarse el quorum necesario para citar al Director de la Agencia a que dé cuenta a la Comisión de Control de Inteligencia. Sumado a lo anterior la agencia podrá contar con agentes propios, encubiertos o secretos, pudiendo obtener información sin limitantes de tiempo ni de funciones, dejando de lado una regulación exhaustiva para que estas atribuciones no se mal utilicen por el poder político que se encuentre en el Ejecutivo.

Un punto especialmente complejo y grave es la nueva definición que la iniciativa presidencial entendería por contrainteligencia del Estado. La legislación comparada y nuestra actual legislación comprende la contrainteligencia como un mecanismo que impide que amenazas externas atenten contra la seguridad del Estado o la defensa nacional. Hincapié hay que hacer en el concepto de amenaza externa, ya que esto sería modificado e integraría a la nueva concepción de contrainteligencia a los “grupos nacionales” que atenten contra los mismos valores protegidos, pudiendo ser eventualmente activada contra cualquier grupo nacional que el Presidente de turno estime que atenta contra la seguridad del Estado o la defensa nacional. Salta a la vista que con el actuar errático del Ejecutivo en esta materia, especialmente frente a los

³⁵⁰ Villegas, Myrna. “El derecho penal del enemigo y la criminalización del pueblo mapuche”, pág. 511-524, en “Contribuciones críticas al sistema penal de la Post Modernidad”, in memoriam a Eduardo Novoa Monreal, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Central, 2008: pp. 423-464

hechos acaecidos en la Araucanía por décadas, o incluso por aquel discurso en el contexto de octubre de 2019, en donde el Presidente señala que *“Estamos en guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que no respeta a nada ni a nadie, que está dispuesto a usar la violencia y la delincuencia sin ningún límite”*³⁵¹.

6.2.- Conclusión del punto N° 6.- Agenda legislativa represiva del gobierno: Reforma que sanciona específicamente el robo de madera; Reforma moderniza las policías y los servicios de inteligencia.

En vista de lo descrito anteriormente, en donde se analiza la agenda de seguridad del Presidente Piñera, incluyendo dentro de este tópico el conflicto de la Araucanía, se evidencia que la reacción del Estado Chileno ante una situación que no puede controlar sea la de aplicar la Política de Persecución Penal del “Derecho Penal del Enemigo”. Vale decir, que esto no sostiene que sea una política efectiva, por el contrario, establece las bases de la nula capacidad del Poder Ejecutivo de encausar las problemáticas políticas en acuerdos entre las comunidades, decantándose por el inefectivo sistema punitivo que, en más de tres décadas o incluso siglos si establecemos el conflicto en la Araucanía desde sus inicios, nunca ha dado buenos resultados, agudizando los conflictos a tal punto de ejercer la autotutela entre los grupos en pugna.

Lo anterior fue claramente refrendado por la abrumadora falta de apoyo que tuvo la primera iniciativa legal por parte de los parlamentarios del Senado y la Cámara de Diputados, al no aprobar en general el mensaje presidencial y rechazar la insistencia impetrada por el Presidente de la República. También se manifiesta en la lata tramitación que han tenido los dos siguientes proyectos, siendo ya casi dos años y medio, en donde se ha tenido que intervenir profundamente los mensajes presidenciales para su aprobación.

Por último, se ha visualizado que la agenda de seguridad del gobierno ha contado y cuenta actualmente con críticas del mundo político y expertos en el asunto, sosteniendo que dos puntos principalmente, el primero es que las reformas requeridas son estructurales y no simplemente cosméticas o a cuentagotas, por tanto, los proyectos en comento vienen a resolver puntualidades y no la gran deslegitimación que las policías cuentan actualmente. Un segundo punto es que el conflicto ancestral de la Araucanía no requiere una militarización o control excesivo de las policías, si no el diálogo político con todos los actores para llegar a una solución pacífica y reivindicatoria del pueblo mapuche.”

SEGUNDO DOCUMENTO:

El segundo documento se refiere en concreto al apartado de conclusiones:

“APARTADO CONCLUSIONES

1.- Conclusión del punto N° 1.- Antecedentes y contexto que motivan la creación de la Comisión Investigadora:

Los hechos que motivan esta comisión investigadora dan cuenta de que el Estado de Chile ha sido incapaz de garantizar el cumplimiento del orden público y el Estado democrático de derecho con pleno respeto a los Derechos Humanos. El Estado de Chile ha sometido a los pueblos originarios a vulneración y despojo de sus tierras y territorios limitando su desarrollo económico, social y cultural.

Los escenarios de conflictividad en La Araucanía se han asociados regularmente a las demandas que comunidades mapuche han levantado para exigir la devolución de sus tierras ancestrales. En este contexto la respuesta estatal se ha hecho sentir con particular intensidad frente a la problemática que proviene del uso de la fuerza a través de la persecución penal y la intervención policial. Así lo sugieren las formas extremas que el uso de la fuerza policial ha alcanzado particularmente durante la última década.

³⁵¹ En: https://www.cnnchile.com/pais/pinera-estamos-en-guerra-contra-un-enemigopoderoso_20191021/. Visto por última vez el 10 de junio de 2021.

En este contexto, los hechos ocurridos la noche del sábado 1° y madrugada del domingo 2° de agosto de 2020, en que los ocupantes de los municipios son violentamente desalojados, tiene particular gravedad dado el involucramiento de civiles organizados, el odio racial exteriorizado en su actuación, y la tolerancia y complicidad de Carabineros y de las autoridades de gobierno.

El desalojo se caracterizó por la violencia física y verbal en contra de los ocupantes mapuche. Tanto civiles como uniformados agredieron a las personas, familias, niños, niñas y adolescentes, a través de amenazas y golpes, gritos y cánticos, demostrando un desprecio explícito hacia los integrantes de este pueblo por su condición racial.

Las tomas de los municipios fueron producto de la desesperación de las comunidades por visibilizar las demandas de los presos políticos mapuche, porque si bien están reclusos por diversas acciones consideradas como delitos, asumen que las cometieron en el contexto de la pelea que libran por la recuperación de sus territorios y la defensa de su cultura.

El Estado de Chile, incumple el Convenio N° 169 de la O.I.T., al no dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 8, 9 y 10 y omitiendo su deber de dar cabida a la protección de los derechos humanos de los privados de libertad de Pueblos Originarios.

Propuesta:

Tramitar con urgencia el Proyecto de Ley “Modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para reconocer derechos penales y procesales, en favor de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas.” Número de boletín 13715-17, ingresado en agosto de 2020 y que se encuentra en primer trámite constitucional en la C. Diputados, Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

2.- Conclusiones al punto 2.- Responsabilidad de las autoridades en la toma de decisiones y la Autotutela:

1. El gobierno este caso solo se hizo parte mediante querrela criminal, en la que responsabiliza de los violentos hechos a las personas mapuche.
2. El gobierno no interpuso ninguna acción legal en contra de los civiles armados, ni contra Carabineros, quienes actuaron fuera de todo protocolo³⁵². Este hecho devela que estamos frente a un acto racista, que es respaldado y justificado por la propia autoridad central.
3. En similares hechos en la Región Metropolitana, como son la organización de fiestas clandestinas en infracción a las normas sanitarias y el toque de queda, estas personas son sancionadas y las detenciones son mediatizadas por los medios de comunicación.
4. La huelga de camioneros, organización gremial que bloqueó gran parte del país en pleno Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, un mes después de los desalojos con connotación racista, el Gobierno no solicitó la intervención policial para reestablecer el orden y suministro de bienes tan necesarios en época de pandemia.

Estas distintas situaciones han ocurrido en pleno Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe, vale decir, con una importante presencia policial y militar, y numerosos controles, sin embargo, vemos un actuar de las autoridades de gobierno, en este caso al Ministro del Interior, Subsecretario de Interior e Intendente Regional, seguir con una política de violencia institucional y criminalización del Pueblo Mapuche.

El gobierno tomó la decisión política de enfrentar el conflicto en La Araucanía como si fuera una guerra, un enemigo interno al cual tiene que combatir, así lamentablemente ha quedado demostrado desde el 2018 con la creación del comando táctico o comando jungla.

³⁵² INFORME SOBRE SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE EN EL CONTEXTO DE PANDEMIA COVID-19, noviembre 2020 https://observatorio.cl/wpcontent/uploads/2020/12/final_informecoviddhh_9_12.pdf

En este sentido podemos concluir, en este caso las autoridades del Ministerio del Interior **tienen responsabilidad política porque fueron imparciales en cautelar el Estado de Derecho, y deliberadamente incumplieron el principio de igualdad y no discriminación como elemento estructural del derecho internacional de los derechos humanos.**

Sin perjuicio de que en el derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido el derecho a reunión pacífica sin permiso previo, en Chile subsiste el Decreto Supremo 1038 del Ministerio de Justicia el cual indica como requisito para reunirse la autorización previa otorgada por la Intendencia o Gobernación respecto, facultando a las Fuerzas de Orden y Seguridad a disolver aquellas reuniones que no cuentan con tal autorización administrativa. En base a dicha disposición infra legal, es que la mayoría de las manifestaciones que se realizaron entre los meses de agosto y septiembre del 2020 por parte de personas y organizaciones mapuche han sido fuertemente reprimidas por Carabineros aun cuando se desarrollaban pacíficamente.

3.- Conclusión al punto 3.- El racismo del Estado de Chile contra el pueblo mapuche.

A la luz de la definición de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia, podríamos señalar que en Chile existe racismo contra los pueblos indígenas, donde el Estado ha hecho muy poco por evitarlo y combatirlo, y donde el actuar de las fuerzas de orden y seguridad pública parecen apoyar esta tesis.

En el momento en que el Estado de Chile optó por renunciar al diálogo para siempre, institucionalizando la "ideología de la ocupación" justificó la violencia con que irrumpió en la región. Esta ideología y el anti-indigenismo se cimentan sobre tres pilares; la necesidad de extender al territorio indígena la soberanía nacional, la teoría de la raza superior y en la idea de un país acosado y ultrajado.

Si bien el Estado de Chile ha avanzado en ratificar diferentes tratados y declaraciones internacionales que buscan avanzar en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas, como lo son la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2007, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas Conexas de Intolerancia del año 2003, este avance pierde valor al comprobar que aún existen múltiples espacios donde emerge el racismo y la discriminación cuestionando si realmente el Estado chileno, como principal garante de los derechos, desea el empoderamiento o la asimilación de los pueblos originarios.

El racismo institucional es una forma de violencia del Estado, la cual es dinámicamente simbólica y que ha estructurado, desde sus inicios, un sistema de valores que discrimina, diferencia y excluye mediante las estrategias ideológicas de la invisibilidad, el ocultamiento, la negación, la omisión. La idea de una sola nación ha significado la adopción de un solo modelo cultural, jurídico y político, donde no se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas convirtiendo a las instituciones públicas en espacios donde se expresa el racismo.

Respecto de los hechos que han sido acreditados en la investigación de esta Comisión Especial y que quedan incorporados dentro de su competencia, estos dan cuenta de la actuación de sucesivos ministros de Interior y Seguridad Pública, y las autoridades que de ellos dependen, que configura un patrón de conducta de discriminación por razones políticas contrario a la Constitución y los compromisos internacionales del Estado de Chile.

4.- Conclusión del punto 4.- Establecimiento de políticas públicas por parte del Estado que permitan terminar con la violencia en la zona:

La situación de violencia en La Araucanía es un tema político, que el Estado no ha sabido abordar, los distintos gobiernos no han sido capaces de dar una solución política a estas demandas territoriales, sociales y culturales y se ha persistido el sesgo socioeconómico del problema La demanda política fue criminalizada y judicializada, con la aplicación de leyes de Seguridad del Estado y Anti Terrorista,

operaciones policiales de “inteligencia”, militarización de territorios y la represión con el resultado de varios jóvenes mapuche muertos.

La violencia rural, la discriminación y la criminalización que sufren las comunidades mapuche son una realidad en algunos sectores de La Araucanía, lo que debe ser repudiado y rechazado por todos los sectores de la sociedad. Esta es sin duda una condición esencial para superar el clima de confrontación y sanar heridas que aún están abiertas.

5.- Conclusión al punto 5.- Ausencia de políticas de legitimación de las demandas indígenas: paralización de proyectos de ley sobre derechos representativos de los pueblos indígenas, la creación del Ministerio Indígena y el Consejo de Pueblos.

En base a lo anterior resulta fácilmente concluyente que el Ministerio de Desarrollo Social y su Ministra Karla Rubilar, por decisión política, han dejado sin efecto todos los instrumentos legislativos y presupuestarios con que cuenta el Gobierno y el Estado de Chile para abrir paso a una solución política y de diálogo en la Araucanía. La CONADI al no ejecutar el presupuesto del Fondo de Aguas y Tierras vulnera la Constitución y la Ley 19.253, no cumpliendo con su mandato, y su Director al no ser removido por el Ministerio de Desarrollo Social, se entiende que actúa bajo la aquiescencia de la Ministra a cargo de dicha cartera.

Por lo tanto esta comisión concluye que el Director de la CONADI Ignacio Malig -como encargado directo del Fondo de Tierras y Aguas- así como la Ministra de Desarrollo Social -Karla Rubilar- como autoridad a cargo de la CONADI son responsables política y administrativamente de dejar sin ejecución el Fondo de Tierras y Aguas, siendo esta una omisión grave, ya la no ejecución de estos Fondos ha sido una de las variables que ha influido en el aumento de violencia y conflictividad entre comunidades mapuches y agricultores de la zona al no dar un curso institucional a las demandas por territorio del pueblo mapuche.

El Gobierno ha priorizado una agenda que aborda el conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche desde la perspectiva de la seguridad nacional y seguridad pública en detrimento de políticas públicas e instrumentos legislativos que den una solución y respuesta institucional a las demandas históricas de los pueblos originarios, siendo responsable, por ello de aportar a la escalada de violencia y conflictividad en aquellos territorios en conflicto.

Lo anterior se expresa a nivel legislativo en la paralización del Proyecto de Ley que Crea el Ministerio de Pueblos Indígenas (Boletín 10687-06) y el Proyecto de Ley que crea los Consejos de Pueblos Indígenas y el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (Boletín 10.526-06) producto de las indicaciones ingresadas por el Ejecutivo y la falta de priorización al renovar constantemente el plazo de urgencia de su tramitación. Por otro lado, la glosa 16 introdujo una sanción administrativa de facto a aquellas comunidades que se encuentren demandando predios “en conflicto”, ya que a pesar de que tengan aplicabilidad para su adquisición estas no serán priorizadas. La Comisión estima que esta disposición no se ajusta a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y contraviene lo dispuesto en la Ley 19.253, Ley Indígena recomendando en consecuencia su eliminación.

A nivel administrativo lo anterior se expresa en la no ejecución del Fondo de Tierras y Aguas lo que ha implicado que no se deje sin cumplimiento, en los hechos la Ley 19.253 siendo un elemento que ha incidido en el aumento de la conflictividad en la zona.

6.- Conclusión del punto N° 6.- Agenda legislativa represiva del gobierno: Reforma que sanciona específicamente el robo de madera; Reforma moderniza las policías y los servicios de inteligencia.

En vista de lo descrito anteriormente, en donde se analiza la agenda de seguridad del Presidente Piñera, incluyendo dentro de este tópico el conflicto de la Araucanía, se evidencia que la reacción del Estado Chileno ante una situación que no puede controlar sea la de aplicar la Política de Persecución Penal del “Derecho Penal del Enemigo”. Vale decir, que esto no sostiene que sea una política efectiva, por el contrario, establece las bases de la nula capacidad del Poder Ejecutivo de encausar las problemáticas políticas en acuerdos entre las comunidades, decantándose por el inefectivo sistema punitivo que, en

más de tres décadas o incluso siglos si establecemos el conflicto en la Araucanía desde sus inicios, nunca ha dado buenos resultados, agudizando los conflictos a tal punto de ejercer la autotutela entre los grupos en pugna.

Lo anterior fue claramente refrendado por la abrumadora falta de apoyo que tuvo la primera iniciativa legal por parte de los parlamentarios del Senado y la Cámara de Diputados, al no aprobar en general el mensaje presidencial y rechazar la insistencia impetrada por el Presidente de la República. También se manifiesta en la lata tramitación que han tenido los dos siguientes proyectos, siendo ya casi dos años y medio, en donde se ha tenido que intervenir profundamente los mensajes presidenciales para su aprobación.

Por último, se ha visualizado que la agenda de seguridad del gobierno ha contado y cuenta actualmente con críticas del mundo político y expertos en el asunto, sosteniendo que dos puntos principalmente, el primero es que las reformas requeridas son estructurales y no simplemente cosméticos o a cuentagotas, por tanto, los proyectos en comento vienen a resolver puntualidades y no la gran deslegitimación que las policías cuentan actualmente. Un segundo punto es que el conflicto ancestral de la Araucanía no requiere una militarización o control excesivo de las policías, si no el diálogo político con todos los actores para llegar a una solución pacífica y reivindicatoria del pueblo mapuche.”.

Finalmente, la Comisión Especial Investigadora **acuerda** que forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas las consideraciones que les sirvieron de fundamento.