

Memoria y Justicia



El pilar de justicia del proceso transicional post dictadura en Chile y el deber de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos (1973 – 1990)



EL PILAR DE JUSTICIA DEL PROCESO TRANSICIONAL POST DICTADURA EN CHILE Y EL DEBER DE PERSEGUIR, INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS (1973 – 1990)

ANTECEDENTES

Desde la puesta en marcha del INDH, las violaciones masivas, sistemáticas e institucionalizadas a los derechos y libertades fundamentales en el marco de la dictadura han sido una preocupación constante. En efecto, el Instituto ha señalado que la dictadura militar representa “la transgresión más flagrante a la dignidad de las personas en la historia reciente del país. En este contexto, la persistente acción de los familiares de las víctimas y de quienes sobrevivieron, y de sus organizaciones, abogados/as, trabajadores/as de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, contribuyeron a romper el silencio y la negación”. Pero la sola constatación de estos hechos, incontrarrestables, necesitó de una férrea voluntad para dejarlos establecidos en el concierto social. En efecto: “Su acción permitió, en un largo proceso no exento de retrocesos y dificultades, que se asentara como verdad histórica y jurídica que los atentados a la vida y la integridad personal cometidos constituyeron crímenes de guerra y de lesa humanidad, perpetrados en un marco de denegación sistemática de justicia, configurando así un cuadro de impunidad institucionalizada” (INDH, 2010, p. 154).

A partir de este diagnóstico el Instituto ha relevado, en términos generales, la necesidad de ajustar la legislación doméstica a los estándares previstos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, derivados de los tratados ya ratificados, así como al cumplimiento de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los diversos fallos contra el Estado chileno en la materia. Especial mención debe realizarse al cuestionamiento sobre la aplicación del Decreto Ley de Amnistía 2.191,¹⁸⁸ y la reiteración de que él no puede constituir un obstáculo en la investigación, juzgamiento y sanción de responsables (INDH, 2010; INDH, 2011; INDH, 2012; INDH, 2013; INDH, 2014; INDH, 2015). Similar situación ocurre con el llamado a los tribunales superiores de Justicia en la aplicación de la legislación nacional para que no permita un uso que vulnere la garantía de acceso a la justicia (INDH, 2011; INDH, 2014). Así también, se ha instado a

¹⁸⁸ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154.

revisar la Justicia Militar,¹⁸⁹ con el objeto de restringir su competencia a delitos de la función militar y se excluya toda posibilidad de investigar, y eventualmente sancionar, delitos comunes (INDH, 2010; INDH, 2011).

Paralelamente, se han hecho llamados a cumplir con los acuerdos que el Estado chileno ha convenido a través de soluciones amistosas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y alentado la ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, ingresada al Senado en julio de 1994. Esto, en la línea de reafirmar el carácter inamnistiable e imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad ocurridos en el período 1973-1990 (INDH, 2010; INDH, 2017).

En términos más específicos, el Instituto ha recordado la obligación de garantizar a las víctimas y sus familiares el acceso a recursos judiciales efectivos, proporcionando una respuesta judicial eficiente, eficaz y en plazos razonables; dar completa asistencia judicial a las víctimas, detenidos desaparecidos y ejecutados políticos,¹⁹⁰ y en subsidio a sus familiares; agilizar los procesos investigativos, que permitan la determinación de responsabilidades penales por las graves violaciones a los derechos humanos en dictadura; y reforzar los órganos colaboradores de la justicia, proveyendo todos los recursos necesarios, incluido el fortalecimiento del Programa de Derechos Humanos, del Servicio Médico Legal y la Brigada de Derechos Humanos de la PDI, con el objeto de que las investigaciones en curso logren avanzar y culminar (INDH, 2010; INDH, 2013; INDH, 2014; INDH, 2015).

A lo largo de su historia, el Instituto ha generado un cúmulo de análisis en torno a la justicia transicional,¹⁹¹ cuyos pilares relativos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición han sido esenciales para evaluar los avances, estancamientos y retrocesos de la sociedad chilena en relación a los compromisos internacionales en la materia. Para continuar y profundizar dicho análisis, el desarrollo del presente capítulo

¹⁸⁹ Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C 135.

¹⁹⁰ Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267.

¹⁹¹ En el campo de los derechos humanos, este concepto refiere a “[...] la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”. Al respecto, ver Informe “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, presentado ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 3 de agosto de 2004, S/2004/616, párr. 8.

estará centrado en el pilar de justicia, es decir, en las medidas estatales adoptadas conducentes al cumplimiento de la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, así como de enjuiciar y sancionar a los responsables de los crímenes cometidos por agentes del Estado. Esto, con especial énfasis en analizar la respuesta de los distintos órganos del Estado de Chile respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de las violaciones a los derechos humanos perpetradas en dictadura.

En un primer apartado, se expone el marco de obligaciones estatales y su grado de cumplimiento, distinguiendo por un lado aquellas vinculadas con perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos; y, por otra, las relativas a fallar dentro de un plazo razonable los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad. A ello, sumamos los estándares en relación a la búsqueda de personas desaparecidas.

A continuación, se profundiza en los diversos obstáculos que se presentan en el marco de la tramitación de las causas judiciales y, por ende, su impacto en las probabilidades de esclarecer los hechos y sancionar adecuadamente a los culpables en función de los estándares establecidos para ello a nivel internacional, y refrendados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en casos contenciosos contra el Estado chileno.

Posteriormente, se dedica una sección al análisis del Plan Nacional de Derechos Humanos en su eje sobre “Dictadura y memoria”, en específico las medidas comprometidas por el Ejecutivo en relación al pilar de justicia, comparando el plan inicial,¹⁹² con aquel que tomó razón la Contraloría y las acciones que efectivamente se implementaron. A modo de cierre, se establecen recomendaciones destinadas a orientar el actuar estatal y reducir las brechas entre las prácticas domésticas y los compromisos internacionales para la obtención de justicia sobre las deudas pendientes con las víctimas de los delitos cometidos por agentes estatales en el período 1973-1990.

LAS OBLIGACIONES ESTATALES EN EL MARCO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN DICTADURA

Posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los estándares vinculados a perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos

La obligación de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos nace del derecho de acceso a la justicia o a la protección judicial eficaz que

¹⁹² Decreto 1.107, de 21 de diciembre de 2017.

consagran los tratados internacionales, así como de otros instrumentos internacionales que refuerzan los conceptos en torno al derecho de la víctima, sus familiares y de la sociedad en su conjunto a conocer la verdad. Por su parte, la Corte IDH ha hecho hincapié en su jurisprudencia que, en los casos de graves violaciones de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de realizar una investigación *ex officio*, sin dilataciones, seria, imparcial y efectiva.¹⁹³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en abril de este año, se refirió a los estándares respecto a los pilares de la Justicia Transicional, en el texto titulado *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales* (2021).¹⁹⁴ En dicha recopilación, la CIDH ha identificado diez elementos a propósito del pilar de justicia en el marco de las transiciones democráticas, los que se describen a continuación.

Prohibición de aplicar la figura de la amnistía, prescripción y consideraciones con el indulto.

La CIDH ha sostenido que en el caso de aplicar la amnistía a los crímenes de lesa humanidad se produce una doble vulneración, puesto que, por una parte, afecta el derecho a la igualdad (artículo 1.1 de la CADH), limitando el libre y pleno acceso a la justicia sin discriminación; y, por otra, imposibilita el acceso a la información respecto de los acontecimientos que rodearon la violación a un derecho humano, eliminando la posibilidad de poner en marcha la jurisdicción interna de los países.

En ese contexto, la Corte IDH, en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* de 2006, prescribió que “el Estado debe asegurarse que el Decreto Ley 2.191¹⁹⁵ no siga representando un obstáculo para la investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables de otras violaciones similares acontecidas en Chile”.¹⁹⁶ Aún más, agregó

¹⁹³ Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C 16.

¹⁹⁴ Para revisar el marco jurídico aplicable, esto es, las normas y estándares del sistema interamericano en relación con el derecho a la verdad, ver “Derecho a la Verdad en América” (2014), capítulo II. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>

¹⁹⁵ Concede amnistía a las personas que indica por los delitos que señala: Artículo 1°- Concédese amnistía a todas las personas que, en calidad de autores, cómplices o encubridores hayan incurrido en hechos delictuosos, durante la vigencia de la situación de Estado de Sitio, comprendida entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1978, siempre que no se encuentren actualmente sometidas a proceso o condenadas.

¹⁹⁶ Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154. párr. 145.

que pretender amnistiar a los responsables de delitos de lesa humanidad mediante el mismo decreto ley es incompatible con la Convención Americana y, por tanto, carece de efectos jurídicos.

De la misma forma, el año 2013, en el caso *García Lucero y otras vs. Chile*, el órgano jurisdiccional ordenó al Estado a “continuar y concluir, dentro de un plazo razonable, la investigación de los hechos ocurridos al señor García Lucero [...] sin que el Decreto Ley 2.191 constituya un obstáculo para el desarrollo de dicha investigación”.¹⁹⁷ En esa línea, el compendio mencionado anteriormente destaca que la obligación de investigar graves violaciones de derechos humanos es de carácter irrenunciable e independiente de si el Estado está en un proceso de transición democrática o no.

Respecto de la prescripción, la Comisión Interamericana (2021) declara que, de aplicarse esta figura jurídica, el Estado estaría renunciando a su obligación de perseguir y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos. Además, la CIDH ha señalado que, en los casos de graves violaciones de derechos humanos, tales como la desaparición forzada de personas, ejecución extrajudicial y la tortura, persiste la obligación de investigar y sancionar dichos crímenes pese a que los hechos no tuvieran lugar en contextos de violaciones masivas y sistemáticas. En relación a las acciones civiles en que se falló la prescripción por parte de los tribunales nacionales, la Corte IDH, en el caso *Órdenes Guerra y Otros vs. Chile*,¹⁹⁸ estableció que el Estado chileno fue responsable por violar el derecho de acceso a la justicia, debido a que declaró prescritas acciones civiles de víctimas de la dictadura militar que buscaban obtener reparación por parte del Estado. Lo anterior se fundamenta en que los hechos que dieron origen a las acciones civiles de reparación de daños fueron calificados como crímenes contra la humanidad, por tanto, la imprescriptibilidad de estos se aplica de igual manera en el ámbito civil.

Por último, en materia de beneficios carcelarios o conmutaciones de pena, la CIDH (2021) señala que el Sistema Interamericano¹⁹⁹ ha manifestado que el otorgamiento indebido de beneficios en la ejecución de la pena, como el indulto, pueden resultar en una forma de

¹⁹⁷ Corte IDH. Caso *García Lucero y otras vs. Chile*. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267. párr. 255.

¹⁹⁸ Corte IDH. Caso *Órdenes Guerra y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C 372.

¹⁹⁹ Sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, constituido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/abccorte/abc/9/#zoom=z>

impunidad, afirmando, de modo genérico, que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) prohíbe la aplicación de amnistías, indultos y otros excluyentes de responsabilidad a quienes hayan sido condenados por crímenes de lesa humanidad. Sobre los indultos en particular, la Comisión se refirió al tema en el caso de Alberto Fujimori en Perú durante el año 2017. En una nota de prensa,²⁰⁰ declaró que: “El indulto presidencial es una potestad constitucional discrecional del Presidente de la República, pero debe estar regida por principios constitucionales y normas internacionales de derechos humanos”. De esta forma, queda en claro que inclusive las potestades presidenciales quedan obligadas al deber de perseguir, investigar, juzgar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.

La figura del *non bis in idem* y la cosa juzgada fraudulenta

A raíz de los regímenes dictatoriales que se dieron en América Latina en un período de su historia reciente y sus respectivas transiciones democráticas, las situaciones de impunidad, mediante procesos poco transparentes y carentes de garantías para las víctimas, han sido un problema que se replica en casi todos los países de la región. En ese sentido, para contrarrestar el fenómeno antes mencionado, la Corte y la Comisión Interamericana han integrado el concepto de *cosa juzgada fraudulenta*,²⁰¹ el cual consiste en el resultado de “un juicio en el que no se han respetado las reglas del debido proceso, o cuando los jueces no obraron con independencia e imparcialidad”. Así, a pesar que los organismos americanos son conscientes de la relevancia de la cosa juzgada, y del principio *non bis in idem*, el acceso a la justicia es mermado cuando las sentencias tienen un propósito de impunidad.

Sobre esto último, el Sistema Interamericano señala que la revisión de la cosa juzgada, por una eventual mala fe en el proceso, tendría especial relevancia en los casos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, generando con ello que el principio *non bis in idem* deba eventualmente ceder ante los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

La prohibición de juzgar los casos de violaciones de los derechos humanos en la justicia penal militar

²⁰⁰ Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/218.asp>

²⁰¹ Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 131.

La Comisión Interamericana indica que: “La justicia militar debe ser utilizada sólo para juzgar miembros de las fuerzas armadas activos por la presunta comisión de *delitos de función*, en sentido estricto” (CIDH, 2006). Estos ilícitos son “acto[s] punible[s] [que] debe[n] darse como un exceso o abuso de poder que ocurra en el ámbito de una actividad directamente vinculada a la función propia de la(s) fuerza(s) armada(s)” (CIDH, 1999). En el resto de los casos, sobre todo cuando ocurren graves violaciones a los derechos humanos, se debe investigar, juzgar y sancionar conforme a la ley, por los tribunales penales ordinarios, ya que en las fuerzas armadas existe un arraigado *esprit de corps*, que puede generar que los oficiales integrantes de la justicia militar se sientan obligados a encubrir delitos cometidos por sus colegas o superiores. En tal sentido, la Corte Interamericana, en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*,²⁰² declaró improcedente la aplicación de la justicia militar en los casos de violaciones a los derechos humanos, puesto que, por ejemplo, eran estos mismos tribunales quienes aplicaban el Decreto Ley 2.191 de Amnistía.

Seguidamente, en el caso *Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile*, la Corte Interamericana declaró responsable al Estado chileno por la demora en iniciar la investigación por los hechos de tortura sufridos por las víctimas, y ordenó “poner a disposición de las (mismas) [...] un mecanismo que sea efectivo y rápido para revisar y anular las sentencias de condena que fueron dictadas en la referida causa en su perjuicio”,²⁰³ debido que las personas condenadas por los Consejos de Guerra durante la dictadura militar no contaron con un recurso adecuado y efectivo que les permitiera revisar las sentencias condenatorias dictadas por dichos organismos.

La obligación de los Estados de incorporar ciertas conductas como delitos en su ordenamiento interno

La CIDH ha señalado que la garantía de no repetición tiene por objeto prevenir la recurrencia de las graves violaciones a los derechos humanos, además de ser una consecuencia jurídica del artículo 2° (Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno) de la Convención Americana, del artículo 6° de la Convención Interamericana para

²⁰² Corte IDH. Caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154. párr. 145.

²⁰³ Corte IDH. Caso *Omar Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile*. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C 300. párr.170.

Prevenir y Sancionar la Tortura (CIPST),²⁰⁴ y del artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP).²⁰⁵

En ese sentido, la Comisión Interamericana (2021) se ha pronunciado no solo sobre la necesidad de tipificación de estas conductas, sino también ha declarado la responsabilidad de los Estados en esta materia cuando: a) se omite tipificar la desaparición forzada durante un período prolongado; b) la tipificación de estos delitos es inadecuada conforme a los elementos constitutivos de las mismas; c) estas conductas son interpretadas de manera incompatible con su formulación en los instrumentos internacionales.

La obligación de investigar contextos y articular múltiples procesos

La CIDH también considera que un componente esencial en el caso de graves violaciones de derechos humanos es la debida diligencia en las investigaciones de contexto, ya que de esta manera es posible establecer patrones comunes, *modus operandi* y estructuras criminales. En ese sentido, destaca la necesidad de que exista la debida coordinación y articulación de distintas entidades encargadas de esclarecer y perseguir graves violaciones de derechos humanos, con otros actores centrales de los mecanismos de justicia transicional, como lo pueden ser las comisiones de verdad y las comisiones de búsqueda de personas desaparecidas.

Asimismo, la CIDH agrega en dicho texto la importancia de que los Estados realicen “investigaciones diligentes y exhaustivas para determinar contextos que vinculan a actores económicos y empresariales en graves violaciones a los derechos humanos” (CIDH, 2021, p. 59).

La proporcionalidad de las penas

²⁰⁴ Art 6: [...] Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad [...].

²⁰⁵ Art III: Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas [...].

Un tema que ha tenido revuelo el último tiempo en el marco de la justicia transicional de los países que estuvieron sometidos a dictaduras está relacionado con la proporcionalidad de las penas que se imponen frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando se han otorgado ciertos beneficios o disminuciones de penas como consecuencia de la colaboración de los perpetradores en la clarificación de los hechos ocurridos. Sobre esta situación, la CIDH ha señalado que la reducción de penas en estos contextos no es en “sí misma violatoria de la Convención u otros instrumentos aplicables, pero sí que las sanciones deben ser proporcionales, situación que deberá ser analizada en cada caso” (CIDH, 2021, p. 59). Agrega, que la proporcionalidad de las penas, además de propender a la justicia, contribuye fuertemente a la no repetición de estos crímenes.

La participación de víctimas y familiares

Tal como indica el texto de la CIDH, el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares a ser oídos está tutelado en la Convención y Declaración Americana, destacando que es imprescindible el adecuado acceso y la participación de estos grupos en todas las etapas de los procesos judiciales orientados a esclarecer las violaciones a los derechos humanos, puesto que funciona como contrapeso en la estructura del proceso penal, y permite fiscalizar los actos del Estado.

Por ese motivo, los Estados deben garantizar que las víctimas tengan acceso a una adecuada representación legal, y puedan participar en las etapas procesales, siempre tomando las “medidas adecuadas para proteger a las víctimas y testigos, propiciar su bienestar físico y psicológico, así como su dignidad y el respeto a su vida privada” (CIDH, 2021, p. 62).

Mecanismos de priorización como posible limitación en el acceso a la justicia

Sobre este estándar, la Comisión advierte que la estrategia de priorización de casos como forma para la investigación de las graves violaciones a los derechos humanos no es incompatible con las obligaciones que emanan de la Convención. Es más, debido a los altos índices de impunidad en el marco de violaciones graves a los derechos humanos, como desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual, etc., la CIDH ha llamado a que se consideren como casos a priorizar. Sin perjuicio de lo anterior, el mismo órgano previene que no justifica la falta de actuación del Estado en casos que no tengan el carácter de prioritarios.

Beneficios penitenciarios a condenados por graves violaciones de derechos humanos

En materia de beneficios penitenciarios a condenados por graves violaciones de derechos humanos, en Chile, “de conformidad con información de público conocimiento, el 8 de abril [de 2020], se reactivó en el Senado la tramitación del Proyecto de Ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias, conocida como ‘ley de indulto humanitario’”. Al respecto la CIDH manifestó “su preocupación por una iniciativa legislativa que podría resultar en el otorgamiento de prisión domiciliaria a determinadas personas condenadas, entre otros delitos, por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura”. A juicio de la CIDH, con ello se estaría faltando a “la obligación internacional de sancionar a los responsables de crímenes de tal gravedad se puede volver ilusoria cuando la aplicación de dichos beneficios pueda dar la impresión de impunidad”.²⁰⁶

En razón de ello, la Comisión agrega que “los Estados deben asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos”,²⁰⁷ ya que la imposición de las penas contribuye a prevenir la impunidad, garantizando justicia. Por tal motivo, la CIDH considera que en estas circunstancias se requiere de un análisis y requisitos más exigentes, en relación a la gravedad de los hechos, del bien jurídico protegido, y la obligación de investigar, juzgar y sancionar que tienen los Estados en esta materia.

Cooperación entre Estados, extradición y jurisdicción universal

La Comisión Interamericana (2021) convoca a los Estados a cooperar conjuntamente para investigar, procesar y sancionar a los perpetradores de crímenes de lesa humanidad, y así evitar la impunidad y la afectación al derecho a la verdad de las víctimas, los familiares y de la sociedad en su conjunto. Por este motivo, considera relevante que la jurisdicción universal, al margen de que el delito se haya cometido dentro de un Estado u otro, o que el perpetrador sea nacional del Estado o no, se persiga, investigue y condene a quienes resulten responsables de graves crímenes contra el derecho internacional.

Fallar dentro de un plazo razonable los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad

²⁰⁶ CIDH. Comunicado de prensa 087/20, CIDH expresa preocupación por iniciativa legislativa en Chile que autorizaría la prisión domiciliaria a determinados condenados por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico militar.

²⁰⁷ *Ibíd.*

En los casos de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y otras graves violaciones de derechos humanos, la Corte IDH ha indicado que los Estados tienen la obligación de realizar una investigación *ex officio*, sin dilación, seria, imparcial y efectiva;²⁰⁸ y considerar la garantía judicial del *plazo razonable*, contemplado en el artículo 8.1 de la Convención Americana. Este último precepto ha sido desarrollado largamente por la jurisprudencia internacional de derechos humanos, identificando cuatro elementos relevantes al momento de determinar si el proceso judicial cumple o no con dicho principio. Estos elementos son: complejidad de la materia, actividad procesal del interesado, actuación de las autoridades estatales, y afectación a la situación jurídica de la persona involucrada.

No obstante lo anterior, estos estándares tienen exigencias particulares, debido a que la búsqueda efectiva de la verdad, en los casos por violaciones a los derechos humanos, es una obligación del Estado, la cual no depende de la iniciativa procesal de la víctima o sus familiares, o inclusive, si aporta o no elementos probatorios.²⁰⁹

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana, en diversos fallos,²¹⁰ ha sentado la obligación de los Estados a iniciar la investigación de graves violaciones a los derechos humanos sin iniciativa de parte y dilatación, de forma seria, imparcial y efectiva. Por ello, en casos de este tipo la Corte ha puesto mucho mayor énfasis en la actuación de las autoridades del Estado, relativizando la “actividad procesal del interesado”, ya que, si bien las víctimas o sus familiares tienen posibilidades de participar y ser escuchados en el proceso, es al Estado a quien le corresponde la obligación de búsqueda efectiva de la verdad.

Con todo, en la mayoría de estos casos, la actividad procesal de los interesados (víctimas y familiares de violaciones a los derechos humanos) es mermada por, justamente, actuaciones realizadas por autoridades de Estado, que imposibilitan desde la presentación de denuncias por estos crímenes, hasta el cumplimiento efectivo de las penas a los condenados. Por ello, el estándar internacional en esta materia se centra en las acciones

²⁰⁸ Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C 134, párr.219

²⁰⁹ Salmón, Elizabeth y Blanco, Cristina (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo, p. 217.

²¹⁰ Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C 99, párr. 130; Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C 148, párr. 296; Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C 192, párr.157; Caso Garibaldi vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C 203, párr. 135.

ex officio que deben realizar las distintas instituciones y órganos estatales que participan en las investigaciones por violaciones a los derechos humanos, lo que significa no solo no entorpecer el procesamiento de las causas, sino, en sentido positivo, actuar activamente para que avancen y concluyan con resultados efectivos.

Desde la perspectiva de la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Lorena Pizarro.²¹¹

[...] cuando la justicia no es oportuna, no podemos hablar de justicia. Más de 40 años los sujetos y las sujetas viviendo en impunidad, los civiles en la libertad más absoluta, ejerciendo además cargos de responsabilidad a nivel de gobierno, en el parlamento, en cualquier estructura del Estado, la cual no debiese estar, en cualquier poder del Estado [...]. A esto hay que sumar la falta de voluntad política del Poder Judicial de acelerar las causas, el silencio de los responsables y todo se ha combinado para que finalmente en Chile no haya existido verdad y justicia.

El acceso a la justicia en los casos de la desaparición forzada

La desaparición forzada fue un crimen de lesa humanidad que se masificó en las dictaduras que se desarrollaron en Latinoamérica. A raíz de esto, surgieron distintos instrumentos durante el período que buscaron sostener la responsabilidad internacional de los Estados en esta materia, tales como la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, en 1994, y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CIPPDF) en 2006.

En lo pertinente, la CIPPDF señala en el artículo 12 el estándar exigido a los Estados respecto a la investigación de personas víctimas de desaparición forzada:

1. Cada Estado Parte velará porque toda persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes, quienes examinarán rápida e imparcialmente la denuncia y, en su caso, procederán sin demora a realizar una investigación exhaustiva e imparcial. Se tomarán medidas adecuadas, en su caso, para asegurar

²¹¹ Entrevista realizada el 2 de septiembre de 2021.

la protección del denunciante, los testigos, los allegados de la persona desaparecida y sus defensores, así como de quienes participen en la investigación, contra todo maltrato o intimidación en razón de la denuncia presentada o de cualquier declaración efectuada.

2. Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.

A su vez, dicha Convención establece expresamente el deber de búsqueda por parte de los Estados, en su artículo 24.3, de la siguiente forma: “Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos”.

A nivel regional, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas exige a los Estados mayor nivel de cooperación internacional sobre estos delitos. Así, el artículo I señala:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; d) “Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

Existen además otros instrumentos que incorporan recomendaciones y buenas prácticas relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas. En ese sentido, desde el año 2005 la Asamblea General de la OEA ha dictado distintas resoluciones que impulsan a los Estados Parte a cumplir una serie de deberes internacionales relacionados con la búsqueda de las personas desaparecidas. En tal contexto, en 2018, la Asamblea General estableció en lo referente a justicia y búsqueda de desaparición forzada:

1. Esclarecer el paradero y la suerte que corrieron las personas desaparecidas para dar una pronta respuesta a los familiares, valorando la posibilidad de establecer mecanismos u órganos, de carácter y vocación prioritariamente humanitarios, que permitan un marco de investigación amplio e integral y, en caso de muerte, priorizar el objetivo humanitario de recuperación, identificación, restitución y disposición digna de los restos mortales, sin que ello signifique renunciar al cumplimiento de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones [...]

4. Garantizar la participación y representación de las víctimas y sus familiares en los procesos pertinentes, así como el acceso a la justicia y a mecanismos para que puedan obtener una reparación integral, justa, pronta y efectiva [...]

En la categoría de buenas prácticas, el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) aprobó en 2019 los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, los cuales representan una evolución en la reflexión interdisciplinaria sobre el fenómeno de la desaparición forzada y constituyen una guía indispensable para la implementación de políticas públicas de búsqueda (Sferrazza, 2019, p. 17). En dicho texto, en lo relativo a justicia, resalta el Principio 3.1, que señala:

La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser [...] el justo castigo de los perpetradores [...]

También resulta relevante el Principio 6, al manifestar que los procesos de búsqueda deben iniciarse sin dilatación, tan pronto se tenga conocimiento,²¹² aun cuando no se haya

²¹² Principio 6.1: “Tan pronto como las autoridades encargadas de la búsqueda tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya sido sometida a desaparición, deben iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata, sin ninguna demora o dilación y de manera expedita. Estas acciones de búsqueda deben incluir, cuando sea necesario, el desplazamiento a los lugares pertinentes”.

presentado ninguna denuncia o solicitud formal,²¹³ e inclusive con ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes.²¹⁴ De la misma forma, el Principio 8 resalta la participación de las víctimas y familiares en la realización de una estrategia integral de búsqueda, para todas las etapas de este proceso, determinando todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella; además de incluir un plan de acción y un cronograma que se debe evaluar periódicamente.²¹⁵

Finalmente, en relación a la investigación penal de estos crímenes, el Principio 13 señala que los mecanismos de búsqueda e investigación de desaparición forzada deben reforzarse mutuamente de forma articulada, coordinando y retroalimentándose ambos procesos.²¹⁶ Asimismo, el Principio 13.4 establece:

La terminación de la investigación criminal, así como la eventual sentencia condenatoria o absolutoria de las personas acusadas de haber cometido un delito de desaparición forzada o la declaración de ausencia por desaparición, no deben

²¹³ Principio 6.2: “Las autoridades encargadas de la búsqueda deben iniciar y emprender de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia o solicitud formal”.

²¹⁴ Principio 6.3: “La legislación nacional y las autoridades competentes deberán garantizar que el inicio de las actividades de búsqueda y localización de las personas desaparecidas no esté condicionado a plazo alguno, ni siquiera de horas, de manera que dichas actividades se emprendan de forma inmediata. La ausencia de información por parte de los familiares o denunciantes no puede ser invocada para no dar inicio en forma inmediata a las actividades de búsqueda y localización de la persona desaparecida”.

²¹⁵ Principio 8.3: “Las autoridades encargadas de la búsqueda deben diseñar, con la participación —si ellas así lo desean— de las víctimas y sus organizaciones, una estrategia integral para todas las etapas del proceso de búsqueda y determinar todas las actividades y diligencias a realizar de manera integrada, mediante todos los medios y procedimientos necesarios y adecuados para encontrar, liberar o exhumar a la persona desaparecida o establecer la identidad de ella. La estrategia integral de búsqueda debe incluir un plan de acción y un cronograma y debe ser evaluada periódicamente”.

²¹⁶ Principio 13.1. “La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente. El proceso de búsqueda integral de las personas desaparecidas debe iniciarse y llevarse a cabo con la misma efectividad que la investigación criminal”.

Principio 13.2: “Cuando la búsqueda es realizada por autoridades no judiciales independientes de las que integran el sistema de justicia, se deben establecer mecanismos y procedimientos de articulación, coordinación e intercambio de información entre ellas y las que llevan la investigación criminal, de manera que se garantice la retroalimentación, regular y sin demora, entre los avances y resultados obtenidos por ambas entidades”.

ser un obstáculo para continuar con las actividades de búsqueda, ni pueden ser invocadas para suspenderlas. Estas deben mantenerse hasta tanto no se hayan determinado con certeza las circunstancias de la desaparición, así como la suerte y el paradero de la persona desaparecida.

Esta última recomendación resulta relevante en el caso chileno, ya que el sistema judicial de búsqueda de personas desaparecidas no es complementado por un procedimiento administrativo humanitario, por lo que, una vez terminado el proceso judicial, aunque con sentencia condenatoria, no continua la investigación del destino final de las víctimas de desaparición forzada.

A partir de estos estándares, veremos a continuación cómo algunos de estos temas han sido enfrentados por el Estado de Chile y qué vacíos legales e institucionales todavía persisten e impiden el total cumplimiento de las obligaciones del país en materia de responder a las violaciones de derechos humanos en dictadura, así como los avances que se han logrado cumplir.

LOS OBSTÁCULOS PARA OBTENER VERDAD Y JUSTICIA EN LAS CAUSAS JUDICIALES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN DICTADURA EN CHILE (1973 – 1990)²¹⁷

Según el “Informe sobre el Tribunal Constitucional (TC) y causas DDHH dictadura” (2018),²¹⁸ del Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, entre los principales problemas identificados en la actuación de la máxima Corte del país en relación a las causas de violaciones de derechos humanos en dictadura, podrían indicarse:

²¹⁷ Para analizar la información estadística y cualitativa se utilizaron diferentes técnicas. El análisis estadístico de los datos contempló la aplicación de medidas de tendencia central y de dispersión, y también la utilización de técnicas de análisis longitudinal. El análisis cualitativo se hizo mediante la descripción y el contraste del contenido de la información recabada en las entrevistas y en los oficios enviados al Consejo de Defensa del Estado, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y a Gendarmería de Chile, solo el primero de ellos contestado.

²¹⁸ Disponible en: <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformedeAntecedentesCausasDDHHenTribunalConstitucional1.pdf>

1. El uso indiscriminado de la suspensión del procedimiento, que “en todos los casos admisibles, excede el promedio de tiempo que el propio TC declara se tarda en tramitar una inaplicabilidad por inconstitucionalidad (334 días promedio 2016, 266 días promedio en 2017)”;
2. La suspensión del procedimiento decretada sobre sentencias de casación y de reemplazo, lo que entorpecería la ejecución de sentencias judiciales firmes emitidas por la misma Corte;
3. La suspensión del procedimiento decretada sobre causas judiciales en estado de acuerdo ante el TC;
4. La demora de la presidencia del TC en fijar causas de DDHH en tabla, de acuerdo con las atribuciones que le entregan los artículos 68, 87 y demás pertinentes de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (LOCTC);
5. La admisión a tramitación de acciones de inaplicabilidad de normas sobre las cuales el TC ya había emitido pronunciamientos de fondo, en desacuerdo con el artículo 84 de la LOCTC.

Estos nudos críticos identificados en el procesar de las causas estarían en desacuerdo con los estándares internacionales y, según la UDP (2018, p. 6),

extendiendo en uno o dos años la tramitación de causas cuyo curso lleva varias décadas, falleciendo en el intertanto las víctimas, vulnerando el derecho a todo plazo razonable, posibilitando la impunidad de perpetradores de crímenes de derecho internacional, violando obligaciones constitucionales, convencionales y aquellas emanadas del *Ius Cogens* que mandatan la investigación, juzgamiento y castigo de los crímenes de guerra y lesa humanidad.

Por otro lado, el mismo Observatorio ha reconocido distintos avances en materia jurisprudencial, como el Caso José Julio Llaulén y Juan Eleuterio Cheuquepá, de 1993, “que descartó la prescripción y la amnistía por calificar al secuestro como un ‘delito permanente’”; o el rechazo de la concesión de indulto a presos por crímenes de lesa humanidad justificado en el Boletín 13.358-070, referente a beneficios carcelarios en el contexto de la pandemia, con el argumento de “que las normas objetadas, que excluyen de la medida a quienes hayan sido condenados por delitos de especial gravedad – incluyendo, naturalmente, a crímenes de lesa humanidad– no constituía una discriminación, sino una “diferenciación fundada en criterios objetivos y proporcionales”.

Entre otros, estos son temas sobre los cuáles la normativa y la jurisprudencia internacional ya se han posicionado en distintas ocasiones, como se ha indicado en el apartado supra,. Empíricamente, en adelante, en este acápite se presentarán prioritariamente datos y experiencias de actores clave involucrados en estas causas y que sirven para dar a conocer los acercamientos y también las brechas entre los estándares internacionales y la realidad de su aplicación en el país.

La persecución penal

Duración de las causas judiciales

En Chile, la persecución penal de los crímenes cometidos en dictadura tiene dos características particulares: la primera se refiere al hecho de que el Estado es responsable por la iniciativa procesal penal solamente en los casos de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos; la segunda es que las causas judiciales en esta materia son procesadas bajo los criterios y normas del antiguo modelo procesal penal inquisitivo, lo que significa que todavía se realizan de forma escrita, secreta, donde al magistrado le corresponde, al mismo tiempo, las funciones de investigar y juzgar.²¹⁹

Según los registros de la Coordinación Nacional de Causas de Derechos Humanos de la Corte Suprema (CS) de Chile,²²⁰ al 31 de diciembre de 2020 existía un total de 528 causas con sentencia firme y ejecutoriada y 1.498 procesos judiciales vigentes por crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura. De estos últimos, 254 se encontraban con fallo de primera instancia; en 89 se había dictado acusación,²²¹ y 1.154 se encontraban en etapa de sumario.

La mayoría de las 528 causas de derechos humanos llegaron a la Corte Suprema por la vía de recursos de casación, siendo 83% de ellas terminadas con la confirmación de la condena dictada en la Corte de Apelaciones. Del total de crímenes considerados en las sentencias condenatorias confirmadas por la CS (366), el 53,5% se refieren a delitos relacionados con secuestro y desaparición forzada (177), un 42,3% a homicidio/muerte (140), torturas/aplicación de tormentos representan 6,95% (23) de los casos, detención 2,42% (8), otros 2,42% (8), apremios 1,82% (6), y asociación ilícita 1,21% (4). Cabe indicar que una sentencia condenatoria puede tener uno o más delitos asociados.

²¹⁹ El nuevo modelo procesal penal acusatorio, vigente en Chile a partir de 2005, se caracteriza por la separación de funciones entre el Poder Judicial y el Ministerio Público, y por ser oral y público.

²²⁰ Información facilitada por Cristián Sánchez Moretti, abogado investigador de la Dirección de Estudios, Análisis y Evaluación de la Corte Suprema, con fecha 30 de agosto de 2021.

²²¹ Expresión utilizada en el antiguo sistema penal.

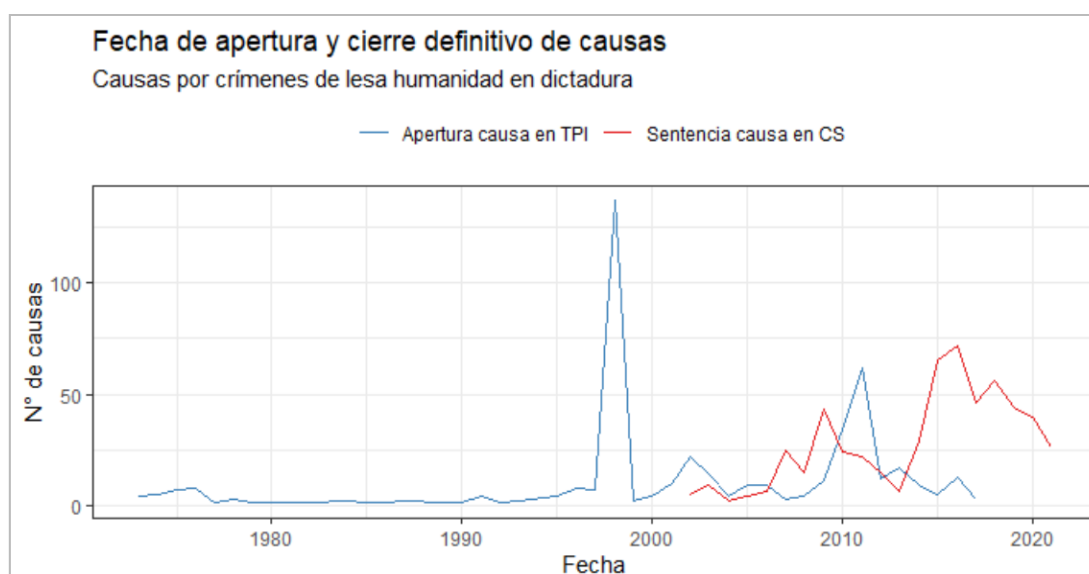
Figura 1. Cantidad y porcentaje de crímenes juzgados por la Corte Suprema, al 31 de diciembre de 2020.

Delito	Número de crímenes juzgados	Porcentaje entre el total de crímenes juzgados (%)
Secuestro/Desaparición	177	53,5
Homicidio/Muerte	140	42,3
Tortura/Aplicación de tormentos	23	6,9
Detención	8	2,4
Otros	8	2,4
Apremios	6	1,8
Asociación ilícita	4	1,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos entregados por la Departamento de Estudios de la Corte Suprema de Chile, 2021.

Al analizar longitudinalmente los datos de las causas con decisión de la Corte Suprema, se puede ver que la mayoría de los procesos judiciales concluidos tiene fecha de apertura muy cercana a la fecha de detención de Augusto Pinochet en Londres el año 1998 (Collins, 2010), y, en momento posterior, a la fecha de la ampliación de la cobertura del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el año 2009; mismo año en que se empiezan a cerrar algunas de las causas, así como ocurre con el *pick* de causas terminadas en 2011, como queda demostrado en la Figura 2.

Figura 2; Fecha de apertura y cierre de causas de violaciones a los derechos humanos en dictadura, Corte Suprema, 1965-2021.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Memoria Histórica. <http://mhd.pjud.cl/>, 2021.

Al analizar la duración de las causas con sentencia dictada por la Corte Suprema, se puede observar que los procesos judiciales por crímenes de lesa humanidad que comenzaron en el período de la dictadura militar en Chile tienen una duración promedio de casi 33 años, y, comparativamente menor, de 9,2 años cuando la causa se inicia con posterioridad al

año de 1990. Además, los datos muestran la existencia de casos emblemáticos de derechos humanos iniciados en dictadura que han durado más de 40 años, o, por otro lado, causas terminadas en un año entre aquellas iniciadas en democracia.

Figura 3. Cantidad y duración de causas por crímenes de lesa humanidad en Chile, con apertura a partir de 1973.

Período de apertura (Tribunal de Primera Instancia (TPI))	Número de causas	Promedio (en años)	Rango (en años)
Dictadura (1973 a 1989)	38	32.89	19 - 46
Democracia (1990 a la fecha)	411	9.22	1 - 22

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Memoria Histórica. <http://mhd.pjud.cl/>, 2021.

Nota: Se excluyen 101 sentencias por no contar con información que permita realizar este análisis.

Estos datos contribuyen al debate referente al estándar internacional de plazo razonable de las causas porque, si bien es evidente que 40 años sería tiempo demasiado amplio para concluir una causa, el plazo de un año, al mismo tiempo que podría indicar rapidez procesal, podría prestarse para impedir que se profundizaran las investigaciones y se identificaran todos los elementos probatorios y los nexos de responsabilidad, así como la efectiva participación de víctimas y familiares en la causa.

Respecto de esta temática, los actores entrevistados para este capítulo aludieron a las diversas razones o motivos que, desde su experiencia, contribuyen a la demora en los procesos. Algunos enfatizaron la complejidad del asunto, dado que es difícil investigar hechos que ocurrieron hace casi 50 años. Ejemplo de lo anterior es la prueba testimonial,

que se reduce al pasar los años en cuanto a su número y calidad. En relación a ello, la Ministra en visita de la Corte de Apelaciones de San Miguel, Marianela Cifuentes,²²² indica que en muchos casos los testigos no pueden declarar, ya sea porque no están en condiciones de hacerlo o porque ya fallecieron, considerando estos procesos como “una carrera contra el tiempo”.

No obstante, hay quienes aluden a que las dificultades probatorias tienen relación con el antiguo procedimiento penal. En ese sentido, Maximiliano Murath,²²³ abogado defensor de exuniformados, señala que una de las principales demoras se genera cuando “se van incorporando víctimas e inculpados en los procesos, lo cual produce que necesariamente la judicatura dé plazo para que las víctimas puedan accionar y los inculpados defenderse”, siendo esto “desordenado”. Por otro lado, considera que el procedimiento antiguo, al ser escrito, es “burocrático y muy lento”, ya que significa que todas las acciones deben tener copia material en el expediente, con la firma de la autoridad competente. Así las cosas, agrega que “la mayor parte de las causas, si es que no todas, terminan siendo resueltas por la Corte Suprema”, porque alguna de las partes presenta un recurso de casación o el procedimiento se suspende por parte del Tribunal Constitucional, por medio de los recursos de inaplicabilidad.

Otros entrevistados aludieron a que un factor relevante en la demora de estos procesos judiciales ha sido la conducta de las autoridades, debido a los retrasos en ciertas diligencias y la falta de financiamiento de las mismas. En esa línea, el abogado de víctimas y familiares de víctimas de la dictadura, Francisco Bustos,²²⁴ estima que existen ciertos retrasos en las pericias del Servicio Médico Legal (SML) y de la Brigada de Derechos Humanos de la Policía de Investigaciones, que, desde su perspectiva, responden a la “falta de voluntad política” por financiar organismos públicos vinculados a la investigación penal de estos delitos.

En ese sentido, Francisca Pesse, coordinadora de la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Psicólogos y Psicólogas de Chile, experta en psicología forense,²²⁵ sostiene que “hay muchas cosas que se pueden hacer, que no tienen que ver con recursos, sino con la forma, [...] mirar el fenómeno de manera distinta”. Asegura que “falta más trabajo con perspectiva de derechos humanos”. Por otra parte, respecto a las pericias realizadas por el SML, en los casos de identificación de personas víctimas de desaparición forzada, las

²²² Entrevista realizada el 20 de agosto de 2021.

²²³ Entrevista realizada el 13 de agosto de 2021.

²²⁴ Entrevista realizada el 5 de agosto de 2021.

²²⁵ Entrevista realizada el 22 de octubre de 2021.

diligencias pendientes en esta materia, según la psicóloga, “deben ser pocas” debido a que ya se ha procesado casi toda la información que se ha entregado sobre estos casos.

El grado de mando y la colaboración de los acusados

Relacionado con lo anterior, Claudio Nash,²²⁶ Coordinador de la Cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, opina que la demora en estos procesos tiene su origen “en la total ausencia de colaboración de los victimarios”, lo cual es compartido por el exjefe del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos²²⁷, Francisco Ugás,²²⁸ quien, según su experiencia como abogado litigante, ha visto que “el aporte de las Fuerzas Armadas ha sido escasísimo”, y que en el caso de la prueba documental la colaboración ha sido prácticamente nula, debido a que las mismas Fuerzas Armadas y de Orden son las encargadas de archivar sus propias actas y documentos oficiales. El abogado Murath diverge de lo indicado por Ugás y Nash, al señalar que “en el derecho internacional [...] la colaboración es doblemente valorada, es al revés que en Chile [...]. Acá, finalmente, son castigados, a veces la aplican, a veces no; y si se la dan, después le suben la pena por otro lado”.

En lo que se refiere a la responsabilización de los distintos escalafones en las Fuerzas Armadas, Murath señala, desde su perspectiva, que a pesar de ser los rangos medios y bajos quienes más colaboran, son también ellos los procesados en las causas de violaciones a los derechos humanos; o sea, quienes no tomaron las decisiones, puesto que quienes ostentaban los cargos de generales o coroneles de la época en su mayoría ha fallecido. Francisco Ugás tiene otra posición e indica que “en la gran mayoría de los casos, desde la experiencia personal, la persecución penal dirigida por la judicatura esencialmente se materializa respecto de quienes tuvieron ciertos mandos [...]. La persecución a personas de menor jerarquía ha sido menor”, aunque “desde el Programa de derechos humanos [el objetivo] es que la persecución penal debe dirigirse en contra de todo sujeto que intervenía como autor, cómplice o encubridor”. Así también lo señala la Ministra Cifuentes, quien estipula que “respecto de los procesos que yo investigo, el criterio no es imputar solo los hechos directos, sino también a quienes tenían poder de decisión”.

En Informe aprobado por su Consejo en la Sesión Ordinaria 618, de 26 de julio de 2021, el INDH declaró respecto a la Ley 21.124 –la cual modifica el Decreto Ley 321, de 1925, del

²²⁶ Entrevista realizada el 5 de agosto de 2021.

²²⁷ A la época en que Francisco Ugás era jefe del Programa de Derechos Humanos, este dependía del Ministerio del Interior.

²²⁸ Entrevista realizada el 18 de agosto de 2021.

entonces Ministerio de Justicia referente a libertad condicional–, que un “aspecto crucial” de la modificación refiere a la “concesión del beneficio en casos de condenas por crímenes de lesa humanidad”. Describe el documento en relación a la colaboración de los condenados que:

El artículo 3° bis señala que los condenados “por delitos de homicidio, homicidio calificado, secuestro, secuestro calificado, sustracción de menores, detención ilegal, inhumación o exhumación ilegal, tormentos o rigor innecesario, y asociación ilícita, que la sentencia, en conformidad al derecho internacional, hubiere considerado como genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, cualquiera haya sido la denominación o clasificación que dichas conductas hubieren tenido al momento de su condena”, o por delitos de la Ley 20.357 de 2009 “podrán postular a este beneficio cuando, además de los requisitos del artículo 2°, hubieren cumplido dos tercios de lapena o, en caso de presidio perpetuo, los años de privación de libertad efectiva establecidos en los incisos primero y segundo del artículo 3°, según corresponda”.

Respecto a condenas por estos delitos se establece además que “el condenado deberá acreditar la circunstancia de haber colaborado sustancialmente al esclarecimiento del delito o confesado su participación en el mismo; o aportado antecedentes serios y efectivos de los que tenga conocimiento en otras causas criminales de similar naturaleza”, y se señalan factores especiales para valorar a efectos de decidir sobre la concesión del beneficio.

Las condenas por violaciones a los derechos humanos

Como indicado al inicio de este capítulo, el estándar internacional en materia de penas en los casos de crímenes de lesa humanidad es que los Estados deben aplicar penas proporcionales a los delitos cometidos, y asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos, considerando que la imposición de las penas debe contribuir verdaderamente a prevenir la impunidad como mecanismo que impida la repetición de los ilícitos de esa gravedad. Sin embargo, en Chile y en otros países que pasaron por transiciones desde dictaduras hacia la democracia, el cumplimiento de este estándar se encuentra constantemente en entredicho.

Para la CIDH (2021, p. 59) “Un tema que surge en contextos de justicia transicional, tiene que ver con la cuestión de la proporcionalidad de las penas que se imponen frente a graves violaciones de derechos humanos, especialmente cuando los marcos normativos contemplan ciertos beneficios o penas bajas como consecuencia de la contribución de los perpetradores a la verdad”.

La ministra Marianela Cifuentes, opina que “en general las penas que se imponen [en las causas de derechos humanos], atendida a la gravedad de los delitos que se investigan [...] son efectivas”. En sentido contrario, el abogado Francisco Ugás considera que “son pocos los casos [...] en que las penas, en cuanto a su cuantía, son proporcionales a la gravedad de los delitos que se han cometido”, atendiendo a “múltiples raíces” que provocan el incumplimiento del estándar.

A partir de lo señalado, a continuación se sistematiza una serie de situaciones relatadas por los entrevistados que resultan relevantes de analizar en relación a la dictación de condenas y su cumplimiento.

La no persecución de delitos en las acciones judiciales presentadas por las víctimas

La Comisión Interamericana (2021) ha valorado “las iniciativas orientadas a reunir, sistematizar y analizar la información que se encuentra dispersa en diferentes instancias, y destacó la importancia de considerar las investigaciones e informes producidos por la sociedad civil en ese ejercicio de recopilación”. En este sentido señala que:

Además de las iniciativas para llevar a cabo y apoyar la investigación de los hechos, las víctimas y sus representantes, los defensores y defensoras de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel crucial en el impulso y el apoyo para las reformas en la legislación, la política y las prácticas necesarias para superar los obstáculos en relación con el derecho a la justicia y a la verdad.

No obstante la importancia de los aportes de víctimas y familiares en la investigación e identificación de los crímenes de la dictadura, reconocida por la Comisión, los abogados querellantes diagnostican que, en los procesos en que han sido parte, ocurre una desestimación de los relatos y pruebas aportadas por las víctimas en las querellas. Según

el abogado Francisco Ugás “no son perseguidos todos los crímenes que son planteados por los querellantes, y eso tiene una expresión en la sentencia, en que solamente se establece la sentencia de un delito, y no así los otros delitos que se expresaban en las querellas”.

De la misma forma, Francisco Bustos indica que en muchos de los casos no se persiguen delitos como la tortura o violencia sexual, cuando el destino final de la víctima fue la ejecución o la desaparición forzada. Lo mismo ocurriría cuando los querellantes imputan que los perpetradores habrían cometido el delito de asociación ilícita, lo cual, a la luz de la experiencia de estos litigantes, es coherente con lo ocurrido en la mayoría de los crímenes cometidos en dictadura, ya que victimarios se agrupaban y organizaban para cometer hechos que revisten el carácter de delito, lo que, sin embargo, no se ve acogido por los tribunales.

La aplicación de atenuantes y omisión de agravantes

LA CIDH (2021) ha manifestado que:

[...] si bien la jurisprudencia interamericana ha establecido la irrenunciabilidad de la obligación de investigar graves violaciones a derechos humanos cometidas en el conflicto, tales como ejecuciones extrajudiciales, torturas, desapariciones forzadas o desplazamientos forzosos, ha reconocido, por ejemplo, la posibilidad de plantear la morigeración del poder punitivo del Estado, específicamente mediante la imposición de sanciones atenuadas (p. 60).

Sin embargo la Comisión resalta que “el marco de justicia transicional sea aplicado como un sistema de incentivos útiles a la verdad, a la individualización, juzgamiento y sanción de los responsables y a la reparación de las víctimas”, destacando, además, que, “en la aplicación de un sistema de justicia transicional, la satisfacción de los componentes de verdad y reparación debe ser rigurosamente examinada y confirmada, como condición imprescindible para la imposición, por ejemplo, de una sanción atenuada a un perpetrador” (p. 14).

En tal sentido, Francisco Ugás ve con preocupación la aplicación de la atenuante de irreprochable conducta anterior en algunos de los casos en los cuales ha litigado. Para el abogado, el atenuante de no tener “anotaciones prontuariales a la época en que se cometió el delito” es poco coherente si se considera que se está juzgando, en gran parte de los casos, a personas que tienen antecedentes extensos por violaciones a los derechos

humanos. Murath, desde otra vereda, advierte que “no [se] niega los hechos; uno no dice: ‘miente nomás’ o ‘retráctate’. No, uno dice: ‘mira, vamos a intentar –que es lo correcto– la mejor defensa desde el punto de vista de las circunstancias atenuantes si proceden; las no agravantes, si proceden; y la aplicación de una pena justa en relación al tiempo”.

Sobre las agravantes, la Ministra Cifuentes indica que, desde su experiencia, “las penas que yo he impuesto en general están absolutamente acordes con los marcos que establece el legislador y con las atenuantes y las agravantes que proceden en cada caso [...]. Y cuando ha procedido, porque el marco legal lo permite, he impuesto penas que se cumplen a través de beneficios alternativos, pero, en términos generales, las penas que se imponen –a partir de la gravedad de los delitos que en general se investigan [y] se encuentran calificados, [como] homicidio calificado, asociaciones ilícitas, etcétera– han sido efectivas”.

Por su parte, los abogados defensores de víctimas mencionados aluden que los tribunales han rechazado la procedencia de algunas agravantes bajo el argumento de que la conducta agravante es inherente al tipo penal. Como ejemplo de lo anterior, Ugás sostiene que la agravante de “delito con auxilio de personas armadas” muchas veces no tiene aplicación en los casos de homicidio, ya que el magistrado considera que la circunstancia es propia del tipo penal (homicidio o crimen de lesa humanidad).

Prescripción y media prescripción

El artículo 103 del Código Penal contempla la media prescripción, el cual establece:

Si el responsable se presentare o fuere habido antes de completar el tiempo de la prescripción de la acción penal o de la pena, pero habiendo ya transcurrido la mitad del que se exige, en sus respectivos casos, para tales prescripciones, deberá el tribunal considerar el hecho como revestido de dos o más circunstancias atenuantes muy calificadas y de ninguna agravante y aplicar las reglas de los arts. 65, 66, 67 y 68, sea en la imposición de la pena, sea para disminuir la ya impuesta.

Dicho artículo ha generado debate y jurisprudencia contradictoria en la Corte Suprema, lo que perjudica la certeza jurídica y atenta contra la proporcionalidad de las penas. Ahora bien, cabe señalar también que el artículo 103 lo que hace es establecer un sistema de atenuación de la pena, dado el transcurso del tiempo y no establecer estrictamente la

prescripción del delito, lo que podría explicar probablemente la variación jurisprudencial. A modo de ejemplo, Ugás indica que la Sala Penal del máximo tribunal no está aplicando la media prescripción en los casos de víctimas ejecutadas y desaparecidas, pero según su experiencia “esto ha sido un devenir que no ha sido constante”.

Datos disponibles en la página virtual “Memoria Histórica”,²²⁹ del Poder Judicial de Chile, indican que de 392 causas relacionadas a violaciones de derechos humanos en dictadura, 3 de ellas registran aplicación de prescripción penal y 43 (casi 11%) tienen registro de media prescripción, estas últimas en causas cuyas sentencias se dictaron mayormente entre los años 2008 y 2011, y entre 2015 y 2016.

Frente a ese escenario, en junio de este año la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió recomendar al Estado de Chile dejar sin efecto 16 sentencias de la Corte Suprema en que se aplicó la media prescripción en el cálculo de las condenas de 50 personas juzgadas por crímenes de lesa humanidad. La abogada del caso, Karinna Fernández, añadió que, además, “la Comisión resolvió que el Estado no podrá oponer la garantía de *non bis in idem*, cosa juzgada o prescripción, para dejar de cumplir esta recomendación”.²³⁰ Eso porque los estándares en esta materia ya mencionados anteriormente son tajantes y prohíben emplear tanto la prescripción como la media prescripción en los casos de violaciones a los derechos humanos, lo que es avalado además en la norma de *ius cogens* (norma imperativa de derecho internacional) sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad.

Por esta razón, los familiares y víctimas sobrevivientes han manifestado en reiteradas ocasiones que se atenta contra el derecho internacional, y a los pilares de la justicia transicional, cuando la judicatura acoge el artículo 103 del Código Penal. Esta opinión es compartida por la Ministra Cifuentes, que estima que “no es posible una media prescripción si no es posible la prescripción completa”.

El abogado Murath, a su vez, considera que la media prescripción es un “remedio que mitiga que juzgues algo cuarenta años después”. Eso porque, según el abogado, primero, no cree que “los uniformados en esa época [...] hubieran tenido consciencia de que esto era un delito de lesa humanidad”; segundo, porque “tú vas a terminar condenando sí o sí a una persona con menos grado de certeza de su inocencia o culpabilidad, y esa incerteza que te provoca el no tener pruebas suficiente, porque es prueba de hace 45 años que

²²⁹ Disponible en: <http://mhd.pjud.cl/>

²³⁰ Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/06/11/comision-interamericana-de-dd-hh-resuelve-que-corte-suprema-debe-dejar-sin-efecto-rebajas-de-penas-en-crimes-de-lesa-humanidad/>

muchas veces no está”; y, tercero: ¿Qué sentido tiene esa pena? ¿Darle 18 años a un señor de 95 años? Yo te lo voy a decir: meramente retributiva, y eso está obsoleto en todos los derechos del mundo, está obsoleto. La pena y los fines de la pena avanzaron mucho en los últimos 40-50 años y pasó de ser meramente retributivo a ser el fin más importante la reinserción social, la rehabilitación social, en fin, y eso no se propende para nada en estas causas.

Sobre el tema, el INDH se manifestó en el *Amicus Curiae* presentado en el caso “Operación Colombo” (ROL 25384-2021), reiterando lo manifestado en los *Informes Anuales* del Instituto (2011, 2013, 2014, 2015, 2017) y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos sobre imprescriptibilidad, la no aplicación de la prescripción y de la media prescripción, la obligación de reparar, y el deber de efectivo cumplimiento de las condenas en crímenes de lesa humanidad aplicables al caso.

El cumplimiento efectivo de las penas

Finalmente, la normativa internacional exige que las sanciones por casos sobre violaciones a los derechos humanos tengan cumplimiento efectivo de la; es decir, que la obligación del Estado en esta materia no sea solo investigar, juzgar y sancionar, sino que asegurar que la condena se cumpla de manera real, para así contribuir a la efectividad de la justicia y de la no repetición. El otorgamiento de beneficios penitenciarios no va en contra del DIDH, pero “los Estados deben asegurar el cumplimiento efectivo de la sanción que adopten los tribunales internos, considerando que la imposición de las penas debe contribuir verdaderamente a prevenir la impunidad como mecanismo que impida la repetición de los ilícitos de esa gravedad” (CIDH, 2021, p. 68).

Al respecto, ha crecido la preocupación por parte de los familiares y víctimas de la dictadura por el cumplimiento efectivo de las condenas que se han impuesto por los crímenes de lesa humanidad. Francisco Ugás manifestó que sería de conocimiento público que “el Ministerio de Justicia está reconociendo rebajas de pena e indultos a criminales de lesa humanidad sin control jurisdiccional y sin posibilidad de oposición por parte de las víctimas”. Lo mismo afirma Bustos, quien señala que si bien “en el último año sí se han impuesto penas efectivas [...] en un mayor porcentaje [...], vienen todas estas triquiñuelas, la libertad condicional, los indultos, los beneficios penitenciarios, reducciones de pena”, lo que impactaría su cumplimiento efectivo como lo indican los estándares internacionales. En todo caso, todas estas son instituciones jurídicas que se aplican conforme a reglas y principios generales.

Para Lorena Pizarro, presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos,

[...] son condenas bajísimas y cuando logran investigarse, son condenas bajísimas, se van a cárceles especiales y son tan bajas que la inmensa mayoría queda libre, ni siquiera van a cumplir condena. Y van a cárcel especial donde el tema no es que tengan que ir a vivir hacinados –eso no resuelve el tema de fondo–, el tema es que la cárcel especial también es sinónimo de esa impunidad. Entonces todo sigue siendo impune, aunque se les condene.

Como contrapunto, Murath sostiene que “los delitos de lesa humanidad [...] algunos sí y algunos no están susceptibles de tener reducción. ¿Cuáles sí? Secuestro, apremio, asociación ilícita, ¿Cuáles no? Homicidio”. Agrega, desde su punto de vista, que:

[...] esas personas no son delincuentes que van a salir a secuestrar a alguien urgente o van a salir a matar a una persona o torturarla, porque no lo han hecho en 30-40 años. ¿Por qué no tienen derecho a una salida de domingo y a reinsertarse en la sociedad cuando tienen cumplidos dos tercios de la pena, la mitad, tres cuartos, cuatro quintos? [...]. El tener a personas mayores de 70 años, 75 años con Alzheimer [...] tienen discapacidad [...]. ¿Qué buscan con ese cumplimiento de condena? ¿Qué se busca con eso? Urge ley humanitaria”.

La Ministra Marianela Cifuentes expuso que los beneficios penitenciarios regulados en la Ley 18.216 no son incompatibles con las normas internacionales, lo que también se vería reflejado en la información entregada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,²³¹ al INDH, como respuesta a una consulta sobre el tema.

Según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (ver figura), se han otorgado seis indultos por razones humanitarias, de los cuales cuatro corresponden a condenados por secuestro calificado, uno por homicidio calificado y uno por asociación ilícita. Destaca de la información entregada por el ministerio que de las 115 solicitudes de indultos realizadas entre los años 2010-2021, las que tuvieron respuesta positiva se registraron en los últimos 4 años: uno en 2018, cuatro en 2020, y uno al mes de mayo de 2021.²³²

Asimismo, dos condenados por homicidio, diecinueve condenados por secuestro calificado y uno por aplicación de tormentos con resultado de muerte, recibieron beneficios

²³¹Oficio 3530, de 19 de mayo de 2021.

²³² Decreto 340, de 6/4/2018; Decreto 806, de 30/04/2020; Decreto 1439, de 29/07/2020; Decreto 1440, de 29/07/2020; Decreto 2268, de 14/12/2020; y Decreto 1002, de 10/05/2021.

penitenciarios de la Ley 19.856,²³³ totalizando 22 solicitudes atendidas entre las 37 realizadas, lo que representa una respuesta positiva del orden de 60% a los condenados por crímenes de lesa humanidad. De las solicitudes de beneficios atendidas, dos lo fueron en 2010; cuatro en 2011; una en 2015; tres en 2017; ocho en 2020; y cuatro al mes de junio de 2021.²³⁴

Figura 4. Indultos y beneficios solicitados y entregados a condenados por crímenes de lesa humanidad (periodo 2010-2021)

Delito condenado	Número de solicitudes de indulto*	Número de indultos otorgados	Número de solicitudes de beneficios penitenciarios	Número de beneficios penitenciarios otorgados
Homicidio (Calificado/Simple)	x	1	5	2
Secuestro Calificado	x	4	31	19
Asociación ilícita	x	1	0	0
Aplicación de tormentos con resultado de muerte	x	0	1	1
Total	115	6	37	22

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2021.

²³³ Crea un sistema de reinserción social de los condenados sobre la base de la observación de buena conducta.

²³⁴ Decreto 1835, de 5/03/2010; Decreto 6950, de 21/12/2010; Decreto 3162, de 6/07/2011; Decreto 4546, de 17/10/2011; Decreto 4649, de 20/10/2021; Decreto 6592, de 26/12/2011; Decreto 1073, de 28/01/2015; Decreto 218, de 19/01/2017; Decreto 748, de 3/04/2017; Decreto 595, de 10/03/2017; Decreto 165, de 17/01/2020; Decreto 166, de 17/01/2020; Decreto 1378, de 20/07/2020; Decreto 1825, de 15/10/2020; Decreto 2095, de 1/12/2020; Decreto 2122, de 3/12/2020; Decreto 2144, de 4/12/2020; Decreto 2182, de 7/12/2020; Decreto 180, de 19/01/2021; Decreto 445, de 18/02/2021; Decreto 1184, de 2/06/2021; y Decreto 1211, de 4/06/2021.

*Una solicitud de indulto puede haber sido presentada en relación a más de un crimen, por lo que se indica solamente la cantidad total.

En ese sentido, sobre el proyecto de ley que regula la sustitución de penas privativas de libertad por razones humanitarias (Boletín 12.345-07), el Consejo del INDH, en la Sesión Ordinaria 550, de 25 de mayo de 2020, manifestó que:

[...] un análisis integrado de los elementos que nos brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Penal Internacional, con respecto a personas condenadas por crímenes de lesa humanidad se exige a los Estados una evaluación estricta, con requisitos diferenciados, para la adopción de cualquier medida que pudiere implicar la modificación de la pena impuesta en términos de su reducción, cambios en su modalidad de cumplimiento, libertad anticipada u otros beneficios.

Entre dichos requisitos destacan asegurar el “estándar del otorgamiento debido”, o sea, examinando la conducta que el condenado haya tenido antes y después de su condena vinculada a la cooperación en las investigaciones, por hechos de similar naturaleza o en su propio proceso, y los efectos que estas medidas puedan tener en las víctimas, todo ello a fin de impedir que la medida adoptada conduzca eventualmente a una forma de impunidad, lo que importa un análisis caso a caso del cumplimiento de dichos estándares.

[...]

El establecimiento de un beneficio tal como la sustitución de la pena privativa de libertad por la reclusión domiciliaria, sobre la base de consideraciones humanitarias, debe compatibilizarse con el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de verdad, justicia y reparación de las violaciones de derechos humanos.

Concluyendo por recomendar al legislador:

[...] que el proyecto de ley aborde en particular lo relativo al castigo efectivo de los crímenes de lesa humanidad, de manera proporcional a su gravedad y a la responsabilidad de la persona condenada, estableciendo requisitos diferenciados para la concesión de alternativas al cumplimiento de la pena respecto de este tipo de delitos, considerando, junto con la especial gravedad del delito, haber

escuchado a las víctimas o a sus familiares previo a la concesión del beneficio, constatar que el condenado haya cooperado o expresado su voluntad de cooperar con la investigación y que la conducta del condenado revele arrepentimiento (INDH, 2020).

Actuación ex officio por parte del Estado: el Consejo de Defensa del Estado

El Consejo de Defensa del Estado (CDE) es un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, de dependencia directa del Presidente de la República e independiente de los diversos ministerios.²³⁵ La principal labor de esta institución es la defensa judicial de los intereses del Estado,²³⁶ en donde, dentro de sus atribuciones está:

Ejercer la acción penal, tratándose de delitos cometidos en el desempeño de sus funciones o empleos por funcionarios públicos o empleados de organismos del Estado, de la Administración del Estado, de los gobiernos regionales, de las municipalidades, o de las instituciones o servicios descentralizados funcional o territorialmente.²³⁷

Sin perjuicio de lo anterior, en materia de persecución de violaciones a los derechos humanos, no existe una norma expresa que señale la obligación del CDE de iniciar querellas criminales por estos crímenes. No obstante, el CDE,²³⁸ informa que:

[...] ha otorgado la categoría de Causas de Atención Selectiva (CAS) a todas las causas civiles y penales relativas a violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado entre los años 1973-1990 en que le ha tocado intervenir [...]. La calificación de CAS significa que la definición estratégica y judicial de dichas causas debe aprobarla el Comité respectivo, en estos casos, el Comité Penal y el Comité Contencioso Administrativo.

El CDE agrega que ha intervenido en 61 causas penales, aunque, sin aclarar cuál sería el criterio que utiliza el órgano para accionar penalmente en ellos. De las causas penales referidas por el CDE, el desglose en materia de estado procesal es el siguiente:

Figura 5. Causas penales en que ha intervenido el CDE por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado entre los años 1973-1990

²³⁵ Artículo 1°. Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado.

²³⁶ *Ibíd.*, artículo 2°.

²³⁷ *Ibíd.*, artículo 3° núm. 5.

²³⁸ Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.

Delito	En tramitación	Sentencia absolutoria	Sentencia condenatoria	Sobreseimiento	Total
Asociaciones ilícitas	1	0	0	1	2
Exhumación ilegal	1	0	1	1	3
Homicidio	9	1	12	1	23
Secuestro	18	0	13	1	32
Tortura	1	0	0	0	1
Total	30	1	26	4	61

Fuente: Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.

Nota: Una misma causa puede estar referida a varias personas.

Sobre las causas civiles, a la fecha el CDE informó haber sido notificado de un total de 3.686 demandas referidas a los hechos señalados, que totalizan una cuantía de casi 3 billones de pesos (\$2.818.934.980.260). De las 3.686 causas, hay 998 que se encuentran terminadas, entre las cuales en 52,40% se acogió total o parcialmente la demanda, 32,16% finalizaron por acuerdo entre las partes (transacción), y en 15,43% la demanda fue totalmente rechazada.

Figura 6. Total de sentencias por causas civiles tramitadas por el CDE y montos indemnizatorios asociados.

Forma de término	Número de causas	Total indemnizatorio (\$)
Sentencias en que se acogió total o parcialmente la demanda	523	\$85.941.674.753
Sentencias en que se rechazó totalmente la demanda	154	\$0
Causas en que hubo transacción	321	\$130.608.000.000
Total general*	998	\$216.549.674.753

Fuente: Consejo de Defensa del Estado, Oficio 629, de 27 de agosto de 2021.

* Las restantes 2.688 se mantienen ya sea en tramitación judicial o bien en tramitación interna CDE.

En oficio enviado por el INDH al Consejo de Defensa del Estado se consultó por la eventual toma de posición del CDE sobre la excepción de prescripción extintiva de las acciones civiles, frente a la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, de 2018. Ante la consulta, la institución informó que:

Las posiciones del CDE sobre determinados fallos se refleja en sus escritos judiciales en casos en los que corresponda hacer un pronunciamiento al respecto, en caso contrario, cualquier estrategia de este Servicio que no se viera reflejada en un libelo podría afectar defensas jurídicas y judiciales futuras, por lo que no corresponde revelarlas.²³⁹

Resulta conveniente considerar que la posición indicada por el CDE podría incrementar la incertidumbre de las víctimas y sus familiares, en la medida en que no exista una coherencia de postura del órgano que, al mismo tiempo en que persigue crímenes de lesa humanidad, se podría posicionar en contra de las acciones civiles de indemnización de perjuicios de las víctimas de la dictadura. Como organismo del Estado, el Consejo debería revisar, junto a los poderes colegisladores, si para cumplir con las determinaciones de la Corte IDH sería suficiente hacerlo en sus pronunciamientos judiciales o si se requieren cambios normativos que le permitan revisar sus procedimientos.

Participación de los familiares en los procesos judiciales

Tal como se indicó anteriormente, el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos y sus familiares a ser oídas está tutelado en la Convención y Declaración Americana.

Lo que ha sido un derecho de las víctimas y sobrevivientes se transformó en el factor fundamental para permitir que en Chile exista verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición respecto a las violaciones a los derechos humanos, no solo del pasado, sino que también del presente. De esa forma lo señaló el abogado Francisco Bustos:

²³⁹ *Ibíd.*

En realidad, el hecho que tengamos este proceso de juzgamiento en buena medida se debe al impulso que han dado familiares de víctimas y víctimas sobrevivientes [...]. Son los familiares los que han instado tanto por la investigación y en algún momento también eran principalmente familiares quienes literalmente estaban cavando en el desierto, quienes estuvieron buscando, quienes ante el caso de cada pista trataban de hacer investigaciones por su cuenta.

Sobre el trabajo del Servicio Médico Legal con las víctimas, familiares y asociaciones, Francisca Pesse indica la participación de representantes de estos grupos en el Comité Internacional de Expertos en materia de localización, recuperación e identificación de restos mortales, y el acompañamiento psicosocial al momento de toma de muestras de sangre y de la participación en juicio, lo que busca, entre otras cosas (re)establecer la confianza en el actuar del Estado: “abrir la puerta y mostrar los procesos, o sea, tener como la lógica de transparentar, producto de la extrema desconfianza que se había generado y con muy justa razón, sin duda”.

Según la psicóloga, la inclusión de víctimas y familiares tiene, también, el reto de evitar la victimización secundaria, al intentar informales, de modo claro y objetivo, los procedimientos y pericias necesarios a que deben someterse.

Yo creo que muchas de las cosas que generan victimización secundaria en la administración de justicia tiene que ver con que no le explican bien a las personas por qué se está haciendo lo que se está haciendo [...]. Y para [cambiar] eso [se debe] implementar una estrategia de trabajo psico-jurídica [que coloque] la víctima en el centro.

Así las cosas, Bustos afirma que ha habido ciertos avances en el contexto de la participación de las víctimas, ya que, según su experiencia, la judicatura hoy es más “receptiva y si alguien recibe un tipo de pista, de dato, eso se va a investigar, coordinando con quien sea necesario”. En esa línea, la Ministra Cifuentes manifiesta que en las causas que ella investiga, siempre ha permitido la participación de las víctimas en los procesos, recibéndolas en audiencias, escuchándolas, e informándoles de los avances. Además, destaca la elaboración del *Protocolo de acción para instituciones públicas que auxilian a la*

justicia en la búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada,²⁴⁰ que agrupa esfuerzos del Poder Judicial, Fiscalía, Policía de Investigaciones, Carabineros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Según la magistrada, este protocolo “es un avance”, porque permite a las víctimas intervenir en las diligencias, con los resguardos del caso, además del deber de siempre mantener informados a ellos y ellas y sus familiares. Esto último se refleja en el punto cuatro del instrumento, que establece:

[...] con el fin de garantizar el derecho de los familiares de las víctimas a conocer el destino de la persona desaparecida y, eventualmente, a solicitar la restitución de sus restos, se les mantendrá informados y podrá autorizarse a que se constituyan en los sitios en que se hayan producido los hallazgos, en la medida que su presencia no interfiera con la labor pericial, ni afecte derechos de terceros o el ministro en visita a cargo de la investigación determine lo contrario.

Con todo, como señala el profesor Claudio Nash:

[...] lo que [se] hubiese esperado acá en Chile es que la vía judicial de búsqueda, en tema de desaparición forzada, por ejemplo, no solo se limitara a la vía judicial, sino que se creara una instancia, como se ha hecho en otros lugares, administrativa, encargada de la búsqueda de personas desaparecidas. Y en eso las familias pudieron haber tenido un rol mucho más relevante del que se les asignó como querellantes o como partícipes de los procesos penales [debido a que] funcionan bajo una lógica donde las víctimas, sus representantes, son un dato de la causa, no son el objeto [...] no es el centro la víctima ni menos sus familiares, por lo tanto es un espacio poco amigable el de la justicia.

A raíz de lo anterior, en el siguiente apartado nos referiremos a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada en el marco de los procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos.

²⁴⁰ Informaciones adicionales sobre este protocolo se presentan más adelante en este capítulo.

EL PROCESO DE BÚSQUEDA JUDICIAL DE PERSONAS DETENIDAS DESAPARECIDAS²⁴¹

La desaparición forzada no solo repercute en la vida de los familiares más directos de las víctimas, sino inclusive en las generaciones más nuevas y en la memoria social. Sobre ello, la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, Lorena Pizarro relata que:

[...] el objetivo de la desaparición forzada es que no encontremos a nuestros parientes detenidos desaparecidos; eso permite que siga siendo una forma de exterminio permanente y continuo. No acaba cuando secuestran a la persona, no acaba cuando lo asesinan porque no lo sabemos, no acaba cuando encuentran los restos, es permanente en el tiempo [...] el flagelo de la desaparición forzada.

Frente a ello, en los períodos posdictaduras, cada Estado ha discutido si el proceso de búsqueda de personas desaparecidas se debe realizar junto con la investigación judicial (modelo judicial), o bien por medio de un modelo administrativo humanitario. El objetivo del primero es determinar si el imputado es responsable penalmente y precisar cuál es el grado de participación en el delito; el del modelo administrativo es buscar a la persona desaparecida con vida o en su defecto, en intentar el hallazgo, exhumación, identificación y restitución de sus restos (Rosenblatt, 2015, 181). De esa forma, el hallar a la persona desaparecida se torna un fin accesorio del proceso, puesto que el fin de la sentencia es establecer las responsabilidades penales. Con ello, la posibilidad de encontrar a las víctimas dependerá de las diligencias investigativas que se realicen en cada juicio y de la perspicacia de los ministros *ad hoc*. Por otra parte, la finalidad del modelo administrativo humanitario es buscar a la persona desaparecida con vida o, en su defecto, en intentar el hallazgo, exhumación, identificación y restitución de sus restos.

No obstante lo anterior, cabe aclarar que la implementación de un mecanismo humanitario no puede reemplazar los juicios sobre desapariciones, sino solo complementarlos, ya que de lo contrario se generaría una hipótesis de impunidad contraria al cumplimiento de las obligaciones internacionales de investigación, procesamiento y sanción de los responsables. Así lo han indicado órganos internacionales tales como el Comité de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas (CED), que apuesta a la implementación de un modelo complementario con una doble dimensión (judicial y administrativa).

²⁴¹ Este apartado se basa en el texto “La búsqueda de personas desaparecidas en Chile”, elaborado por Pietro Sferrazza Taibi, a solicitud del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en 2019.

El Estado de Chile ha optado por el mecanismo judicial para dar con el destino final de las víctimas de desaparición forzada, de manera tal que el hallazgo constituye un elemento accesorio, siendo lo más central la determinación de la responsabilidad penal de quienes son investigados por estos crímenes. Sumado a lo anterior, cabe indicar que en Chile no existe un registro oficial centralizado y permanente que califique a las personas desaparecidas. Esto último genera un problema gravísimo, ya que además de mantener la incertidumbre sobre el número total de víctimas, provoca que distintos órganos del Estado y la sociedad civil manejen sus propias cifras, las que no coinciden con exactitud. Sobre lo último, por ejemplo, el informe periódico presentado por Chile ante el CED, el 2018, da cuenta de 1.101 personas desaparecidas, cifra que se habría confeccionado sumando las víctimas calificadas por las comisiones de verdad.²⁴² En cambio, en la web de la Unidad Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia (UPDDHH), se indican 1.094 casos categorizados como detenidos desaparecidos.²⁴³ Por su parte, el Observatorio de Justicia Transicional de la Universidad Diego Portales, considera una cifra aproximada de 1.200 víctimas.²⁴⁴

En relación a los hallazgos, según Pesse:

[...] cuando partió el programa de Derechos Humanos y estaba la unidad de la Policía de Investigaciones a cargo de un detective con nombre y apellido, se logró establecer que osamenta que apareciera en este país, donde fuera, se paraba la obra y lo primero que había que hacer era avisarle al Servicio Médico Legal para que fuera a ver qué tipo de osamenta era la que se había encontrado y qué sé yo, y hacer como un despistaje ahí, ¿no? Si era humana o no, si era arqueológico o no, porque todo el tiempo hay hallazgos arqueológicos. Si era de interés Médico Legal, entonces, había que establecer la data para ver si podía ser o no un hallazgo que se asociara a ese período histórico. Esa coordinación [pero] cuando sale esa jefatura de la PDI, se pierde. Entonces ahora los primeros en llegar son otros equipos y depende además de las articulaciones que se hagan en cada lugar.

Actualmente, el Protocolo interinstitucional supra mencionado tiene como objeto:

[...] fijar el lugar del hallazgo de una osamenta, determinar si los restos son humanos o animales, el número mínimo de individuos, la causa de muerte, el

²⁴² Disponible en: <https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/02/Informe-CED2018.pdf> . 29p. párr. 99.

²⁴³ Disponible en: <https://pdh.minjusticia.gob.cl/victimas/>

²⁴⁴ Disponible en: https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0004/102694/CollinsWP2BritishAcademy.pdf 7p.

tiempo transcurrido y, por otra parte, recuperar de manera minuciosa los restos humanos y las demás evidencias culturales, balísticas, entre otras, asegurando el adecuado manejo de la evidencia encontrada, ya sea mediante hallazgos accidentales o a raíz de la búsqueda ordenada por autoridad competente y que, adicionalmente, garantice en todo momento el respeto a los derechos de los familiares de las víctimas.

Para la Ministra Cifuentes:

[...] existe ya la orgánica como para desarrollarla de manera adecuada, el problema acá no es de los mecanismos que existen, sino que de información, porque para trabajar tú necesitas tener información [...]. Entonces no es un problema de que no exista la voluntad o los mecanismos o los recursos, porque los recursos existen, de hecho, en todas las excavaciones que yo he hecho, que son varias, siempre ha habido voluntad del Ejecutivo, a través del Ministerio de justicia, para financiarlas, no hay ningún problema en eso, nunca ha habido problema, yo no podría decir que alguna vez se dijo: “No, no hay fondos”. No, para nada, inmediatamente se proveen los fondos a través del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Ese no es el problema, el problema es que no tenemos los insumos para buscar, no tenemos la información [sobre el paradero de las víctimas].

Independiente del total exacto de víctimas, según el informe periódico presentado al CED en 2018, el SML ha identificado a 291 personas víctimas de desaparición forzada y de ejecución extrajudicial, de las cuales 153 fueron identificadas mediante análisis genético (ADN nuclear) y 123 por análisis tradicional (antropología, huella dactiloscópica u odontología). Finalmente, 15 personas fueron identificadas por análisis de ADN mitocondrial. En la actualidad, el listado de víctimas de violación a los derechos humanos identificadas por el SML, disponible en la página electrónica del Servicio, contempla 176 identificados por ADN,²⁴⁵ número que es ratificado por Francisca Pesse en la entrevista que concedió al INDH.

Respecto a las causas judiciales, en el informe de seguimiento del CED, Chile reportó que no existe proceso judicial alguno respecto de las 282 personas desaparecidas calificadas, de las cuales 13 correspondían a casos de detenidos desaparecidos y 269 a casos de ejecutados políticos. No obstante, en este último grupo en 254 casos los restos fueron

²⁴⁵ Disponible en: <https://www.sml.gob.cl/index.php/2021/05/listado-de-victimas-de-violacion-a-los-dd-hh-identificadas-a-la-fecha/>

entregados a las familias (solo en 15 casos no se realizó la entrega).²⁴⁶ Es decir, solo 28 de aquellas 282 víctimas calificadas, sin proceso judicial abierto, corresponden a casos de desapariciones forzadas. Cabe señalar que esta identificación fue realizada por el Programa de Derechos Humanos con el propósito de darle inicio judicial a dichas causas – de los 28 casos de desaparición forzosa, hay 15 víctimas calificadas respecto de las cuales existe una evaluación de inviabilidad del ejercicio de las acciones penales—. ²⁴⁷ Conforme lo indicado por el Estado de Chile. “El examen de viabilidad consideró distintos elementos de procesos de justicia transicional y contó con el apoyo de diversos abogados litigantes en causas de derechos humanos”. ²⁴⁸

Lo anterior se ve reflejado en la cantidad de sentencias condenatorias por desaparición forzosa que ha dictado la Corte Suprema, como se mostró arriba, donde se puede ver que la Corte Suprema se ha pronunciado mayoritariamente sobre los crímenes de secuestro o desaparición forzada (53,5%). Por lo tanto, a la luz de los datos entregados, el Estado parece haber avanzado en cuanto a su deber de iniciar *ex officio* las investigaciones y juzgar estos crímenes. Sin embargo, la preocupación en esta materia radica más bien en cuál ha sido la eficacia de los procesos judiciales respecto a buscar y encontrar los detenidos desaparecidos.

Francisco Bustos asevera que “Chile, en materia de desaparición forzada, no es un Estado que busque a las personas”. En la misma línea, para el abogado defensor de ex uniformados, Maximiliano Murath, la búsqueda de personas víctimas de desaparición forzada, por medio de la investigación judicial “es un cumplimiento de papel [...] un ministro que tenga 100 causas, 200 causas y que... ¿Cómo hago?, ¿cuántos detectives va a usar para investigar?, ¿y de dónde lo va a hacer?, ¿y cómo lo va a hacer? Imposible”.

No obstante, la Ministra Marianela Cifuentes advierte:

²⁴⁶ 5 de agosto 2020. Información recibida de Chile relativa al seguimiento de las observaciones finales sobre su informe inicial presentada con arreglo al artículo 29, párrafo primero, de la Convención. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsr%2BtND0u2a8f4aG6g1KfZyfcptBZrGC970yjfW9IDyA11xfwQZ9Dmq8EGyqEHfxdXBJ0gDjpD8biJzxsNxt4DM8rbfunef786Uja%2FphSp>

²⁴⁷ *Ibíd.*

²⁴⁸ “Para la confección de informes, fueron estudiados documentos, tales como: i) la Ley 20.537, que tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra; ii) fallos favorables de la Corte Suprema en causas de derechos humanos; iii) informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación; iv) informes de abogados de la UPDH. Asimismo, se evaluó la concurrencia de medios probatorios conforme a la legislación aplicable, y que hicieran presumir al menos la participación de un agente del Estado en los hechos”.

La voluntad del Poder Judicial [...] [es que] se realicen las diligencias, incluso las hemos hecho en este tiempo de pandemia. Ahora, ¿por qué no se ha avanzado más? Porque no ha habido noticia, información que corroborar [...]. Se ha formado incluso un equipo de trabajo, incluso se ha trabajado en un protocolo de búsqueda [...] que está en las últimas etapas para que se haga oficial. Sin embargo [...] en la práctica ya se está utilizando y de manera coordinada.

Dicho protocolo, indicado anteriormente, según lo que señaló la magistrada en la entrevista, tiene por finalidad coordinar el trabajo de Ministerio Público, tribunales, policías y organismos periciales, de modo que, ante el hallazgo de restos humanos correspondientes al período de la dictadura, inmediatamente se le da aviso al ministro y se proceda a recabar antecedentes. Además, regula la forma en que los familiares podrían participar en estas diligencias, con el fin de mantenerlos informados. Finalmente, enfatiza que “no es un problema de que no exista voluntad, o los mecanismos o los recursos [...], el problema es que no tenemos la información para buscar”.

Así las cosas, el 3 de septiembre de 2021, la Mesa Interinstitucional para Auxiliar a la Justicia en casos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada en el período 1973-1990 divulgó el Protocolo ya mencionado, que fija la conformación de dicha Mesa, como también su funcionamiento ordinario y permanente, y cuáles son sus objetivos y diligencias en el contexto de búsqueda e identificación de personas víctimas de desaparición forzada.

Sobre el mismo aspecto, no está de más recordar que en el *Informe Anual 2020*, el INDH recomendó a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, reponer la acción de “Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos”, considerando la participación activa de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil, tomando como orientación los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y dotándolo de los recursos necesarios para hacer eficiente su labor”.

EL PLAN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA “PROMOCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN, SANCIÓN Y REPARACIÓN DE CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y MEMORIA HISTÓRICA”

El Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH),²⁴⁹ según señala la Ley 20.885, de 2016, que creó la Subsecretaría de Derechos Humanos (SDH), nació con el objetivo de “contener las priorizaciones sectoriales e intersectoriales de políticas orientadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, con un plazo de 4 años, a contar del año 2018 en el que debe[ría] comenzar su implementación”. En su artículo 14 bis, la ley explicita que el plan a lo menos debería abordar las siguientes materias que tienen relación con este capítulo:

- La promoción de la investigación, sanción y reparación de los crímenes de lesa humanidad y genocidios, y crímenes y delitos de guerra, en especial, según correspondiere, aquellos comprendidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990.
- La preservación de la memoria histórica de las violaciones a los derechos humanos.

La existencia de estos objetivos es un hito importante respecto a los compromisos del Estado sobre el tema. Si bien parte de los compromisos dispuestos sobre memoria ya estaban dictados con anterioridad al Plan en documentos dispersos, es importante resaltar que la consolidación de las acciones en una política específica,²⁵⁰ trazable y medible, es un paso fundamental. Se destaca además que las recomendaciones de los órganos de tratados y del INDH fueron utilizadas para la formulación del PNDH, no solo como insumos para el diagnóstico que se tuvo en cuenta en la elaboración, sino que, en particular, se consideraron también como referencia para la elaboración de acciones.

De acuerdo al Decreto 638, de 9 de junio de 2019, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “La primera versión del PNDH fue aprobada a través del Decreto Supremo N° 1107 de 21 de diciembre de 2017, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dicho decreto fue ingresado a Contraloría General de la República para el proceso de toma de razón el 12 de enero de 2018”. A partir de la primera fecha referida, el Decreto 638

²⁴⁹ Artículo 14 bis.- El Plan Nacional de Derechos Humanos tendrá una duración de cuatro años y contendrá el diseño e implementación de las políticas encaminadas al respeto, promoción y protección de los derechos humanos, debiendo considerar al menos:

- a) El señalamiento de los objetivos y las metas.
- b) La identificación de responsables.
- c) Los recursos financieros disponibles.
- d) Los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, a efectos de identificar las dificultades y adoptar las medidas correctivas o complementarias pertinentes.

²⁵⁰ Según el artículo 14 bis - El Plan Nacional se materializará en la elaboración de políticas [públicas].

(artículo 3°) dejó sin efecto el DS 1107, al mismo tiempo en que aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, que resultó de los cambios propuestos y de la toma de razón efectuada por la Contraloría. El documento tomado de razón lo describe en esta forma:

Durante el año de 2018 se llevó adelante la primera etapa de la fase de implementación. En este tiempo es posible distinguir dos hitos relevantes: el primer reporte de seguimiento, que dio lugar a un proceso de levantamiento de observaciones, y la actualización de las acciones comprometidas originalmente por cada servicio, así como un conjunto de observaciones recibidas de Contraloría General de la República.

[...]

En enero de 2019, la Contraloría remitió a la Subsecretaría de Derechos Humanos un informe con observaciones generales sobre el contenido del Plan, con el propósito de que estas fueran incorporadas en este instrumento, previo a la toma de razón del referido acto administrativo. Las observaciones realizadas por el órgano contralor coincidían en su gran mayoría con los criterios aprobados por el Comité Interministerial de Derechos Humanos, por lo que gran parte de las correcciones señaladas se habían realizado ya durante el proceso de ajuste del Plan.

Actualmente el PNDH contempla 15 objetivos sobre derechos humanos articulados en capítulos, siendo el primero de ellos, denominado *Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica*,²⁵¹ el que contiene las temáticas de preservación de memoria y acciones de investigación, sanción y reparación, integrado por tres grandes metas, desagregadas en 13 acciones. De estas, una acción corresponde a la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), una al Servicio Médico Legal, tres al Ministerio de Defensa Nacional (MDN), y las demás a la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

²⁵¹ Todas las metas y respectivas acciones, descripción, plazo de cumplimiento, objetivo del desarrollo del milenio asociado, recomendaciones de DDHH a que corresponde, institución responsable, institución colaboradora, recursos financieros disponibles, indicador de cumplimiento y fuente de información para medir el indicador, pueden ser consultados en: <https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/9-Memoria%20y%20Dictadura>

Figura 7. Metas del capítulo Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica del I Plan Nacional de Derechos Humanos

META 1 Meta 1: Tomar todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los derechos humanos durante la dictadura
META 2 Meta 2: Implementar una política integral de reparación para todas las víctimas de la dictadura
META 3 Meta 3: Preservar la memoria histórica en materia de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, velando por el resguardo del patrimonio histórico en esta materia, y por la articulación de las instituciones públicas dedicadas al rescate, conservación y difusión de dicho patrimonio

Fuente: Ministerio de Justicia Y Derechos Humanos, disponible en <https://planderechoshumanos.gob.cl/tema/9-Memoria%20y%20Dictadura>

La primera meta del objetivo “Dictadura y Memoria” del PNDH es la más estrechamente relacionada con el tema de este capítulo, y se refiere a *tomar todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los DDHH durante la Dictadura*, configurada por 13 acciones:

1. Estudio comparado de comisiones de verdad.
2. Informe de posibles mecanismos de acceso a la justicia para víctimas de tortura y prisión política.
3. Estudio de jurisprudencia y evaluación de modificación normativa.
4. Informe en derecho sobre derogación de Ley de Amnistía.
5. Estudio para identificar los beneficios de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por crímenes de lesa humanidad (MDN).
6. Estudio para evaluar la adopción de medidas pertinentes para impedir el reconocimiento institucional de condenados por violaciones a derechos humanos durante la dictadura (MDN).
7. Acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas calificadas de desaparición forzada.
8. Sistematización de información para el acceso a la justicia.

9. Sistematización de información de víctimas calificadas de prisión política y tortura condenadas por tribunales militares en tiempo de guerra.
10. Producción de información estadística sobre el cumplimiento de penas.
11. Unidad de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional (MDN).
12. Proceso pericial integral para la identificación de víctimas de crímenes de lesa humanidad durante la dictadura (SML).
13. Fortalecimiento de capacidades institucionales en la Policía de Investigaciones (PDI).

Cambios en las medidas contempladas en el PNDH original versus el actual

De los 15 capítulos, el titulado “Dictadura y Memoria” es el que presenta la mayor cantidad de cambios, llegando a 32 modificaciones.²⁵² Estos van desde aspectos como el cambio de nombre del capítulo, mejoras generales en el escriturado, la desagregación de acciones compuestas en el plan original para construir acciones específicas, la eliminación de acciones y la adición de otras, cambios en el tono de las acciones (de ejecución a promoción, por ejemplo), y otros de carácter más estructural como pasar de la derogación de leyes, a estudiar el impacto jurídico de una eventual derogación. Entre los cambios hechos en el capítulo sobre Crímenes de Lesa Humanidad y Memoria Histórica se destacan:

1. Mejoras en la redacción de los objetivos, evitando las acciones compuestas allí donde se podían simplificar.
2. La especificación de productos por acción.
3. La adición tanto de acciones como de organizaciones vinculadas.
4. La disminución general de acciones, pasando de 62 a 55 compromisos.
5. La eliminación de acciones relevantes que pueden tener un impacto potente respecto a compromisos de Estado sobre esta materia, en las tres metas que constituyen el capítulo.

El primer cambio que se observa es el nombre del objetivo/capítulo. Se advierte la eliminación de la arista relativa al aseguramiento de la reparación de todas las víctimas de los crímenes y la preservación de la memoria histórica, como así también la alusión al “acceso a la verdad”. Un segundo cambio sustantivo es que la acción original relativa a la

²⁵² Ver infografía al final del capítulo.

“promoción para crear una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos” es reemplazada por dos acciones asociadas que responden más bien a estudios de prefactibilidad, vale decir, a estudios sobre experiencias internacionales similares y sobre mecanismos de acceso a la justicia. En el marco de adecuaciones normativas, al estudio sobre medidas para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, se le elimina la arista sobre el informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar (ver Infografía al final del capítulo).

Siete acciones que presentan cambios relevantes y de carácter estructural tienen que ver con: 1) la promoción de la derogación del artículo 103; 2) dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía; 3) la realización de un estudio sobre medidas que dejen sin efecto, y de manera retroactiva, los beneficios asociados a los grados de militares que cometieron crímenes de lesa humanidad; 4) la ejecución de un plan nacional de búsqueda y destino final de detenidos desaparecidos; 5) la promoción de un proyecto de ley sobre los Sitios de Memoria, que garantice su conservación; 6) la protección patrimonial de Sitios de Memoria, y 7) la tramitación del proyecto de ley que modifica el DFL 5.200 de 1929.

Pasando a cambios menos estructurales, se destaca positivamente la incorporación de la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación como fuente de información, en la acción destinada a la sistematización de datos para el acceso a la justicia. Sin embargo, se releva la simplificación de esta acción, que originalmente es compuesta e implicaba actividades clave de seguimiento de casos e identificación de casos sin abordaje, las cuales fueron eliminadas. Así también, se destaca que respecto a las acciones relativas a “implementar una política integral de reparación para todas las víctimas de la dictadura” asociadas a la meta 2 del presente capítulo, el único cambio relevante observado se encuentra en las Becas Chile.

Estado de la implementación del PNDH

La Subsecretaría de Derechos Humanos dispone, desde el mes de mayo de este año, un informe con el estado de implementación de las acciones comprometidas en el PNDH.²⁵³

²⁵³ Disponible en: <https://planderechoshumanos.gob.cl/reporte-de-avance>. Más allá del análisis de la estructuración del capítulo sobre la materia en el plan, es importante destacar el avance del trabajo realizado por el Estado. Al respecto, el mismo informe indica que de las 55 acciones que constituyen los compromisos

En lo que se refiere a las acciones no iniciadas del capítulo *Promoción de la Investigación, sanción y reparación de crímenes de lesa humanidad y memoria histórica*, estas se concentran en la responsabilidad del Ministerio de Defensa. En particular, sobre la elaboración de protocolo que permita determinar la pertinencia de declaración e identificación pública de sitios de memoria en el sector defensa, y el seguimiento presencial a proyectos de ley que modifiquen el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva.

Además, temáticamente, estas acciones se concentran en compromisos ligados a la promoción y conservación de la memoria histórica, en las que también el Ministerio de Defensa Nacional tiene responsabilidad, como la instalación de placas conmemorativas de las violaciones a derechos humanos en instituciones de la defensa nacional, de conformidad al protocolo dictado sobre sitios de memoria del sector defensa, y la implementación de programas regionales de actividades de promoción de educación en memoria y derechos humanos en los establecimientos educacionales del país, de la que es responsable el Ministerio de Educación.

Las acciones finalizadas presentan una categorización interna entre las que están terminadas con cumplimiento parcial (seis acciones), y las que presentan cumplimiento total (seis acciones). Sobre las que se encuentran como cumplimiento parcial, cabe destacar que la mayoría de ellas corresponden a productos de difusión, donde faltarían aprobaciones finales respecto de diseños Web y otros. Sin embargo, preocupa que uno de ellas, relativa a la realización de un estudio que permita identificar los recintos deportivos administrados por el Instituto Nacional del Deporte y de propiedad municipal, que hayan sido centros de detención, tortura y exterminio, para desarrollar acciones de visibilización de dichos espacios, sigue pendiente en su parte final, que es, en términos concretos, el objetivo más importante para su socialización.

Finalmente, sobre las acciones en implementación, cabe destacar aquellas que presentan suma urgencia y que aún no presentan productos definitivos, aun cuando los límites temporales autoimpuestos por el Estado ya hayan caducado. Destacan aquí importantes acciones relacionadas con el abordaje presentado por este capítulo:

sobre la materia de memoria, 38 de ellas, correspondientes al 69,09% están aún en proceso de implementación, 12 acciones correspondientes al 21,82% del total, se encuentran finalizadas, 3 acciones correspondientes al 5,45% del total, no han sido iniciadas, y 2 acciones correspondientes al 3,64%, no presentan reporte de actividades.

- El informe que recoge las opciones de mecanismos para el acceso a la justicia para las víctimas de prisión política y tortura, el informe en derecho y jurisprudencial respecto de la aplicación del artículo 103 del Código Penal para casos de delitos de lesa humanidad, para apoyar discusión legislativa sobre nuevo Código Penal;

- La realización del estudio sobre las medidas que se puedan adoptar para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, y la sistematización de casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355), la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos (Valech II), que hayan sido condenados por Tribunales Militares en tiempos de guerra, entre otros.

Otro aspecto relevante del informe sobre el estado de implementación de las acciones comprometidas publicado por la Subsecretaría de Derechos Humanos²⁵⁴ es la evaluación que hace del enfoque de dichas implementaciones, estableciendo cinco factores para ese análisis:

1. Participación ciudadana
2. Coordinación con instituciones públicas e internacionales
3. Recepción de denuncias y reclamos
4. Rendición de cuentas a la ciudadanía
5. Mecanismos formales de evaluación

Al respecto, cabe destacar que, a partir de estos factores, de las 55 acciones comprometidas, solo el 22% de ellas presentan mecanismos o actividades relativas a la participación ciudadana, un 47% de ellas ha logrado la coordinación con otras instituciones, el 31% presenta mecanismos de recepción de denuncias y reclamos, un 22% dispone de mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, y finalmente, solo un 25% tiene mecanismos formales de evaluación. En este caso, es relevante constatar el desafío que existe no solo al cumplimiento de los compromisos, sino también en la forma

²⁵⁴ En efecto, para el análisis de la implementación, la SDH (OEA, 2018) hace referencia a la Guía de políticas públicas de la CIDH, donde se establecen ciertos principios básicos que debiesen estar presentes en cualquier diseño y ejecución de políticas públicas: 1) El principio de igualdad y no discriminación; 2) Mecanismos de participación social; 3) Mecanismos de reclamo y acceso a la justicia; 4) Producción y acceso a la información como forma de transparencia y rendición de cuentas; 5) La protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica; 6) La inclusión de perspectiva de género y diversidad.

en que estas acciones son llevadas a cabo, las que, sobre la base de los mismos datos presentados por la SDH, advierte carencias respecto al marco referencial de trabajo que debiese tener, en especial, un Plan Nacional de Derechos Humanos.

Por todo lo expuesto, de los criterios y números presentados en el avance de la implementación, se advierte que parte importante de los compromisos que se refieren a medidas de verdad y justicia está pendientes de cumplimiento y presentan problemas en lo que refiere a la facilitación de información por parte, especialmente, del Ministerio de Defensa. Asimismo, sobre aquellos compromisos relativos a la difusión y promoción, si bien se observan retrasos en las acciones, muchos de ellos se encuentran en etapa final del proceso de producción, por lo que se espera que puedan lograr ser socializados. Con todo, queda aún una brecha que se debe superar, sobre todo en aquellas acciones asociadas a la configuración de programas de educación.

En este marco, preocupa que dentro de las justificaciones del retraso se informe sobre las dificultades de acceder a los documentos requeridos por tratarse de juzgados militares, contar con expedientes parciales solicitados por oficio al Ministerio de Defensa, o que en términos físicos, la mayoría de las causas se encuentren en difusas o precarias condiciones de legibilidad, considerando también, que en algunos casos la información que aportan los Consejos de Guerra no se condice con la realidad de lo sucedido a las víctimas y otros afectados al contrastarla.

Sumado a esto, también requiere atención la indicación en 11 de las 13 acciones en lo que se refiere a los recursos financieros disponibles para desarrollar e implementar los compromisos que asumió el Estado, que prescribe que provengan de la “utilización de recursos institucionales” o de “recursos humanos institucionales”, sin especificación de la cantidad, ni tampoco referencia a una dotación propia y específica que denote alguna priorización de dichas acciones. Peor aún es la acción vinculada a la PDI, que sugiere que los “recursos [estarán] sujetos a definición presupuestaria anual”. Solo la acción vinculada al SML indica para el “año 2018: 1.100 millones, de los cuales 200 millones son para el ítem Estudios e Investigación. Para los siguientes, recursos sujetos a definición presupuestaria anual”.

Por lo pronto, es importante destacar que las obligaciones estatales sobre la materia, especialmente la referida a acciones de búsqueda de verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición, no solo requieren de un compromiso de todas las instituciones involucradas, sino también de recursos financieros y humanos destacados, y de un enfoque de ejecución que respete los principios orientadores de implementación de estas

medidas expresadas en la lógica de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. En todos estos ámbitos aún queda un camino importante por recorrer y mejorar.

RECOMENDACIONES

1. EL INDH recomienda la formulación de un proyecto de ley de ejecución de penas que aborde las especificaciones, de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, del cumplimiento de las condenas por crímenes de violaciones a los derechos humanos.
2. Se reitera la recomendación emanada en 2017, dirigida a los poderes colegisladores, respecto de ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, ingresada al Senado en julio de 1994.
3. Se reitera la recomendación de 2013, en donde el INDH incita a los Poderes Ejecutivo y Judicial a garantizar el acceso a la justicia de las víctimas y familiares de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, proporcionando una respuesta judicial eficiente y eficaz, en plazos razonables.
4. Se reitera la recomendación de 2014 y 2015 efectuada por el INDH, que propone a los tribunales superiores de Justicia sigan absteniéndose de reconocer valor jurídico a instituciones reñidas con la naturaleza imprescriptible de los crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad.
5. Se recomienda al Consejo de Defensa del Estado, que deje de alegar la figura de la prescripción de la acción civil en las causas por violaciones a los derechos humanos ocurridas en dictadura, de acuerdo a las medidas determinadas en la sentencia Órdenes Guerra y otros versus Chile, de 2018.
6. El INDH reitera la recomendación de 2011, consistente en instar los tribunales superiores de Justicia a abstenerse de aplicar la institución de la media prescripción que vulnera el principio de imprescriptibilidad de estos crímenes internacionales.

7. El INDH reitera la recomendación de 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, en orden a dar cabal cumplimiento a la sentencia de la Corte IDH en el caso Almonacid Arellano, asegurando que se prive de todo efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía.
8. El INDH recomienda al Poder Ejecutivo ejercer las acciones penales encomendados por ley, a través del Programa de Derechos Humanos, con el objetivo de dar completa asistencia judicial a las víctimas y familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, como también a quienes son víctimas de prisión política y tortura.
9. Se reitera la recomendación de 2014 y 2015, en la cual el INDH recomienda al Poder Ejecutivo proveer todos los recursos que sean necesarios, incluido el fortalecimiento del Programa de Derechos Humanos, del SML y la Brigada de Derechos Humanos de la PDI, con el objeto de que, sin dañar las investigaciones en curso, estas logren avanzar y culminar.
10. El INDH vuelve a recomendar (2015) que el Poder Ejecutivo adopte medidas administrativas que, considerando la no retroactividad de la ley, dejen sin efecto los beneficios asociados al grado de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por delitos de lesa humanidad.
11. Se recomienda al Ejecutivo realizar seguimiento detallado del incumplimiento por parte de cualquier organismo del Estado de las acciones que conforme al PNDH deben realizar estos, además de llevar a cabo todos los esfuerzos para que dichas acciones se vean implementadas a la brevedad posible.
12. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que dé amplia divulgación a las acciones del primer PNDH en materia de “Dictadura y Memoria”, distinguiendo aquellas concluidas y las todavía pendientes, haciendo la evaluación de las causas del respectivo incumplimiento.
13. Se recomienda al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que establezca priorización de recursos humanos y financieros para el II Plan Nacional de

Derechos Humanos, incluidos los destinados a las metas de capítulo “Dictadura y Memoria”.

INFOGRAFÍA – COMPARACIÓN ENTRE EL PNDH ORIGINAL Y LA VERSIÓN FINAL EN MATERIA DE “DICTADURA Y MEMORIA”

PNDH Original	PNDH actual
Promover el acceso a la verdad, la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura, asegurar la reparación de todas las víctimas de estos crímenes, y preservar la memoria histórica.	Promoción de la Investigación, Sanción y Reparación de los Crímenes de Lesa Humanidad y de la Memoria Histórica

PNDH Original	PNDH actual	A qué recomendación de
---------------	-------------	------------------------

		DDHH responde
Promover la creación de una Comisión Calificadora Permanente para el esclarecimiento de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura (ejecución política, desaparición forzada y tortura).	Estudio comparado de comisiones de verdad.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
	Informe de posibles mecanismos de acceso a la justicia para víctimas de tortura y prisión política.	

PNDH Original	PNDH actual	A qué recomendación de DDHH responde
Realizar un estudio sobre medidas para impedir el reconocimiento institucional a quienes han sido condenados por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. Realizar informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar.	Estudio para evaluar la adopción de medidas pertinentes para impedir el reconocimiento institucional de condenados por violaciones a derechos humanos durante la dictadura.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014:117; INDH, 2014, 2015, 2016
Promover derogar o enmendar el artículo 103 del Código Penal cuando se aplica a delitos de lesa humanidad.	Elaborar informe en derecho y jurisprudencial respecto de la aplicación del artículo 103 del Código Penal para casos de delitos de lesa humanidad, para apoyar discusión legislativa sobre nuevo Código Penal.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
Promover dejar sin efecto jurídico el Decreto Ley de Amnistía.	Elaborar informe en derecho en relación al impacto jurídico de la eventual derogación de la Ley de Amnistía.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
Realizar un estudio sobre medidas que, considerando la no retroactividad de la ley, dejen sin efecto los beneficios	Realizar un estudio para identificar los beneficios de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016

asociados al grado de los miembros de las Fuerzas Armadas condenados por crímenes de lesa humanidad. Realizar un informe en derecho respecto de las medidas legislativas que sea posible adoptar.	crímenes de lesa humanidad.	
Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos.	Desarrollar y coordinar acciones para el esclarecimiento del destino final de víctimas de desaparición forzada.	INDH, 2014, 2015
Promover un proyecto de ley que identifique, garantice su conservación y defina la administración de los Sitios de Memoria.	Coordinar mesas de trabajo intersectorial para la protección de Sitios de Memoria, en los ámbitos normativos, de conservación, de uso y puesta en valor.	INDH, 2010, 2012
Protección patrimonial de Sitio de Memoria Casa de Piedra en La Serena, Sede FECH ex Cuartel Central DINA, y Recinto del Servicio de Inteligencia de Carabineros (SICAR) ubicado en los subterráneos de la Plaza de la Constitución, como testimonio de violaciones a los derechos humanos, reparación simbólica y educación y promoción de DDHH.	Gestionar la resolución de solicitudes de protección patrimonial de un sitio de memoria como Monumento Histórico en las regiones de: Arica y Parinacota, Atacama, del Libertador Bernardo O'Higgins, Ñuble, Los Lagos y de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo ante el Consejo de Monumentos Nacionales.	INDH, 2010, 2012
Continuar participando de la tramitación del proyecto de ley que modifica el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás	Hacer seguimiento presencial a proyectos de ley que modifiquen el DFL 5.200 de 1929, del Ministerio de Educación Pública, que pone fin a la facultad legal del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, y los demás organismos	INDH, 2014

organismos dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva. El proyecto se encuentra a la fecha en segundo trámite constitucional.	dependientes de esa Cartera o que se relacionen con el gobierno a través de ella, para archivar y eliminar su documentación conforme a lo que disponga la reglamentación ministerial e institucional respectiva.	
Sistematización de información para el acceso a la justicia, que considere los siguientes elementos: 1. Levantar y sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355) y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Valech II), que hayan sido condenadas por Tribunales Militares en Tiempo de Guerra. 2. Levantar las causas con sobreseimiento temporal, identificando patrones comunes de dichos sobreseimientos, identificando el tipo de información que es difícil conseguir, para formular requerimientos masivos de información que permitan el esclarecimiento de los hechos y el castigo de los responsables. 3. Identificar e impulsar el grupo	Sistematizar casos de víctimas de desaparición forzada y homicidio, calificadas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (DS 355), la Corporación Nacional de Reconciliación y Reparación y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos (Valech II), que hayan sido condenados por Tribunales Militares en tiempos de guerra.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016

de casos que han quedado paralizados en su tramitación por la fuga de inculpadados o bien por tener requerimientos de extradición pendientes.		
Asegurar cobertura para beneficiarios por becas de reparación Ley 19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establecer pensión de reparación y otorga otros beneficios en favor de las personas que señala y modificaciones mediante Ley 19.980 Ley de Reparación, ampliando o estableciendo beneficios en favor de las personas que indica, y Ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo a los establecido en dichos cuerpos legales.	Facilitar cobertura de las Becas Chile, a partir de asignación de puntaje de reparación, a quienes cumplan con los requisitos establecidos por la ley, en el marco de la reparación de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura.	INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014
Identificación y difusión de memoria histórica, reparación simbólica y educación y promoción de DDHH. Instalación de placas de identificación y señalización de sitios de memoria.	Identificación y difusión de memoria histórica, reparación simbólica y educación y promoción de derechos humanos, a través de la instalación de ocho placas de identificación y señalización de sitios de memoria declarados Monumento Histórico.	INDH, 2010, 2012
Desarrollo de proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos.	Desarrollo de los siguientes proyectos e iniciativas de difusión de la memoria histórica y educación y promoción de los derechos humanos, junto con la Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la	

	Solidaridad: 1. Proyecto “Digitalización y puesta en valor y Conservación de Colecciones del Archivo de la Vicaría de la Solidaridad”, que contempla: ejecutar labores de conservación de los documentos a digitalizar; realizar inventario de la documentación a digitalizar; y el control de calidad de las imágenes. 2. Ordenamiento de los archivos jurídicos y documentación pública, para ponerlos a disposición de la sociedad como instrumentos de colaboración a la reconciliación y la construcción de una sociedad fundada en la verdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos. 3. Ordenamiento y re-almacenamiento definitivo de documentación en nuevo inmueble.	INDH, 2010, 2012
Reimpresión de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumento Nacional; y edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumento Nacional segunda parte declaratorias año 2017.	Edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumentos Nacionales entre 1996 - 2018 (segunda parte).	INDH, 2010, 2012
Registro hechos vitales víctimas calificadas. Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en las Comisiones de	Catastro de los hechos vitales de víctimas calificadas: Recopilar los registros y documentos fundantes de los hechos vitales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos calificadas en la Comisión	

Verdad y Justicia.	Nacional de Verdad y Reconciliación, por la Corporación Nacional del Reparación y Reconciliación y por la Comisión Presidencial Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos. Requiere un levantamiento informático de la información, un repositorio digital, obtener las copias de libros y luego digitalizarla para guardarlas en el gestor de documentos.	INDH, 2010, 2012
Actualización de Bases Curriculares de tercero y cuarto medio. Incorporación de contenidos que contribuyan a la preservación de la memoria histórica en materia de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, en las Bases Curriculares de tercero y cuarto medio formación común Humanista Científica (HC), Técnico Profesional (TP), modalidad artística y diferenciada HC; y de programas de estudio para tercero y cuarto medio en asignaturas de Historia, Geografía y Ciencias Sociales y Educación Cívica.	Promover la actualización de Bases Curriculares de tercero y cuarto medio, a través del diseño de una propuesta que sea presentada al Consejo Nacional de Educación, entidad responsable de la aprobación de dichos instrumentos. Esta actualización incorporará contenidos que contribuyan a la preservación de la memoria histórica en materia de crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura, en las Bases Curriculares de tercero y cuarto medio, formación común Humanista Científica (HC), Técnico Profesional (TP), modalidad artística y diferenciada (HC); y de programas de estudio para tercero y cuarto medio en asignaturas de Historia, Geografía y Ciencias Sociales y Educación Cívica.	INDH, 2016

Digitalización de testimonios de violaciones a los derechos humanos en dictadura para archivos documentales.	Colaborar en la digitalización de los archivos carcelarios correspondientes a prisioneros políticos entre 1973 y 1990. Esto se realiza en dependencias del Museo de la Memoria y Derechos Humanos, en virtud del Convenio suscrito entre ambas entidades.	INDH, 2014
--	--	------------

Acciones que se suman al PNDH (5)

Acciones incorporadas en PNDH actual
ID 9: Medidas para personas calificadas como víctimas de prisión política y tortura incluidas en el listado de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura 2003 (Informe Valech I) y en el de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura 2011 (informe Valech II). Las medidas consideradas son las siguientes: 1. Medidas para facilitar el acceso a solución habitacional en Sistema Integrado de Subsidio (DS01), Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS49), Programa Subsidio de Arriendo (DS52), Programa de Protección del Patrimonio Familiar (DS255); Medidas de Excepción para acceder a Sistema Integrado de Subsidio (DS01), Programa Habitabilidad Rural (DS10), Programa Integración Social y Territorial (DS19); 2. Medidas para Deudores Hipotecarios; 3. Atención Preferencial Personalizada; 4. Procedimientos de Difusión.
ID 27: Elaboración de informe sobre la respuesta que el Estado de Chile ha tenido en el período 1990-2018 en materia de justicia transicional.
ID 28: Edición y publicación de Libro de Sitios de Memoria declarados Monumentos Nacionales entre 1996 y 2018 (segunda parte).
ID 30: Financiamiento a Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, para la ejecución de sus iniciativas institucionales.
ID 33: Impulsar acuerdos de colaboración con instituciones públicas y privadas para la difusión, promoción y preservación de la memoria histórica.

Acciones eliminadas del PNDH (7)

Acciones eliminadas en PNDH	A qué recomendación de DDHH responde
ID2. M1 original. Promover la ampliación de facultades de la Subsecretaría de Derechos Humanos respecto a los casos de víctimas de prisión política y tortura calificadas por las comisiones respectivas.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID5. M1 original: Promover la adecuación de la obediencia debida establecida en el Código de Justicia Militar a los estándares de derechos humanos.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID10. M2 original. Asistir a víctimas directas y/o sus familiares en la interposición de acciones en casos de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura, mediante la adopción de un convenio de colaboración con la Corporación de Asistencia Judicial.	CAT, 2009: 19; EPU, 2014: 117; INDH, 2014, 2015, 2016
ID15. M3 original. Impulsar la priorización en la atención de la salud pública de aquellas personas calificadas como beneficiarias del PRAIS. 2. Impulsar convenios de asistencia en materia de salud con países en donde residen las personas calificadas como beneficiarias PRAIS.	INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014 INDH, 2011; EPU, 2014: 38; INDH, 2014
ID35. M3 original. Investigación, sistematización y difusión de episodios represivos/operaciones ocurridas durante la Dictadura.	INDH, 2010, 2012
ID44. M3 original. Creación de un Registro Nacional de Víctimas calificadas de violaciones masivas y sistemáticas a los DDHH en dictadura. Envío de proyecto de ley que crea un registro único de víctimas calificadas de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos en dictadura, con el fin de facilitar su reconocimiento y reparación.	INDH, 2010, 2012
ID56. M3 original. Incluir en el guion de visitas guiadas y en talleres educativos documentos desde un enfoque de memoria y dictadura.	INDH, 2014

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Americana de Derechos Humanos. (2021). *Compendio sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf>
- CIDH. (1999). Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, párr. 30; Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 12.449, Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores vs. México.
- CIDH. (2006). Derecho a la Verdad en las Américas. Párr. 103. Citando: CIDH, Informe 2/06, Caso 12.130, Miguel Orlando Muñoz Guzmán, México, 28 de febrero de 2006, párrs. 83, 84.
- CIDH. (2020). Comunicado de prensa 087/20, CIDH expresa preocupación por iniciativa legislativa en Chile que autorizaría la prisión domiciliaria a determinados condenados por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico militar.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos* [Informe del Secretario General]. Ginebra. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2004/616>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Salmón, E. y Blanco, C. (2012). El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – GTZ, Cooperación Alemana al Desarrollo.
- Sferrazza Taibi, P. (2019). La búsqueda de personas desaparecidas en Chile. Santiago: INDH.
- Sersale di Cerisano, F. (2013). Justicia transicional en las Américas. El impacto del Sistema Interamericano. *Revista IIDH*, 57(1), 115-136. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32271.pdf>.

JURISPRUDENCIA

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C 154.

Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C 16.

Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 22 de noviembre de 2004, párr. 131

Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C 148.

Corte IDH. Caso Furlan y familiares vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C 246.

Corte IDH. Caso García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C 267.

Corte IDH. Caso Garibaldi vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C 203.

Corte IDH. Caso Juan Humberto Sánchez vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C 99.

Corte IDH. Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y Otros vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 2 de septiembre de 2015. Serie C. 300.

Corte IDH. Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2018. Serie C 372.

Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C 192.

