

ANEXO 1. MANDATO LEGAL

El INDH es un organismo autónomo del Estado, creado por la Ley 20.405 del año 2009, cuya misión es la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales, en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

En cumplimiento de su mandato legal, le corresponde especialmente elaborar informes y emitir opinión sobre la situación de los derechos humanos en el país; formular las recomendaciones que se consideren convenientes y proponer medidas al Estado para el debido resguardo y respeto de los derechos humanos; promover que la legislación, reglamentos y prácticas nacionales se armonicen con los estándares establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos; deducir acciones legales en casos de graves violaciones a los derechos humanos; ingresar a los recintos públicos donde se encuentren o puedan encontrarse personas detenidas o privadas de libertad; y recibir testimonios y obtener toda clase de información para examinar los asuntos que son de su competencia.

A partir del año 2010, el Instituto ha abordado, a través de diversos mecanismos, la promoción y protección de los derechos humanos en el país. Las consideraciones y recomendaciones expuestas en los diversos Informes Anuales constituyen, además, una base sólida y consistente para realizar el análisis y las recomendaciones que se proponen en este texto, el que aborda diversos tópicos relacionados con los hechos acontecidos en el país entre los meses de octubre y noviembre de 2019.

Además, a través del Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público, el Instituto monitorea la función policial y el uso de la fuerza en el contexto de las manifestaciones, así como el cumplimiento de los estándares internacionales y de la normativa nacional vinculada a detenciones y retenciones de personas en unidades y vehículos policiales. Para ello, se realiza una labor de observación que permite recopilar información sobre el resguardo del derecho de reunión y de libertad de expresión; el apego a los principios de necesidad, gradualidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza; y el cumplimiento de la ley cuando se efectúan detenciones, con total respeto de los derechos de las personas detenidas durante todo el período en que se encuentren privadas de libertad bajo custodia estatal.

ANEXO 2. MARCO NORMATIVO ACERCA DEL DERECHO DE REUNIÓN PACÍFICA Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL DE EMERGENCIA

En el presente apartado se entrega una síntesis básica de los estándares internacionales de derechos humanos y la regulación nacional que se aplica a diversas situaciones que son especialmente analizados en el presente Informe: el ejercicio del derecho a la reunión pacífica en lugares de uso público (manifestaciones), la ejecución de las funciones de la policía para el mantenimiento del orden público y el estado de excepción constitucional de emergencia.

Estándares internacionales de derechos humanos sobre el derecho de reunión pacífica

El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).¹⁴³ En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) también se reconoce este derecho, agregando el requisito de que debe ejercitarse “*sin armas*”.¹⁴⁴

Tanto el artículo 21 del PIDCP como el artículo 15 de la CADH establecen que, en caso de que el Estado disponga alguna forma de regulación del derecho de reunión pacífica, solo puede efectuarse en virtud de una ley, excluyendo cualquier otra normativa de naturaleza jerárquica inferior, y en la medida que tal regulación sea necesaria en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

El derecho de reunión pacífica, en virtud de una de sus expresiones más plausibles, la manifestación, guarda una estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión. El artículo 19.2 del PIDCP dispone que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa

¹⁴³ El artículo 21 del PIDCP dispone: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

¹⁴⁴ El artículo 15 de la CADH dispone: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".¹⁴⁵ En términos análogos, la CADH consagra este derecho en su artículo 13.1.¹⁴⁶

Regulación nacional sobre el derecho de reunión

El derecho de reunión se encuentra consagrado en el numeral 13 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Agrega esta norma que “[las] reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, se regirán por las disposiciones generales de policía”, lo que implica un incumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos mencionados en el apartado anterior, según los cuales este derecho solo puede ser regulado y restringido por una ley.¹⁴⁷

¹⁴⁵ El artículo 19 del PIDCP dispone:

“1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

¹⁴⁶ El artículo 13 de la CADH dispone:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

¹⁴⁷ Esta problemática fue advertida por el INDH en su Informe Anual 2011: “Toda regulación de derechos y garantías fundamentales debe ser una materia entregada a la ley como garantía de un debate amplio que integre al Poder Legislativo, y que no quede sujeto a la discrecionalidad de las autoridades del momento” (p. 73).

Las normas de policía que regulan el derecho de reunión pacífica en lugares públicos se encuentran contenidas en el Decreto Supremo 1086 de 1983. Conforme a su artículo 1° “[las] personas que deseen reunirse podrán hacerlo pacíficamente, sin permiso previo de la autoridad, siempre que ello sea sin armas”. El artículo 2° establece una serie de requisitos, entre los cuales se encuentra que los organizadores de toda reunión o manifestación pública deben dar aviso con dos días hábiles de anticipación, a lo menos, al intendente o gobernador respectivo;¹⁴⁸ también se dispone la facultad del intendente o gobernador para no autorizar las reuniones en las calles de circulación intensa y en calles en que perturben el tránsito público; y la facultad de disolver, por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las manifestaciones que infrinjan las normas mencionadas; junto con establecer que “se considera que las reuniones se verifican con armas, cuando los concurrentes lleven palos, bastones, fierros, herramientas, barras metálicas, cadenas y, en general, cualquier elemento de naturaleza semejante”.

Adicionalmente, atendido el estado de excepción constitucional de emergencia, vigente en parte importante del territorio nacional, entre el 19 y 28 de octubre, cabe tener en consideración la Ley 18.415. Esta ley orgánica que regula los estados de excepción constitucional, en su artículo 5°, número tres, dispone que el jefe de la Defensa Nacional designado por el Presidente de la República tendrá entre sus atribuciones “autorizar la celebración de reuniones en lugares de uso público, cuando corresponda, y velar porque tales reuniones no alteren el orden interno”. Es decir, decretado válidamente el estado de emergencia, se radican en esta autoridad las facultades que ordinariamente corresponden a intendentes y gobernadores en lo que respecta al ejercicio del derecho de reunión, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo 1086, según se ha visto con antelación.

Estándares internacionales de derechos humanos sobre el mantenimiento del orden público y uso de la fuerza en contextos de ejercicio del derecho de reunión

A nivel global existen solo dos instrumentos que tratan específicamente la regulación del uso de la fuerza por parte de las policías, que pertenecen al ámbito del *soft law*:

- El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1979), aprobado por resolución de la Asamblea General de la ONU, junto a sus Directrices para su aplicación efectiva (1986), establecidas por resolución del Consejo Económico y Social; y
- Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1990), resultado del Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

¹⁴⁸ En relación a los excesivos requisitos que establece el artículo 2° del Decreto Supremo 1086, el INDH ha recomendado al Estado en su *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público* (2016), derogar por completo tal cuerpo normativo y adoptar una legislación concordante con el estándar constitucional que reconoce el ejercicio de este derecho sin que sea necesario obtener una autorización previa.

En el apartado denominado “*Actuación en caso de reuniones ilícitas*” de los Principios mencionados anteriormente, se enuncian tres disposiciones referidas al control policial en el contexto de manifestaciones. Estas señalan que los gobiernos, organismos y funcionarios/as encargados/as de hacer cumplir la ley deben seguir los principios de proporcionalidad y estricta necesidad: al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario y, ante manifestaciones violentas, los funcionarios podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Estos parámetros de proporcionalidad y necesidad han sido señalados, también, en el párrafo 6 de la Resolución A/HRC/RES/19/35, de 2012, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Sumado a los instrumentos internacionales sobre el uso de la fuerza, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha enfatizado¹⁴⁹ que el Estado debe ajustar sus planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, adoptando, al efecto, medidas orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno de los hechos para evitar que se produzcan excesos. Agrega que los miembros de sus cuerpos armados y de sus organismos de seguridad utilizarán únicamente los medios indispensables para controlar esas situaciones de manera racional y proporcionada.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también ha reforzado los principios de proporcionalidad y estricta necesidad. En varios Informes, la Comisión ha instado a los Estados a adoptar o reforzar medidas administrativas de control que aseguren que el uso de la fuerza en manifestaciones públicas sea excepcional y en circunstancias estrictamente necesarias, estableciéndose medios “*integrales que incluyan planificación, prevención e investigación a fin de determinar el posible uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social*”. Entre sus recomendaciones aparecen la prohibición del uso de fuerza letal, el registro y control de municiones, la identificación personal por medios visibles de los agentes policiales, el establecimiento de un sistema de sanciones administrativas para las fuerzas policiales con instructores independientes, entre otras.

Regulación nacional sobre el uso de la fuerza en el contexto de reuniones pacíficas en lugares de uso público

Las facultades de Carabineros para emplear la fuerza emanan de la propia Constitución Política, cuyo artículo 101 dispone que junto a la Policía de Investigaciones (PDI), constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden

¹⁴⁹ Caracazo vs. Venezuela. Fondo. Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Serie C núm. 58. La sentencia se encuentra disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_58_esp.pdf

público y la seguridad interior en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. La Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile (1990), en sus artículos 1° a 4°, confiere a este organismo sus atribuciones legales de policía, pero sin establecer criterios o estándares operativos para su desarrollo.

Las normas sobre uso de la fuerza se encuentran disgregadas en diversos instrumentos regulatorios de baja jerarquía normativa: el Decreto 1364, de 13 de noviembre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo contenido establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público; la Circular 1832, de 1 de marzo de 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que actualiza instrucciones sobre el uso de la fuerza; y la Orden General 2635, de 1 de marzo de 2019, de la Dirección General de Carabineros de Chile, mediante la cual se aprueba un nuevo texto de los Protocolos para el mantenimiento del orden público. La formulación de la normativa interna sobre las funciones de Carabineros ha debido someterse a procesos de revisión en virtud de las recomendaciones expresadas por la CIDH. El 4 de diciembre de 2018, fue publicado en el Diario Oficial el ya referido Decreto 1364. En el considerando 13 de este decreto, se manifiesta la necesidad de dictar un instrumento que *“fije lineamientos generales sobre el uso de la fuerza policial; ordene a Carabineros de Chile revisar y actualizar, de manera periódica, los protocolos existentes relativos al empleo del uso de la fuerza para la mantención del orden público; y determine el mecanismo para que Carabineros de Chile reporte anualmente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estadísticas relativas al uso de la fuerza y episodios violentos”*.

En el artículo 1° de este decreto se disponen ocho lineamientos para el uso de la fuerza en intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público, entre los que destaca el deber de velar por la protección de la seguridad pública y los derechos de las personas; el respeto de la ley; evitar el uso de armas letales y preferir el empleo de elementos o la adopción de medidas menos dañinas para lograr sus objetivos; evitar el uso excesivo de la fuerza; el deber del funcionario de advertir, cuando sea necesario utilizar un arma de fuego, su intención de utilizarla, salvo que se encuentre en riesgo la vida del funcionario o funcionaria policial o exista un riesgo grave para otras personas. También se establece que los funcionarios policiales no podrán hacer uso de la fuerza en contra de personas detenidas, salvo cuando sea estrictamente necesario para concretar la detención, para mantener la seguridad y el orden en las unidades policiales o cuando esté en peligro la integridad física de alguna persona; y que las normas internas que regulen la intervención policial para el mantenimiento del orden público deberán dar estricto cumplimiento a la legislación interna y a los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado de Chile, en materia de derechos humanos.

En virtud del decreto recién citado, Carabineros de Chile debía revisar y actualizar sus protocolos, cuestión que se realizó con fecha 4 de marzo de 2019 a través de la Circular 1832, que actualiza las instrucciones sobre el uso de la fuerza, y la modificación a los

Protocolos para el mantenimiento del orden público materializada mediante la Orden General 2635. Esta circular establece que *“la función policial, especialmente la preventiva, impone la necesidad de someter a personas a un control policial autorizado por ley. Estas pueden adoptar diversas actitudes frente a las indicaciones de la autoridad policial, que van desde la normal cooperación en el mantenimiento del orden público, hasta la adopción de una posición de resistencia, o incluso de agresión”*, actitudes que pueden dar lugar a diversos niveles de reacción por parte del personal policial, conforme a lo detallado en el siguiente cuadro:

CUADRO 14. Modelo para el uso de la fuerza policial de Carabineros

Nivel	Resistencia	Características	Fuerza	Medios
1	Cooperación	Cumplimiento de indicaciones	Verbalización	Preventivos. Presencia física y diálogo
2	Resistencia pasiva	No acatamiento de las indicaciones. Actitud indiferente o indolente, a través de afirmaciones corporales o verbales negativas.	Verbalización	Preventivos. Persuasión, negociación, mandato perentorio.
3	Resistencia activa	Oposición a fiscalización. Intento de evasión o resistencia física.	Control físico	Reactivos. Reducción para doblegar fuerza e inmovilizar.
4	Agresión activa	Intento de lesionar al Carabinero para resistir el control o evadirlo. No pone en riesgo vidas.	Uso de armas no letales	Reactivos. Técnicas defensivas para inhibir agresión.
5	Agresión activa potencialmente letal	Ataque con armas o tácticas lesivas graves potencialmente letales.	Uso de armas letales	Reactivos. Fuerza potencialmente letal para repeler la agresión y resguardar la vida del Carabinero o de un tercero.

Respecto a los Protocolos para el mantenimiento del orden público, el INDH ha señalado que es rescatable que esta materia haya sido regulada, primero por los protocolos de marzo del año 2013, y luego por los protocolos actuales, de marzo de 2019. Se constata que existe un esfuerzo importante en incorporar los estándares de derechos humanos aplicables en estas materias, tanto los referentes a tratados ratificados por Chile, como a instrumentos de *soft law* que ya han sido descritos anteriormente. No obstante, también se ha planteado que es deseable que estos protocolos consideren la jurisprudencia y las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos.

En lo que respecta a mejoras en el contenido de los Protocolos, el INDH ha realizado algunas observaciones en sus informes. Por ejemplo, acerca del Protocolo 1.1 sobre protección de manifestantes, no se incorpora el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; el Protocolo 2.1 sobre intervención en manifestaciones lícitas con autorización, en tanto, no integra ni el Conjunto

de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión ni el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Finalmente, en el Protocolo 4.1 sobre ingreso a establecimientos educacionales de enseñanza básica y media para la detención de manifestantes en comisión de delitos flagrantes, no se incorpora la Convención de Belem do Pará, o en el Protocolo 2.7 sobre empleo de disuasivos químicos, no se considera la Convención sobre los Derechos del Niño.

El INDH ha hecho ver que la mayoría de los Protocolos carecen de criterios y lineamientos específicos para la ejecución de las acciones autorizadas para el mantenimiento del orden público (como las detenciones, uso de carros lanza agua, agentes químicos y escopetas antidisturbios), dejando un amplio margen de interpretación a quienes hacen uso de estos instrumentos. Entendiendo que Carabineros como cuerpo armado es *“esencialmente obediente y no deliberante”*, conforme a lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución, se ha sugerido detallar de mejor forma cada una de las etapas y requisitos necesarios para la ejecución de las acciones policiales. Tal como señaló el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, en su Informe sobre su misión en Chile, también es necesario incorporar mecanismos de supervisión respecto a la aplicación de estos protocolos.¹⁵⁰

En cuanto al proceso de modificaciones a los protocolos a fines de 2018 e inicios de 2019, el INDH envió a Carabineros de Chile, sobre la base de sus anteriores informes, 68 observaciones de las cuales se incorporaron solo 10. Entre ellas, destacan:

- i Se modificó la frase “[s]e deben evitar las detenciones masivas e indiscriminadas” por “[n]o se deben realizar detenciones masivas e indiscriminadas”.
- ii Tratándose de establecimientos educacionales, los disuasivos químicos solo se utilizarán con un carácter restrictivo y cuando sea necesario y exista peligro para la integridad física de las personas o de los funcionarios policiales
- iii Se actualizó la definición de tortura conforme a lo dispuesto en la Ley 20.968, del 2016, que tipificó este delito.

Otros cambios incorporados en los Protocolos que constituyen avances son:

- ii Se prohíbe expresamente desnudar a detenidos/as. Sin embargo, se mantiene la exigencia a las mujeres de quitarse el sostén.
- ii Se señala que el uso de lacrimógenas en las inmediaciones de establecimientos educacionales debe ser el último recurso.
- ii Se adopta el principio de responsabilidad de los mandos.

¹⁵⁰ Naciones Unidas, Asamblea General (2016). Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación sobre su misión a Chile, A/HRC/32/36/Add.1 (24 de octubre de 2016). Disponible en: undocs.org/es/A/HRC/32/36/Add.1

Análisis del estado de excepción constitucional desde la perspectiva del derecho internacional de derechos humanos

Aun cuando los Estados Partes de los diversos tratados de derechos humanos se comprometen a respetar y a garantizar a todas las personas que se encuentren en su territorio y bajo su jurisdicción los derechos reconocidos en ellos, es posible que bajo ciertas condiciones excepcionales se suspendan las obligaciones adquiridas en su virtud.

El PIDCP establece en su artículo 4.1 que *“[e]n situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”*. Agrega el párrafo segundo del mismo artículo 4° que nunca se autoriza, entre otras, la suspensión del derecho a la vida; se prohíbe la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; establece el principio de legalidad en materia penal, esto es, el requisito de que la responsabilidad penal y la pena vengan determinadas exclusivamente por disposiciones claras y concretas de la ley en vigor y aplicable en el momento de cometerse el acto o la omisión; prescribe el reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano; y resguarda la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

El artículo 4° del PIDCP establece un régimen excepcionalísimo que, dadas las consecuencias gravosas a las que puede dar origen, debe cumplir con una serie de estándares; en este sentido, el CCPR, tanto a través de su Observación General 29 como en una serie de observaciones finales, ha identificado y definido de modo detallado tales estándares que el Estado debe cumplir para que un estado de excepción se considere conforme a las exigencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Un primer aspecto detallado por el CCPR es que *“[a]ntes de que un Estado adopte la decisión de invocar el artículo 4° es necesario que se reúnan dos condiciones fundamentales: que la situación sea de un carácter excepcional que ponga en peligro la vida de la nación y que el Estado Parte haya proclamado oficialmente el estado de excepción”*.¹⁵¹

En relación con la primera condición, no todo disturbio o catástrofe cumple con las exigencias dispuestas en el artículo 4.1 del PIDCP, pues la expresión *“situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación”* hace referencia a conflictos armados internacionales o nacionales.¹⁵² En torno a este mismo punto, el CCPR ha precisado

¹⁵¹ CCPR (2001). Observación General 29 sobre estados de emergencia (artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), párr. 2.

¹⁵² *Ibíd*em, párr. 3.

que “[c]uando los Estados Partes consideren la posibilidad de invocar el artículo 4° en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso”;¹⁵³ en este sentido, si el Estado propone decretar un estado de excepción durante “[...] una catástrofe natural, una manifestación en gran escala con incidentes de violencia, o un accidente industrial de grandes proporciones, deben poder justificar no solamente que la situación constituye un peligro para la vida de la nación, sino también que todas las disposiciones que suspenden la aplicación de disposiciones del Pacto son estrictamente necesarias según las exigencias de la situación”.¹⁵⁴

Sobre la segunda condición mencionada, el CCPR ha precisado que “[a]l proclamar un estado de excepción cuyas consecuencias pueden entrañar la suspensión de cualquier disposición del Pacto, los Estados deben actuar dentro del marco constitucional y demás disposiciones de ley que rigen esa proclamación y el ejercicio de las facultades de excepción”.¹⁵⁵ En este sentido, el propio CCPR se encuentra facultado –conforme a lo dispuesto en el artículo 40 del Pacto– a requerir información a los Estados sobre las disposiciones que hayan adoptado que den efecto a los derechos reconocidos en este instrumento.

Cumplidas las condiciones mencionadas con anterioridad, el Estado queda facultado para adoptar las medidas que suspenden la aplicación de alguna disposición del Pacto, que en todo caso deben ser de carácter excepcional y temporal.¹⁵⁶ Es decir, en una medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, lo que guarda relación con la duración, ámbito geográfico y alcance material del estado de excepción y de cualquier disposición extraordinaria aplicada debido a la emergencia.¹⁵⁷ Estos elementos indican que la aplicación del artículo 2 del Pacto debe estar suficientemente informada por un principio de proporcionalidad, lo que reclama que “[...] el solo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación”.¹⁵⁸ En definitiva, el Estado debe justificar escrupulosamente tanto la decisión de declarar un estado de excepción como las medidas concretas que se adopten sobre la base de tal declaración.¹⁵⁹ Esto, considerando que “[...] una de las condiciones para la justificación de cualquier suspensión de las disposiciones [de dicho

¹⁵³ *Ibídem*.

¹⁵⁴ *Ibídem*, párr. 5.

¹⁵⁵ *Ibídem*, párr. 2.

¹⁵⁶ *Ibídem*.

¹⁵⁷ *Ibídem*, párr. 4.

¹⁵⁸ *Ibídem*.

¹⁵⁹ *Ibídem*, párr. 5.

*instrumento] es la de que las medidas adoptadas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”.*¹⁶⁰

El CCPR ha señalado que el “[...] artículo 4° del Pacto no puede interpretarse como justificación para suspender la aplicación de disposiciones del Pacto si tal suspensión entrañase la infracción de otras obligaciones internacionales del Estado, contraídas ya sea en virtud de un tratado o del derecho internacional general”.¹⁶¹ Adicionalmente, existen otros elementos que no pueden ser objeto de suspensión legítima, tales como el trato humano a las personas privadas de libertad, la prohibición de la toma de rehenes, la protección de derechos de personas pertenecientes a minorías, la deportación o el traslado forzoso de población sin motivos autorizados por el derecho internacional, y la prohibición de propaganda en favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.¹⁶²

Junto con esto, debe considerarse que conforme al artículo 2, párrafo tercero, del Pacto, el Estado debe garantizar que “[t]oda persona cuyos derechos o libertades [...] hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones”.

Por su parte, la CADH en su artículo 27, relativo a la suspensión de garantías, establece que “[e]n caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte, este podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. El párrafo segundo del mismo artículo 27 reitera las prohibiciones antes mencionadas, respecto de aquellos derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción. La Corte IDH reitera los criterios de proporcionalidad y apego estricto a las disposiciones que decretan el estado de excepción.¹⁶³

En relación con el artículo 27 de la CADH, la Corte IDH, en ejercicio de sus funciones consultivas, ha sostenido que “[l]a suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender a situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática”.¹⁶⁴ La propia Corte también ha planteado la necesidad genérica de que en todo estado de excepción subsistan medios idóneos para el control de las disposiciones que se dicten, a fin de que ellas se adecuen razonablemente a

¹⁶⁰ Ibídem, párr. 8.

¹⁶¹ Ibídem, párr. 8 y 11.

¹⁶² Ibídem, párr. 13.

¹⁶³ Corte IDH. Caso Durand y Ugarte vs. Perú (2000), párr. 99.

¹⁶⁴ Corte IDH. (1987). *Opinión consultiva OC-8/87*. San José, párr. 20.

las necesidades de la situación y no excedan de los límites estrictos impuestos por la Convención o derivados de ella.¹⁶⁵

Conforme a lo expuesto, resalta la diferencia entre las circunstancias que autorizan la suspensión de las obligaciones adquiridas por el Estado dispuestas en el PIDCP y la CADH: mientras el primero es de carácter restringido, pues admite la suspensión prevista en su artículo 4° solo en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación, lo que, de acuerdo al CCPR, como se señaló más arriba, equivale a conflictos armados nacionales o internacionales (sin perjuicio de esto, el CCRP ha ampliado genéricamente la aplicación legítima del artículo 4° en contextos diferentes a los de un conflicto armado, caso en el cual el Estado debe ponderar con cuidado la razón que hace necesaria la medida de excepción); el segundo instrumento es más lato al autorizar la suspensión de garantías en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado.

Análisis del estado de excepción constitucional desde la perspectiva del derecho nacional

El estado de emergencia se encuentra regulado en la Constitución Política de la República en su artículo 42, como uno de los estados de excepción constitucional que puede dictar el Presidente de la República (artículo 32 número cinco). Su fundamento se basa en situaciones excepcionales, a saber, *“en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación”*. A nivel legal, la normativa existente sobre los estados de excepción constitucional está contenida en la Ley 18.415, orgánica constitucional. El estado de emergencia tiene una duración máxima de 15 días y permite que algunas de las facultades del Presidente de la República puedan ser delegadas total o parcialmente en el jefe de la Defensa Nacional.

Esta institución sufrió modificaciones a través de las reformas a la Constitución realizadas en 2005, las que, en términos académicos y judiciales, han dado origen a un debate a propósito de los estados de excepción constitucional decretados por el Presidente de la República entre el 19 y 22 de octubre. Establece el texto constitucional, modificado en 2005, que una ley orgánica regulará los estados de excepción (artículo 44); antes de la reforma, la Constitución señalaba (artículo 41, número nueve), que una ley orgánica constitucional podría regular los estados de excepción. En virtud de esto, se dictó la Ley 18.415, que, no obstante, la reforma constitucional señalada, no ha sufrido modificaciones hasta la fecha y, por tanto, está plenamente vigente, conforme al artículo 4° transitorio de la Constitución. El debate académico se ha centrado en aspectos constitucionales y legales:¹⁶⁶ i) la vigencia de la Ley 18.415 luego de la reforma constitucional de 2005 y el mandato contenido en el

¹⁶⁵ Corte IDH. (1987b). *Opinión consultiva OC-9/87*. San José, párr. 21.

¹⁶⁶ Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional. “Argumentos sobre la legalidad o ilegalidad de los decretos de estado emergencia de octubre 2019”. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27942/4/BCN_EEC_vf_28102019_05VF.pdf

artículo 44; ii) la necesidad de una delegación expresa del Presidente de la República para habilitar al jefe de la Defensa Nacional la restricción de las libertades de locomoción y reunión; y iii) la legalidad de las detenciones en el marco de un toque de queda.

En el plano judicial, diversos recursos de amparo han sido interpuestos ante las cortes de apelaciones con la finalidad de declarar ilegales las detenciones realizadas durante el período de estado de emergencia, particularmente, durante el “toque de queda”. Algunos tribunales, cuando se han pronunciado sobre el fondo de los recursos, han declarado la legalidad de la detención y, por tanto, han rechazado dichos recursos. A modo ejemplar, la Corte de Apelaciones de Talca (Rol 224-2019) declaró la vigencia de la Ley 18.415 sobre la base de lo que denominó una *“interpretación orgánica y sistemática”* de las normas constitucionales. No obstante, otras jurisdicciones consideraron ilegal y arbitraria la medida.¹⁶⁷ En términos administrativos, los decretos supremos han sido declarados legales por la Contraloría General de la República al ser tomados de razón en su totalidad.

¹⁶⁷ La Corte de Apelaciones de La Serena, en fallo dividido, estableció que el toque de queda “[...] constituyó un acto ilegal, en tanto la autoridad militar no se encontraba dotada de competencia para declarar la referida medida [...], y a la vez, arbitraria, ya que, al dictar las respectivas resoluciones exentas, en los términos en que se hizo, carecen de fundamentos que la sustenten” (Rol 3438-2019).

ANEXO 3. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

En este período el INDH desarrolló un trabajo sistemático de monitoreo asociado a observaciones de manifestaciones, centros de salud y unidades policiales; la recepción de denuncias por vías electrónicas efectuadas por la ciudadanía, mediante canales especialmente habilitados para estos fines;¹⁶⁸ y un intenso trabajo jurídico referido a la presentación de acciones judiciales en función de los antecedentes recabados. Cabe destacar que, para el desarrollo de estas actividades, se movilizaron todos los recursos físicos, financieros y humanos disponibles.

En ese marco, cabe destacar que las tareas de observación significaron, además, generar redes de apoyo, en regiones y a nivel central, con otras instituciones como la Defensoría de Derechos de la Niñez, el Ministerio Público, Poder Judicial, Cruz Roja Chilena, directivos de centros médicos y organizaciones de la sociedad civil. Esto fue muy importante para el correcto ejercicio de las atribuciones de monitoreo y activación de acciones judiciales, especialmente en algunos casos donde organismos estatales presentaron cierta resistencia a facilitar el trabajo de las y los funcionarios.

Respecto a las observaciones en centros de salud, estas se iniciaron el día sábado 19 de octubre, como una estrategia extraordinaria y complementaria al monitoreo que regularmente se realiza de las manifestaciones sociales, particularmente debido a la información recibida sobre personas que resultaron heridas por la acción de agentes del Estado en el marco de la jornada de movilización del día 18 de octubre 2019. El equipo que se constituyó para realizar la observación el primer día, tenía como objetivo constatar el estado de las personas que ingresaron a los recintos asistenciales, priorizando el levantamiento de relatos y la documentación de casos de vulneración de derechos humanos. Finalizada esta primera jornada, y debido a las graves situaciones de las que se pudo tomar conocimiento, particularmente sobre adultos, niños y niñas heridas con perdigones, se diseñó una estrategia permanente de observación a los centros asistenciales, la que tenía dos propósitos principales: levantar información cuantitativa sobre el ingreso de personas heridas a los centros de salud en el contexto de manifestaciones sociales; así como recabar antecedentes y documentar casos de vulneración de derechos humanos.¹⁶⁹

¹⁶⁸ El día 20 de octubre se habilitó el correo electrónico denuncias@indh.cl. De manera complementaria, el 22 de octubre se generó un formulario digital, dispuesto en la página web institucional www.indh.cl

¹⁶⁹ El registro y sistematización en este ámbito se articuló, por un lado, mediante el ingreso de los reportes regionales a través de un formulario electrónico, que permitía su respaldo y consolidación en un archivo centralizado. Por otro lado, el grupo a cargo de cubrir la región Metropolitana remitía el registro de cada visita al nivel central para su sistematización, junto a las nóminas de pacientes, cuando estos registros eran facilitados. En términos generales, los antecedentes recabados en terreno contemplaban la cantidad de personas heridas, tramo etario (niños, niñas y adolescentes; y personas adultas), sexo y diagnóstico inicial. A partir de esta última información se clasificaban las lesiones por tipo, a efectos de generar los reportes diarios publicados por el INDH. Es importante señalar que, fruto de la coordinación con algunos hospitales, se

En la región Metropolitana, esta tarea se ha mantenido de forma ininterrumpida hasta la fecha de cierre de este Informe. Por su parte, el inicio y desarrollo de las observaciones llevadas a cabo por las demás sedes regionales fue diversa y respondió principalmente a la información que cada equipo recibía respecto al ingreso de personas heridas en los recintos asistenciales, así como a contingencias particulares que se desarrollaron en cada zona.

Considerando que la estrategia de observación en centros de salud se implementó en momentos de crisis social, esta debió incluir principios generales que permitieran estandarizar las acciones desarrolladas a nivel nacional y, a su vez, criterios específicos flexibles que facilitaran el acceso oportuno a recintos en los que, debido a las contingencias, hubiesen ingresado personas heridas como resultado del accionar de funcionarios del Estado.

Para estos efectos se establecieron múltiples coordinaciones con otras entidades, incluyendo la colaboración directa con las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de los centros de salud, lo que favoreció el acceso a la información, la oportunidad en el levantamiento de los relatos y la entrega de información a las personas heridas ingresadas en las unidades de urgencia. De igual manera, se generó un enlace con los estamentos directivos de los recintos asistenciales, lo que facilitó el acceso a las dependencias de estos. A su vez, el nexo con el Ministerio Público fue fundamental para canalizar las denuncias tempranamente y se iniciaran las diligencias pertinentes. También se mantuvo contacto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, la Defensoría de Derechos de la Niñez, el Departamento de Derechos Humanos del Colegio Médico, la Sociedad de Oftalmología, el Colegio de Matronas, entre otras entidades, con el fin de unificar y coordinar la oferta de prestaciones para la reparación y/o rehabilitación de las víctimas.

Todas estas coordinaciones, respondieron a dos factores clave para el desarrollo del trabajo en esta materia. El primero, referido directamente a la mejora en el flujo de acciones del INDH y la activación de tareas que, como consecuencia de lo observado, debían realizarse. El segundo, para facilitar el trabajo de las sedes regionales, cuyos equipos son pequeños y vieron sobrepasada su capacidad para abordar los múltiples acontecimientos. Este último aspecto se agudiza cuando se toma en consideración que, en el marco de esta crisis, los equipos regionales debieron ejercer paralelamente acciones de observancia, recepción de denuncias e interposición de acciones judiciales.

recibieron notificaciones periódicas de las atenciones realizadas en las unidades de urgencia, lo que permitió monitorear la situación de las personas lesionadas y complementar los registros institucionales.

En este sentido, se debe destacar a los equipos del nivel central y regionales, los cuales han debido extremar esfuerzos para ampliar el alcance de sus funciones; y, a su vez, cautelar los criterios técnicos para la construcción posterior de registros, pero, sobre todo, el levantamiento de información suficiente y robusta para la presentación de acciones judiciales.

Estos últimos aspectos se repiten cuando se describe el trabajo realizado tanto en la observación de manifestaciones como de unidades policiales. Para el caso de las manifestaciones efectuadas en Santiago, desde el 18 de octubre se constituyeron grupos de observación compuestos por funcionarios y funcionarias de las distintas unidades del nivel central del Instituto e integrantes del Consejo, los que fueron sumando mayor cantidad de personas en la medida de las necesidades que emergían día a día.

Para efectos de la observación de manifestaciones, se utilizaron pautas construidas por la Unidad Jurídica Judicial a partir de estándares internacionales en la materia, las que contaban con la ventaja de haber sido utilizadas previamente en el marco de circunstancias similares. Sin embargo, dado que se debía responder a una situación sin precedentes y con el fin de estandarizar el trabajo en terreno, se definió como tarea principal constatar el cumplimiento de estándares internacionales sobre derechos humanos y protesta social y, en particular, registrar información sobre la acción de Carabineros de Chile durante las manifestaciones, identificar buenas prácticas y detectar incumplimientos a sus protocolos, recoger la percepción de los equipos de observación sobre el clima en el que las manifestaciones se desenvolvían y consignar la situación de grupos especialmente vulnerables en esos contextos.

Cabe destacar que dicho trabajo se desarrolló en un complejo contexto de violencia en las calles, tanto bajo el estado de excepción constitucional de Emergencia como una vez levantado este. En este sentido, las y los observadores debieron realizar, junto a la tarea de registro, coordinaciones con otras organizaciones para apoyar labores de asistencia médica, el traspaso de información relevante para la gestión de las visitas a unidades policiales y centros de salud, así como la detección de casos –principalmente de civiles agredidos– que implicaran la activación de una acción judicial.

Una de las dificultades más relevantes en este marco tuvo relación con las amenazas y agresiones recibidas por funcionarios y funcionarias -en distintas ocasiones- por agentes del Estado en el transcurso de las observaciones; y, en menor medida, también por manifestantes. Esta situación obligó a los equipos a reconsiderar la frecuencia de las salidas a terreno, a reactualizar los protocolos de seguridad y los objetivos de la observación.

Las visitas a unidades policiales también significaron un enorme despliegue institucional. Parte de esta actividad se desarrolló siguiendo una lógica reactiva, expresada en la presencia de funcionarios y funcionarias allí donde se solicitaba o se recibía alerta –a través

de distintos medios— de alguna situación que requiriera un abordaje particular. Así también, se llevaron a cabo observaciones de carácter sistemático, sobre todo durante las noches y las madrugadas, cuya cobertura fue aumentando de manera importante con el paso de los días y la magnitud de los acontecimientos.

Al respecto cabe consignar que, en una primera etapa, estas observaciones se concentraron en los centros de detención más cercanos a las áreas urbanas donde se desarrollaban las protestas sociales; sin embargo, conforme pasaron los días, se advirtió la necesidad de ampliar el radio de cobertura a aquellas unidades policiales situadas en la periferia —sobre todo en Santiago— a propósito de información remitida al Instituto sobre graves vulneraciones ocurridas en esos lugares.

El propósito de este trabajo fue registrar la cantidad de personas detenidas, especialmente aquellas aprehendidas en contextos de manifestación; los hechos que motivaron dichas detenciones y los cargos que se les imputaban, el estado de salud en que se encontraban y, especialmente, detectar situaciones que ameritaran la interposición de acciones judiciales.¹⁷⁰ Para lograr este cometido, sin embargo, los equipos desplegados —en particular las primeras semanas— tuvieron que lidiar con ciertas resistencias por parte de las fuerzas policiales, las que en primera instancia no permitían el ingreso a los calabozos, no entregaban la información solicitada o dilataban injustificadamente su atención. Estas situaciones fueron disminuyendo en la medida que la práctica de observación aumentó su frecuencia y cobertura; sin embargo, algunos equipos fueron objeto de hostigamientos e intimidaciones por agentes de Carabineros, quienes abiertamente mostraban su incomodidad frente a la presencia del INDH. En efecto, amenazas de golpes o detención y vulneraciones a la seguridad personal, constituyeron hechos a los que funcionarios y funcionarias debieron enfrentarse.¹⁷¹

Junto al despliegue en terreno, se constituyeron varios equipos técnicos de soporte:

1. El primero de ellos, liderados por la Unidad Jurídica Judicial, encargado de redactar acciones judiciales, así como de definir criterios de intervención, coordinar y supervisar la interposición por parte de las Sedes Regionales las acciones judiciales derivadas de las observaciones realizadas en terreno y el levantamiento de denuncias hechas por otros canales.

¹⁷⁰ La información recabada en cada unidad policial visitada se consignaba en un reporte estándar (con criterios uniformes para denominar las vulneraciones de derechos y los motivos de detención), el que —en el caso de las sedes regionales— debía traspasarse a un formulario electrónico que permitía su respaldo y generar un consolidado. En el caso de la región Metropolitana, donde se constituyeron diversos grupos de observación que permitían cubrir paralelamente distintas zonas y tramos horarios, los reportes se enviaban al equipo central de sistematización para su respaldo e ingreso al registro nacional sobre la materia.

¹⁷¹ La cantidad y cualidad de casos en específico, son presentados en el acápite “Impedimentos a las labores de defensores y defensoras de derechos humanos”. Sin embargo, se consideró necesario relevar este tema en la estrategia metodológica, en la medida que impactó el proceso de registro de información.

2. Un segundo equipo, liderado por la Unidad de Promoción y Comunicaciones, que centralizaba la información de las distintas acciones emprendidas por el INDH en terreno y generaba reportes diarios para conocimiento de la opinión pública.
3. Un tercer equipo, liderado por la Unidad de Estudios, enfocado principalmente a la sistematización, filtro y derivación -a las respectivas sedes regionales- de las denuncias realizadas por la ciudadanía a través de vías electrónicas. Además, este equipo generó bases de datos especialmente desarrolladas para este Informe y apoyó al Consejo en la redacción del mismo.
4. Un cuarto equipo, liderado por la Unidad de Administración y Finanzas, dispuso todos sus recursos para facilitar el despliegue en el territorio, prestando soporte administrativo y logístico en todo el país, lo que agilizó las operaciones diarias. Esto incluyó desde la disposición de todos los elementos de seguridad necesarios para los equipos en terreno, pasando por las instancias de coordinación de vehículos para el traslado de los y las funcionarias, hasta la facilitación de procesos administrativos para la contratación de mayor personal o el traspaso de recursos para el fortalecimiento de las operaciones en medio de la crisis.
5. A nivel central, se constituyeron tres equipos técnicos para el desarrollo de las visitas a centros de salud, la observación de manifestaciones y la observación de unidades policiales. Los dos primeros equipos fueron liderados por la Unidad Jurídico Judicial, mientras que el tercero fue coordinado entre dicha Unidad y la Sede Regional Metropolitana.
6. En las demás sedes regionales, pese al tamaño de sus equipos, realizaron de manera abnegada y permanente las acciones de observación en manifestaciones, unidades policiales y centros de salud, permitiendo que el mandato de protección de los derechos humanos del INDH se pudiera llevar a cabo en todo Chile.

Cabe destacar que, en muchos casos, los funcionarios y funcionarias, junto con integrantes de Dirección y el Consejo, participaron tanto en los equipos de soporte como en aquellos desplegados en terreno, lo que expresa las limitaciones institucionales para abordar una situación de emergencia o crisis de esta magnitud. Así también, refleja un profundo compromiso con el mandato de protección y promoción de los derechos humanos, un apego irrestricto a la ética que comporta el desempeñarse en una institución como el INDH, y una enorme voluntad para asumir labores sin precedentes, complejas y desgastantes.

Sobre el diseño

Este Informe tiene un enfoque descriptivo y busca dar cuenta, con el mayor alcance posible, de los hechos acaecidos en el período establecido entre el 17 de octubre y el 30 de noviembre del presente año, fecha de corte para la sistematización de la información presentada. Además, releva aquellos aspectos que desde un enfoque de derechos humanos son los más significativos para analizar la acción estatal en el marco de la crisis social que vive el país.

Con este propósito, la estrategia metodológica diseñada se basó en dos pilares: 1) la revisión normativa de derechos que actúan como variables clave para evaluar las obligaciones del Estado, y 2) el levantamiento de datos para contextualizar los hechos sobre los cuales se evalúa la acción estatal. Asimismo, de manera transversal a estos dos pilares, se llevó a cabo una revisión de indicaciones realizadas en el curso de estos años por el INDH asociadas a ciertos derechos –sobre todo los económicos, sociales y culturales– que contribuyen a complementar el desarrollo del debate en torno a los hechos ocurridos en este período.

Se presentan datos de carácter cuantitativo y cualitativo, utilizando fuentes que provienen, por una parte, de registros directos realizados por funcionarios y funcionarias del INDH en instancias de observación de manifestaciones, visitas a centros de salud y unidades policiales; las denuncias electrónicas ingresadas por la ciudadanía, a través del canal dispuesto para tal efecto; y las acciones judiciales iniciadas por el Instituto; y, por otra, de consolidados estadísticos publicados por organismos públicos, organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

Límites y alcances de los datos levantados

La sistematización de la información ha sido funcional al trabajo realizado por el INDH entre el 17 de octubre y 30 de noviembre, en un contexto en el que la carga de trabajo de los equipos y los límites institucionales propios, no permiten presentar resultados con muestras nacionales y estándares de representación estadística general. Esta limitación no permitió, en algunos casos, desagregar los datos a niveles de caracterización sociodemográfica como la edad, el sexo, el nivel educacional, la comuna, etcétera. No obstante, los datos son suficientemente robustos y permiten sustentar los hallazgos que se exponen; y cumplen con criterios de confiabilidad y validez, en tanto corresponden a la recolección directa en terreno por parte de las y los funcionarios del Instituto.

Así también, los datos propios se complementan con los reportados por organismos internacionales y el Estado de Chile. Si bien esta información ayuda a ampliar la mirada sobre los hechos, en algunos casos no están contruidos a partir de las personas, sino a partir de hitos (número de manifestaciones, hechos de violencia, etc.); y tampoco permiten hacer aclaraciones sobre datos específicos o profundización de casos registrados.

Sobre las fuentes de información

En lo que refiere a los datos de manifestaciones, centros asistenciales y unidades policiales, lo que se consigna principalmente es el registro de casos o hitos, priorizando cifras generales como cantidad de personas detenidas, cantidad de casos de vulneraciones, cantidad de civiles heridos, etcétera, por lo que los resultados no permiten hacer

desagregaciones individuales. En cambio, los datos referidos a las acciones judiciales, dado que tienen como objeto principal la protección de derechos de personas, permiten hacer desagregaciones más específicas y sistematizar mayor cantidad de aristas sociodemográficas. En ambos casos, los datos expresan de manera consistente el despliegue territorial del INDH y las distintas acciones realizadas.

Es importante destacar, sin embargo, que –a partir de las acciones judiciales presentadas por el INDH– se estructuró una base de datos a nivel de víctimas, lo que permitió a la Unidad de Estudios generar cruces y estrategias analíticas más específicas bajo el enfoque de derechos humanos, vale decir, centrada principalmente en las personas. A partir de esto se reportan, a lo largo del Informe, resultados en función de tres unidades de análisis: las acciones judiciales, las víctimas y los hechos denunciados.¹⁷²

Dicho esto, los resultados presentados tienen a la base el registro realizado por el INDH en las siguientes instancias, el que fue depurado y validado, dando cuenta de lo siguiente:

Centros de salud. Cantidad de personas visitadas, cantidad de heridos y tipo de lesiones o heridas, alguna información sociodemográfica sobre las víctimas y, cuando fue posible, un relato de los hechos que llevaron a las lesiones reportadas. A la fecha de corte se habían realizado un total de 1.022 visitas a 67 recintos asistenciales, observando 3.442 víctimas.

Unidades policiales. Cantidad de personas detenidas, registradas por sexo y tramo etario simple (adulto – niños y niñas), motivos de detenciones y tipos de vulneraciones suscitadas. Hasta la fecha de corte se consignaron 918 visitas a unidades policiales, correspondientes a 8.492 personas detenidas observadas.

Manifestaciones públicas. Se levantó información sobre su convocatoria, comportamiento de Carabineros, agresiones a civiles, a defensores/as de derechos humanos, a la prensa, equipos de salud y a los propios observadores del INDH. A la fecha de corte se han observado 235 manifestaciones en todo el país.

Acciones judiciales. Casos judiciales emprendidos por el INDH, describiendo categoría de delito o falta cometida, cantidad de víctimas desagregadas por sexo, edad, otras condiciones especiales de la víctima (como la pertenencia a un grupo de especial protección u otra característica que pueda ser especialmente relevante en este contexto, como el hecho de ser parte de la prensa o personal de primeros auxilios). Asimismo, se recoge una breve descripción de los hechos que respaldan la acción judicial, región, tribunal, tipo de lesiones, origen de las lesiones, institución, entre otros. A la fecha de corte, se consignaron

¹⁷² En efecto, sobre la misma base de datos, y en pos de desagregar la mayor cantidad posible de aristas, en algunos casos se han de presentar los resultados de hechos constitutivos de delitos, en otros la cantidad de víctimas, y en otros el número y categoría de querellas. En estricto rigor, dentro de una querella, se pueden encontrar varias víctimas, y estas últimas, pueden denunciar cada una varios hechos constitutivos de delitos.

610 acciones judiciales, de las cuales 588 corresponden a querellas y 22 a recursos de amparo (constitucionales y ante jueces de garantía) en las que se representan un total de 809 víctimas.

Denuncias electrónicas. Corresponden a las denuncias ingresadas por la ciudadanía en materia de violación de derechos humanos, a través de los canales implementados para este efecto (correo electrónico y formulario web). Esta información fue depurada con el propósito de acotar las situaciones que cumplen con requisitos mínimos para su derivación a las sedes regionales, las que aplican el protocolo institucional de atención a la ciudadanía y definen los cursos de acción correspondiente. A la fecha de corte, del total de denuncias ingresadas, 4.994 pasaron el primer filtro de análisis y fueron remitidas a las respectivas sedes regionales para su análisis.

Las 16 sedes del INDH, asumieron las tareas señaladas, de acuerdo a sus capacidades y prioridades. Se registró la información diariamente, según el tipo y posibilidades de acceder a los datos de víctimas, agresores o contexto, por lo que la información, siendo fiable, no es completa en todos sus campos, ni igual para cada área de trabajo. Se cauteló la confidencialidad de las víctimas, su consentimiento para el desarrollo de acciones de denuncia ante tribunales o medios de comunicación y se continúa aún con el procesamiento de la información.