



SOUTHERN VOICE

Southern perspectives. Global debates.

OCCASIONAL
PAPER
SERIES
N°

74

**Derecho Penal en tiempos de COVID-19:
la criminalización de los incumplimientos
a la medida de aislamiento social preventivo
obligatorio en Chile y la Argentina**

Valentina Zagmutt
Martín Bohmer

OCCASIONAL
PAPER
SERIES
N°

74

**Derecho Penal en tiempos de COVID-19:
la criminalización de los incumplimientos
a la medida de aislamiento social preventivo
obligatorio en Chile y la Argentina**

Valentina Zagmutt
Martín Bohmer

Editor

Southern Voice

Página web: www.southernvoice.org

E-mail: info@southernvoice.org

Primera vez publicado en Septiembre 2021

© Southern Voice

Aviso legal: Las opiniones expresadas en este estudio pertenecen únicamente a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de Southern Voice o de cualquier otra organización a la que estén afiliados los autores.

ISSN 2307-9827 (Online)

ISSN 2307-681X (Print)

Prefacio

El COVID-19 ha reestructurado el mundo y ha cambiado radicalmente la forma en que funcionan las personas, las instituciones y los sistemas. Las vulnerabilidades económicas, sociales e institucionales preexistentes han agravado los impactos de la crisis, especialmente en las economías menos desarrolladas y emergentes, así como en sus poblaciones vulnerables.

Southern Voice se ha asociado con think tanks miembros en el Sur Global para generar evidencia del impacto de la pandemia en distintos contextos. Mediante este programa de investigación, los equipos han producido análisis basados en evidencia que incorporan perspectivas del Sur Global.

Tres temas centrales guiaron esta iniciativa de investigación: el impacto social, la recuperación económica y fiscal, y las instituciones responsables e inclusivas. Esta iniciativa presenta soluciones y recomendaciones de políticas basadas en evidencia tanto para mitigar los desafíos de la crisis —a mediano y largo plazo— como para ofrecer información que conduzca a una recuperación mejor y más sostenible.

Este estudio examina el uso de la legislación de emergencia para hacer cumplir las regulaciones COVID-19 en Chile y la Argentina. Enfoca su análisis en el impacto de la aplicación del Derecho Penal en diferentes poblaciones, especialmente en los grupos vulnerables.

Esperamos que esta publicación conjunta de Southern Voice, Espacio Público y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) sea de utilidad en la elaboración de respuestas adecuadas para enfrentar los desafíos de mediano y largo plazo presentados por la pandemia.

Debapriya Bhattacharya, PhD

Presidente de Southern Voice

y miembro distinguido del Center for Policy Dialogue (CPD)

Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que participaron y cooperaron en el desarrollo de esta investigación, tanto en Chile como en la Argentina. En especial a Diego Mellado, Juan Ignacio Vásquez, María Belén Abdala, Manuel Bertazzo, Santiago Carbajal, Joaquín Casalia, Tomás Churba y Emiliano Vitalini, por su aporte en el desarrollo de este texto. Y a Southern Voice, que mediante su apoyo financiero hizo posible su realización.

Resumen

Este estudio analiza comparativamente la utilización del Derecho Penal como una forma de hacer cumplir las medidas de aislamiento preventivo obligatorio —o cuarentenas— en el contexto de la crisis sanitaria vivida en el 2020 en Chile y la Argentina.

Utilizar el Derecho Penal para hacer cumplir la cuarentena es una decisión de política pública y, como tal, debería estar sujeta a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, por lo que en esa cuestión radica la relevancia de este análisis. Por otra parte, la utilización de la amenaza penal para garantizar el derecho a la salud puede afectar gravemente el derecho a la libertad. En ese marco, estudiar esta tensión es central para relevar la legitimidad de las decisiones. Asimismo, la forma en la que se implementa esta medida puede impactar sobre el derecho a la igualdad: es razonable pensar que la penalización del incumplimiento afecte en forma desproporcionada a ciertos sectores de la población, en particular, a aquellos con problemas habitacionales y de empleo regular. En este contexto, el estudio explora el uso que cada país le dio al Derecho Penal para asegurar el cumplimiento de las restricciones a la movilidad, así como la aplicación de esta medida en términos de generación o incremento de desigualdades respecto a la población más vulnerable, entendiéndose por tal a la que compone los sectores socioeconómicos de menores recursos.

Los principales hallazgos muestran una aplicación disímil del Derecho Penal en ambos países. Los datos de la Argentina apuntan hacia una hipótesis de indulgencia: la persecución penal a quienes violaban la cuarentena fue más intensa durante los primeros meses de la pandemia —lo que sugiere la existencia de una capacidad de *enforcement* de las reglas—, pero fue declinando con el tiempo y la mayoría de los procesos penales no avanzaron. No se advierte discriminación por nivel socioeconómico ni zona geográfica. En Chile, en cambio, la persecución penal fue efectiva y continua, con una incidencia desigual entre los diferentes grupos poblacionales. Los resultados muestran leves diferencias en su implementación, en desmedro de los sectores más vulnerables.

Autores

Valentina Zagmutt es investigadora de Espacio Público. Es abogada de la Universidad Diego Portales con maestría en Derecho Penal y Procesal Penal, y catedrática de Derecho en la Universidad de las Américas.

Martín Bohmer es abogado de la Universidad de Buenos Aires. Cuenta con un máster (L. L. M.) y un doctorado (J. S. D.) en Derecho por la Universidad de Yale. Es investigador principal del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y director fundador del área de justicia.



Contenido

Prefacio	iv
Agradecimientos	v
Resumen	vi
Contenido	viii
Índice de figuras	ix
Índice de tablas.....	ix
Abreviaciones	x
Introducción.....	11
Revisión bibliográfica	16
Metodología	20
Hallazgos	25
Conclusiones y recomendaciones	39
Referencias	45
Apéndice	49

Índice de figuras

<i>Figura 1.</i> Número de ingresos por infracción del Art. 318 del Código Penal en Chile según fiscalía regional.....	25
<i>Figura 2.</i> Tasa de incidencia de casos por infracciones del Art. 318 del Código Penal por comunas y zonas estudiadas en Chile, por cada 10 000 habitantes.....	26
<i>Figura 3.</i> Procedimientos iniciados por violación del Art. 205 en CABA, 2020 ...	34
<i>Figura 4.</i> Movilidad de la población (en miles de personas), casos COVID-19 y procedimientos iniciados por violación del Art. 205 en CABA	35
<i>Figura 5.</i> Procedimientos iniciados por violación del Art. 205 y distribución porcentual de hogares con NBI por comuna en CABA.....	36
<i>Figura 6.</i> Procedimientos iniciados por violación del Art. 205 a nivel nacional .	37

Índice de tablas

<i>Tabla 1.</i> Conversión tribunal, comuna, prioridad social, fiscalía	23
<i>Tabla 2.</i> Tipo de conclusión del caso respecto a la persecución relacionada con el Art. 318 del Código Penal por las fiscalías Oriente y Sur	31

Abreviaciones

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ASPO	Aislamiento social preventivo obligatorio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIPPEC	Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
DNU	Decretos de necesidad y urgencia
DL	Delegaciones legislativas
DNP	Decisión de no perseverar
DPP	Defensoría Penal Pública
FMO	Fiscalía Metropolitana Oriente
FMS	Fiscalía Metropolitana Sur
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PBI	Producto bruto interno
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UTM	Unidad tributaria mensual

Derecho Penal en tiempos de COVID-19: la criminalización de los incumplimientos a la medida de aislamiento social preventivo obligatorio en Chile y la Argentina

Valentina Zagmutt
Martín Bohmer

Introducción

Frente a la crisis provocada por el COVID-19, los Gobiernos de la Argentina y Chile adoptaron medidas de "aislamiento social preventivo obligatorio" o cuarentena para restringir el libre movimiento y la circulación de las personas, y de esta manera controlar y prevenir la propagación del virus. Si bien el camino normativo para adoptar estas medidas varió en cada país, ambos Gobiernos coincidieron en el uso de amenazas y sanciones penales para hacerlas cumplir.

En la Argentina, las medidas fueron dispuestas por el Poder Ejecutivo en marzo del 2020, mediante la ampliación de la emergencia sanitaria. Si bien el decreto del Ejecutivo¹ no legisla expresamente en materia penal, sí indica que la persona que lo transgrede estará sujeta a prisión de seis meses a dos años por violación de medidas para evitar la introducción o propagación de una epidemia (Art. 4), y de quince días a un año por resistir o desobedecer a un funcionario público (Art. 239); estas disposiciones concuerdan con el Código Penal. El hecho de que las medidas fueran tomadas por medio de un decreto ejecutivo, aunque posteriormente estas fueran ratificadas por el Congreso, ha levantado cuestionamientos desde el punto de vista de su legitimidad democrática².

1 Decreto 260/2020 y, principalmente, decreto 297/2020 del 20 de marzo y sus sucesivas prórrogas. En el Art. 2 de este último se estableció que "Las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren [...] al momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos [...]". De esta forma, se instaló un régimen invertido en lo que respecta a la libertad: la regla es la prohibición y, mediante normas dictadas por el Ejecutivo, se otorgan permisos.

2 Por ejemplo, múltiples expertos y abogados criticaron la medida del Poder Ejecutivo de prohibir "eventos sociales o familiares en espacios cerrados y en los domicilios de las personas" mediante un decreto en agosto del 2020. Véase <https://www.cronista.com/economia-politica/Es-constitucional-prohibir-las-reuniones-sociales-por-DNU-opinan-tres-expertos-20200803-0055.html>

La Constitución Nacional Argentina exige, como regla general, que las normas surjan como producto de debates democráticos, principalmente mediante deliberaciones del Congreso de la Nación. Sin embargo, frente a situaciones excepcionales, también establece una serie de medios para dictar este tipo de regulaciones, en los que se obvia la exigencia del debate: los decretos de necesidad y urgencia (DNU)³ y las delegaciones legislativas (DL).

En cuanto a las DL, se establece que, en casos específicos como emergencias, el Congreso puede delegar en el Ejecutivo el dictado de ciertas normas, detallando estrictamente las bases de esa delegación y el plazo durante el cual podrá ejercer esa atribución. Por último, se exige —en ambos casos— un control ulterior por parte del Congreso: una comisión bicameral dictamina acerca de la validez de las normas decretadas por el Ejecutivo y, posteriormente, el Congreso deberá ratificarlas. Sin embargo, la Ley 26.122 ha flexibilizado esos requisitos de control: a menos que ambas cámaras rechacen explícitamente el decreto, este continuará vigente. De esta forma, basta con que una sola cámara se manifieste a favor para que el decreto sea aprobado, o que una de las dos cámaras guarde silencio para que el decreto sea aprobado.

En Chile, por su parte, se echó mano al delito tipificado en el Art. 318 del Código Penal, promulgado en 1874 y modificado en 1969. Dicha figura sanciona a quienes, infringiendo la normativa, pongan en peligro la salud pública, con pena alternativa de 61 a 540 días o multa de 380 a 1260 dólares⁴. En junio del 2020, y como producto de la contingencia provocada por la crisis, se dictó la Ley 21.240, que incrementa las penas: ahora, estas pueden alcanzar los tres años de privación de libertad y las multas van de 380 a 13 597 dólares⁵. Con ello, se endureció la persecución penal que ya se estaba llevando adelante desde el momento en que comenzaron a regir las cuarentenas. La cronología de las cuarentenas en las comunas de Santiago puede encontrarse en el apéndice 1.

Las consecuencias sociales, económicas y políticas de las medidas que obligan a los ciudadanos a quedarse en sus casas han sido vastamente estudiadas (véase ONU, 2020a, y CEPAL, 2020). Por esta razón, y dado que el objetivo

3 La Constitución Nacional de Argentina establece —en su Art. 99, inciso 3— que “el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes [...]”. Además, se establecen una serie de materias prohibidas sobre las cuales el Poder Ejecutivo no puede emitir decretos de necesidad ni urgencia, entre las que se encuentran las regulaciones penales.

4 La sanción estipula de 6 a 20 unidades tributarias mensuales (UTM).

5 La sanción estipula 200 UTM.

de la investigación es otro, no nos detendremos a analizar a fondo tal cuestión. Basta aquí señalar, por ejemplo, que algunos estudios indican que las personas con niveles educativos bajos y con trabajos informales fueron las más afectadas por la crisis económica producto de la pandemia y las medidas de aislamiento (Díaz Langou et al., 2020; UNICEF, 2020). Esta situación se reforzó en el caso de los países latinoamericanos, que registran elevados niveles de informalidad laboral y desigualdad (Amarante y Arim, 2015)⁶. Según estimaciones de la OIT (2021), como consecuencia de las cuarentenas obligatorias, el nivel de desempleo en la región alcanzó 10,28% en el 2020, el nivel más alto desde 1991 —un aumento de 2,3 puntos porcentuales respecto al 2019—. En el 2020 hubo un incremento del 7% de los niveles de pobreza y del 4,5% de los de pobreza extrema, así como una contracción del 9,1% del producto bruto interno (PBI) regional (ONU, 2020; CEPAL, 2020).

Analizar el uso del Derecho Penal es relevante por tres motivos. En primer lugar, la persecución penal implica una decisión de política pública que, como tal, debe estar sujeta a deliberación democrática y a rendición de cuentas⁷. En efecto, la elección de las herramientas para enfrentar la pandemia depende de las prioridades que las autoridades establezcan. En este marco, existe poca información sistematizada sobre la intensidad de la persecución penal en los casos de incumplimiento de las medidas de cuarentena y su incidencia sobre distintos grupos poblacionales⁸, objetivo que nos proponemos indagar en este documento precisamente para poder evaluar el impacto de cómo se ha implementado la decisión de perseguir penalmente.

En segundo lugar, las medidas de aislamiento social y la persecución penal diseñadas para garantizar el derecho a la salud y el resguardo de la salud pública entran en tensión con el ejercicio del derecho a la libertad. De esta manera, la restricción a la circulación —combinada con la amenaza de una pena privativa de la libertad en caso de incumplimiento— puede alterar los derechos fundamentales que emanan de la Constitución y que garantizan las libertades individuales.

6 Además, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los integrantes del 50% de los hogares de América Latina no son trabajadores formales (Busso y Messina, 2020).

7 Davis (2020), afirma que "con la suspensión de las reglas normales de responsabilidad civil y probable penal, cualquier cliente o estudiante que se enferme o fallezca se convierte en víctima potencial de los actos u omisiones de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial a nivel estatal o federal" (párr. 43) (traducción propia).

8 Por ejemplo, la Universidad de Oxford cuenta con un índice que compara el nivel de rigurosidad de las cuarentenas establecidas por los países: COVID-19 Stringency Index, disponible en <https://ig.ft.com/coronavirus-lockdowns/>. Sin embargo, este índice está orientado a comparar la capacidad de los países, más que a proveer información acerca del grado de persecución penal en cada uno de ellos.

Por último, es posible esperar que la restricción a la movilidad y la consecuente penalización del incumplimiento, con sanciones que van desde multas hasta la privación de la libertad, afecte —en mayor medida— a los sectores más pobres. Son ellos quienes carecen de recursos suficientes para enfrentar la crisis y, a su vez, suelen estar sujetos en mayor proporción a la informalidad laboral (Maurizio, 2019).

Más aún, como ha señalado Fernández (2006), el Derecho Penal como instrumento de control social aplicado a las clases sociales menos favorecidas constituye el único aspecto que resulta empíricamente verificable. Basta observar las estadísticas respecto a personas perseguidas penalmente, así como a aquellas que se encuentran en la cárcel o aun en centros de reclusión adolescente, para advertir que son los sectores sociales con mayores carencias quienes resultan criminalizados por los sistemas de justicia penal. Algunos autores señalan, incluso, que el sistema penal —en una gran medida—, viene funcionando, en los hechos, como un factor de revictimización de la pobreza (Baratta, 2004; Finkelstein Nappi, 2004; Zaffaroni et al., 2005; Vitale, 2008).



La aplicación del Derecho Penal para hacer cumplir la cuarentena en Chile y Argentina perjudicó, en mayor medida, a los sectores vulnerables.

Como consecuencia de lo anterior, la intervención del sistema de justicia penal —dependiendo de la forma en la que se realice— puede incrementar o reproducir las desigualdades estructurales existentes en cada país. En ese marco, este estudio describe la forma en la cual se utilizó el Derecho Penal en la Argentina y Chile como una herramienta para respaldar la implementación y el cumplimiento de una medida sanitaria. Entre las interrogantes que busca despejar, se encuentran las siguientes: ¿efectivamente se usó esta herramienta? ¿Se persiguió penalmente a los infractores? ¿Fue igualitario su uso en los diversos sectores de la población? ¿Qué alcance tuvo la utilización de la herramienta penal en los casos de incumplimiento de la cuarentena?

En concreto, el estudio detalla, en primer lugar, el camino normativo que siguió cada país, para luego analizar su implementación y la incidencia que esta medida tuvo en términos de afectación de los derechos a la libertad, igualdad y no discriminación en la población en general y en los grupos vulnerables en particular. A partir de un análisis acerca del uso del Derecho Penal se busca transparentar un mecanismo del cual aún se

sabe poco y contribuir, a su vez, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), específicamente aquellos vinculados a la reducción de las desigualdades (ODS 10)⁹, y a la promoción de la justicia y de instituciones sólidas (ODS 16)¹⁰.

De esta forma, se indaga acerca de la manera en la que se usa, en cada país, el Derecho Penal para sancionar el incumplimiento de las medidas de cuarentena y cómo se aplica en distintos grupos poblacionales. Aunque no se analiza empíricamente el impacto socioeconómico de la cuarentena ni de los mecanismos para hacerla cumplir, se argumenta que ambos afectan más a los grupos vulnerables, cuyos integrantes se ven obligados a romper las medidas de aislamiento para poder subsistir. Los impactos socioeconómicos por dejar de trabajar, por realizar trámites, por ser estigmatizado, etcétera, pueden ser más profundos para estos segmentos poblacionales.

Los resultados indican que entre ambos países existen diferencias importantes con relación al uso de esta herramienta. Los datos de la Argentina muestran que la persecución penal a quienes violaban la cuarentena fue declinando con el tiempo y que los procesos penales en su mayoría no avanzaron. Tampoco se advierte discriminación por clase o zona geográfica. El uso más intenso de la herramienta penal durante los primeros meses de la cuarentena sugiere la existencia de capacidad para aplicar la norma, así como de decisión de actuar con indulgencia en los meses subsiguientes, cuando las consecuencias socioeconómicas negativas de la cuarentena se profundizaron. En cambio, en Chile los datos dan cuenta de la intensa persecución penal que se llevó a cabo —de manera más o menos homogénea— en los sectores estudiados. Sin embargo, se observa que quienes se encuentran en situación de pobreza fueron sometidos a procesos judiciales más extensos y con consecuencias más gravosas. Esto sugiere que la aplicación del Derecho Penal para hacer cumplir la cuarentena en Chile perjudicó más a los sectores vulnerables.

9 En particular, el estudio busca indagar sobre la relevancia del uso de la herramienta penal y en qué medida ese uso incumple los compromisos de alcanzar una mayor igualdad e inclusión que requieren en las metas 10.2 y 10.3

10 Respecto del ODS 16, sus metas buscan garantizar la igualdad en el acceso a la justicia (16.3), promover que las instituciones rindan cuentas (16.6) y garantizar que las decisiones se tomen en forma inclusiva y participativa (16.7). Este informe investiga en qué medida la utilización de la justicia penal en este contexto se adecúa a estos compromisos.

Revisión bibliográfica

En el contexto de la crisis sanitaria que actualmente vivimos como producto del COVID-19, se ha autorizado la imposición —con ciertos límites— de medidas que restringen el ejercicio de derechos. La ONU (2020b) ha señalado que si bien algunos derechos — como la libertad de movimiento, de expresión y de reunión pacífica— pueden verse sujetos a restricciones por razones de salud pública, los Estados deben necesariamente aplicar estas medidas respetando los estándares emanados de los tratados internacionales de derechos humanos que se encuentren vigentes. Entre estos figura el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que permite la restricción de los mencionados derechos siempre y cuando se cumplan los denominados Principios de Siracusa (1985), que definen las condiciones necesarias para su limitación, así como las prohibiciones relacionadas con su restricción (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, 1985). En virtud de ellos, las medidas restrictivas deben —entre otras condiciones— respetar al principio de legalidad, y además ser necesarias, proporcionales y no discriminatorias, sin que —en la práctica— aquellos derechos sean suspendidos totalmente o derogados (véanse los Principios de Siracusa, así como Amnistía Internacional, 2020). Por tanto, resultan plenamente aplicables a las limitaciones de derechos que se han producido en el contexto de la crisis sanitaria, debiendo constituirse como un límite a las restricciones de estos.

El Estado, por su lado, puede adoptar mecanismos para asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias y garantizar su efectividad en el control de la pandemia, a la vez que respeta el principio de proporcionalidad al imponer sanciones, y evita que dichas medidas sean impuestas en forma arbitraria o discriminatoria (ONU, 2020b).

En ese contexto, la Argentina y Chile tomaron la medida de aislamiento social preventivo obligatorio (ASPO) o cuarentena, y establecieron sanciones penales en caso de incumplimiento. Esto significa que, además de imponer una medida restrictiva de derechos, se echó mano al sistema de justicia penal como un medio que permita hacer cumplir las regulaciones creadas para abordar la crisis y controlar la propagación del virus. Esta fue una práctica generalizada en la región¹¹.

Si bien es lógico que se busque garantizar el cumplimiento de la medida, no es obvio que esto se haga mediante el Derecho Penal. Y es que establecer prohibiciones de

11 Además de la Argentina y Chile, la práctica de establecer algún tipo de sanción frente al incumplimiento de esta medida también se registró en otros países de la región como Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

incurrir en determinadas conductas bajo la amenaza de imponer sanciones constituye una afectación importante, entre otros, al ejercicio de la libertad personal (Mera, 1998). Por esta razón existen principios limitadores del poder punitivo, entre ellos el de *ultima ratio*, que implica que el Derecho Penal debe ser el último instrumento al que el Estado recurra para proteger determinados bienes jurídicos —por ejemplo, bienes materiales o inmateriales protegidos por el Derecho, incluyendo el bienestar de la sociedad—. Solo debería recurrirse a este cuando no existan otras formas de control menos lesivas “formales e informales” (Carnevali, 2008). Sin perjuicio de ello, ambos países optaron por esta vía como estrategia para asegurar el cumplimiento de la medida.

No es la primera vez que, a nivel mundial, se ha enfrentado una crisis sanitaria que obligue a los Estados a adoptar diversas medidas de contención. Para efectos de este estudio, se revisaron experiencias anteriores y, sobre esa base, se determinó que, en general, no es usual que se recurra al Derecho Penal en estas situaciones. Así, por ejemplo, durante la crisis del ébola, no se utilizó masivamente esta herramienta como forma de control de la propagación. El Derecho Penal apareció después, como mecanismo de determinación de responsabilidades, mas no de prevención y control de propagación. Así ocurrió en España, donde se exploró la eventual responsabilidad penal que podría existir con relación a falencias en los implementos de seguridad y el modo de tratamiento de un paciente contagiado con ébola (Rodríguez, 2014).

La situación varía tratándose de infecciones de transmisión sexual. Sobre este punto, el mismo estudio pudo determinar que el Derecho Penal sí se ha utilizado como una herramienta sancionatoria de conductas generadoras de riesgo de transmisión. Por ejemplo, antes de la propagación del VIH, distintos estados de Estados Unidos criminalizaban la exposición dolosa a enfermedades de transmisión sexual. Lo mismo sucedió con el VIH, pues varios estados penalizaron uno o más comportamientos que presentaban un riesgo bajo de transmitirlo (Lazzarini et al., 2002). O’Byrne et al. (2013) intentaron determinar el impacto de la criminalización de estas conductas, y concluyeron que la adopción de leyes penales en el marco del control del VIH afectó en forma negativa la salud pública.

Como ya se indicó, las medidas de cuarentena en la Argentina fueron dispuestas por decreto, y luego ratificadas por el Congreso. Naturalmente, el fin era salvaguardar la salud pública al disminuir la circulación del COVID-19. El motivo parece, en principio, suficiente o acorde con las excepciones planteadas para la sanción de DNU (Malavolta y Pulvirenti, 2020). Sin embargo, el régimen establecido mediante esa vía ha sido prorrogado, aun con el Congreso en funcionamiento. Existe extensa literatura que advierte acerca de los riesgos asociados a la utilización de decretos, así como del posible impacto sobre el Estado de derecho de otorgar la potestad de legislar a un órgano unipersonal y no

deliberativo como lo es el Poder Ejecutivo (O'Donnell, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Ferreira Rubio y Goretti, 1996). El uso recurrente de esta herramienta puede implicar, entonces, el debilitamiento de ciertas garantías, así como también una caída de la legitimidad en el proceso de toma de decisiones: en definitiva, es el Congreso el ámbito natural para deliberar y conformar consensos amplios, tan importantes en la discusión de política pública en escenarios excepcionales como los que generó la pandemia del COVID-19. En línea con esta idea, diversos estudios interpretan la utilización de los decretos en los presidencialismos como una usurpación de la autoridad de los Poderes Legislativos, y señalan críticamente los incentivos existentes en estos sistemas para legislar mediante decretos (Linz, 1994; Lijphart, 1994).



**Chile y
Argentina
recurrieron al
Derecho Penal para el
cumplimiento de las
regulaciones sobre la
crisis y control de la
propagación del virus.**

En Chile han existido cuestionamientos al uso del Derecho Penal para sancionar el incumplimiento de la pandemia. Estos surgieron desde que comenzó la persecución penal por los incumplimientos, y se fortalecieron en el contexto de la tramitación en el Congreso de la Ley 21.240. Los detractores se opusieron a la utilización del Derecho Penal para disminuir y controlar los contagios, advirtiendo el posible uso discriminatorio que podría producirse respecto de los grupos y sectores más pobres, como ha sido la tónica en el país, donde incluso el Instituto Nacional de Derechos Humanos sostuvo que la criminalización de la pobreza es una constante en el sistema penal. Pero, además, son los grupos más desfavorecidos quienes —frente a la carencia de recursos— se ven obligados a incumplir la medida, exponiéndose a las penas que, aunque sean multas, generan una consecuencia discriminatoria entre quienes pueden pagar y quienes no tienen posibilidad de hacerlo. Con ello, el sistema de justicia penal aumenta y reproduce las desigualdades estructurales existentes (Pascual, 2020).

Además, se cuestiona la constitucionalidad de la norma, pues no respeta el principio de legalidad y proporcionalidad exigido tanto por la Constitución como por los tratados internacionales sobre derechos humanos (Defensoría Penal Pública, 2020). Especial relevancia, para efectos de este trabajo, cumple este último principio. En virtud de él, las leyes penales deben pasar un examen de constitucionalidad en el que se analizará principalmente (i) si la medida es o no idónea para alcanzar la finalidad perseguida-protección de un bien jurídico, (ii) la necesidad de adoptarla y, por

último, (iii) su razonabilidad (Fernández, 2010). Este último punto —también conocido como proporcionalidad en sentido estricto— supone, precisamente, un análisis entre la gravedad de la intervención penal y la importancia del beneficio que de ella se espera.

Existen, incluso, pronunciamientos del Tribunal Constitucional chileno en orden a declarar, en procesos específicos, la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del Art. 318. Este sanciona —entre otras conductas— la de incumplir el aislamiento sanitario poniendo en peligro la salud pública, por ser parcialmente inconstitucional¹².

Además, para una parte importante de la academia penal chilena, en el Art. 318 —norma que sanciona los incumplimientos a la normativa sanitaria— quedan comprendidas una serie de conductas que constituyen una mera infracción administrativa (Londoño, 2020) que, sin embargo, habilita la detención de los sujetos —e incluso su privación de libertad— ya sea por medio de su aprehensión, imposición de medidas cautelares o bien condenas que supongan pena de cárcel, aun cuando, por medio de dicha infracción, no se produzca una efectiva lesión a la salud pública, pues no es preciso que el infractor esté contagiado.

Emplear el aparato de persecución penal frente a situaciones que requieren la adopción de medidas sociales no es un fenómeno nuevo en la región. Según Miranda (2007), es habitual identificar situaciones en las cuales las políticas criminales parecen sustituir a las políticas sociales. Ejemplo de ello es lo ocurrido en Chile con la promulgación de la Ley 20.931, que creó el control preventivo de identidad como una herramienta que pretende aumentar las facultades de la Policía en su labor de combate contra la delincuencia. Al autorizar controlar la identidad de una persona sin ningún indicio de comisión de delito, la norma expone a la población a un trato discriminatorio y a eventuales vulneraciones de derechos —como la libertad personal, la seguridad individual, la privacidad—, en vez de hacer frente al problema social de pobreza y segregación que implica el fenómeno de la delincuencia. Se pretende construir consenso y legitimidad



Emplear la persecución penal frente a situaciones que requieren la adopción de medidas sociales expone a la población a un trato discriminatorio y vulneraciones de derechos.

12 En ese sentido, véase STC Tribunal Constitucional Rol 8950-2020, disponible en <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/01/146328-1.pdf>

utilizando el incremento de la punitividad como una moneda de cambio en el mercado político (Sozzo, 2012).

Siguiendo a Miranda (2007), la intervención político-estructural para afrontar las problemáticas sociales es sustituida por una intervención judicial-penal de capacidad transformadora muy limitada, lo que pone en peligro la legitimidad del Derecho Penal al tensionar los límites del poder punitivo del Estado (*ius puniendi*), es decir, la facultad de castigar de los Estados, especialmente, el principio de *ultima ratio*. El Derecho Penal se transforma en la respuesta que entrega el Estado frente a cualquier conflicto que surja (Marqués, 2017).

El resultado de esta estrategia es una inefectiva respuesta. No se soluciona el problema que se pretende atacar, se generan consecuencias opuestas a las esperadas y se profundizan los conflictos asociados a las políticas criminales, entre otras (Arriagada y Nespolo, 2012).

Metodología

El estudio describe las medidas de aislamiento social preventivo y obligatorio adoptadas por los Gobiernos de la Argentina y Chile para controlar y evitar la propagación del COVID-19, con foco en la utilización —en ambos países— del Derecho Penal como forma de hacerlas cumplir. En el texto se pretende explorar la incidencia de las medidas adoptadas sobre la población en general, con énfasis en los sectores más pobres, comparando la cantidad de procesos penales iniciados en regiones económicamente diversas.

La selección de los casos respondió a dos criterios fundamentales:

- Ambos países criminalizaron los incumplimientos de las medidas sanitarias decretadas para enfrentar la crisis generada por el COVID-19.
- Cada uno cuenta con una organización y un diseño judicial diferente del otro. La Argentina es un país federal, mientras que Chile, unitario. Además, sus sistemas de justicia penal obedecen a diseños distintos: inquisitivo versus acusatorio.

Precisamente, se trata de un estudio descriptivo, que parte de diversas fuentes de datos observacionales obtenidos, sobre todo, en virtud de solicitudes realizadas —sobre la base de la Ley de Transparencia— a algunas instituciones del Sistema de Justicia Penal, y otros disponibles en páginas oficiales.

Para el análisis se emplearon datos relativos a la persecución y las detenciones realizadas en Chile y la Argentina. Las fuentes de información varían según cada país. En la Argentina, la información sobre el número de procedimientos iniciados por violación del Art. 205 exclusivamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) fue provista por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y los datos para las 24 jurisdicciones que componen el territorio argentino —23 provincias y CABA—, por el Ministerio Público Fiscal de la Nación. Esto permitió dar cuenta de las estrategias vinculadas al cumplimiento de la cuarentena a lo largo del país. Los datos refieren al período de marzo a noviembre del 2020, y suman un total de 7910 casos (en las 23 provincias) y 36 354 (en CABA)¹³.

En Chile, la información sobre la cantidad de procedimientos iniciados por infracciones a la medida de cuarentena, durante el período comprendido entre marzo y agosto del 2020, fue provista por el Ministerio Público (MP) y la Defensoría Penal Pública (DPP)¹⁴. La información acerca de los procedimientos iniciados permitió describir el uso de la herramienta penal en cada país, así como dar cuenta de las estrategias vinculadas al cumplimiento de la medida en las distintas zonas estudiadas.

A su vez, en tanto el propósito central del estudio es analizar comparativamente el uso del Derecho Penal como forma de hacer cumplir las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y su incidencia sobre la población —especialmente respecto de las personas más pobres—, se exploró si se registraban o no diferencias entre distintos sectores o comunas de cada país. Para ello, se calculó la tasa de incidencia de casos por infracciones al Art. 318 por comunas y zonas estudiadas en Chile, y del Art. 205 por provincia en la Argentina. En el caso de Chile, la tasa de incidencia se calculó por cada 10 000 habitantes. La información sobre habitantes por comunas y zonas en Chile corresponde al Instituto Nacional de Estadísticas (2020); y la información por provincia en la Argentina, al último censo nacional disponible (2010).

En el caso chileno, se estudiaron dos sectores de Santiago: la zona oriente y la zona sur, representativos de niveles socioeconómicos altos y bajos, respectivamente. Ambas zonas incluyen a las comunas más ricas y más pobres de la capital. Para la categorización empleamos el *Índice de prioridad social de comunas 2019*, elaborado por la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia. Este integra aspectos relevantes del desarrollo social comunal, como las dimensiones de ingresos,

13 Los datos van desde marzo al 9 de noviembre del 2020 en el caso de CABA; y para el caso de los datos nacionales, de marzo al 11 de noviembre del 2020.

14 El período de análisis va desde el 1 de marzo al 31 de agosto del 2020. La fecha de inicio del análisis tomó en consideración el momento en que el Gobierno de Chile comenzó a adoptar medidas.

educación y salud. Se trata de un índice sintético que permite dimensionar el nivel de vida relativo alcanzado por la población de una comuna en torno a cinco categorías: alta prioridad, media alta prioridad, media baja prioridad, baja prioridad y sin prioridad. Las comunas sin prioridad social pertenecen al sector oriente (rico); y las con alta prioridad social, al sur (pobre).

En el caso argentino, se estudió el comportamiento persecutorio en las distintas comunas de CABA. Para determinar la situación socioeconómica de las comunas de CABA, se utilizaron datos sobre la distribución porcentual de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) por comuna, extraídos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Luego, siguiendo la misma metodología de investigación empírica, se complementó la información para cada país con datos pertinentes de acuerdo con cada realidad. En Chile, se empleó información sobre la cantidad de causas penales ingresadas y concluidas durante el período marzo a agosto del 2020, así como las formas específicas en que terminaron y el número de prisiones preventivas decretadas en estas. Se solicitó dicha información a las instituciones a nivel nacional y a las divisiones territoriales del Ministerio Público que trabajan en ambas zonas: Fiscalía Metropolitana Oriente (FMO) y Fiscalía Metropolitana Sur (FMS).



En Chile, la herramienta penal fue aplicada de forma diferenciada entre los infractores de sectores ricos y pobres, afectando aun más a esta última población.

La obtención de los datos por zonas permitió contrastar el número de ingresos y de términos, así como observar las distintas formas en que concluyeron las causas y el uso dado a la prisión preventiva. Sobre esa base, es posible establecer diferencias en la utilización de esta herramienta cuando se aplica a sectores ricos y pobres, así como el tratamiento que el sistema penal ha dado a ambos grupos. De esta manera, se puede determinar si con ello se ha afectado especialmente a los sectores más vulnerables.

Sin embargo, dada la diversidad de la composición socioeconómica de las zonas —especialmente las categorizadas como más pobres—, esta información resultaba insuficiente. Por ello, se solicitó a la Defensoría Penal Pública información desagregada

según el tribunal con competencia en las comunas de interés. Esto nos permitió limpiar la muestra y concentrarnos únicamente en las comunas sin prioridad y con alta prioridad social. La tabla 1 sintetiza lo señalado.

Tabla 1. Conversión tribunal, comuna, prioridad social, fiscalía en Chile

Tribunal	Comunas	Índice de prioridad social	Fiscalía
4.º JG	Las Condes, La Reina, Vitacura y Lo Barnechea	Sin prioridad	FMO
8.º JG	Providencia y Ñuñoa	Sin prioridad	FMO
13.º JG	Peñalolén y Macul	Baja prioridad	FMO
14.º JG	La Florida	Baja prioridad	FMO
10.º JG	Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo	Media baja y alta prioridad, respectivamente	FMS
11.º JG	San Miguel, La Cisterna y El Bosque	Baja prioridad, media baja prioridad y media alta prioridad, respectivamente	FMS
12.º JG	La Granja y San Joaquín	Media baja prioridad y media alta prioridad, respectivamente	FMS
15.º JG	San Ramón y La Pintana	Alta prioridad	FMS
JG Puente Alto	Puente Alto, Pirque, San José de Maipo	Baja prioridad, media baja prioridad y media alta, respectivamente	FMS

Fuente: Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia (2019) y Código Orgánico de Tribunales (2021).
Elaborado por los autores.

Además, con el objetivo de establecer comparaciones respecto al uso y la aplicación del Art. 318¹⁵, se utilizó información de años anteriores proporcionada por el Ministerio Público.

En la Argentina, por otro lado, el análisis se complementó con datos de movilidad del portal del GCBA acerca de la cantidad de viajes diarios realizados en transporte público según el tipo de vehículo: tren, colectivo o subte. Esta información permitió estimar la movilidad de las personas en CABA. Los datos acerca del número total de viajes en los tres medios de transporte fueron agregados por mes, para dar cuenta de la variación en la movilidad a lo largo del tiempo. Los datos muestran la movilidad de la ciudadanía, pero no permiten distinguir en qué caso se trata de población autorizada para transitar —personal esencial de salud esencial— o de no autorizada.

Para dar cuenta de cómo evolucionaba la situación epidemiológica en la CABA durante el período de marzo a octubre del 2020, se utilizaron también datos extraídos del portal del GCBA, el cual ofrece el listado diario de casos de COVID confirmados. Asimismo, se observaron los casos confirmados por mes, para seguir la evolución del contagio a lo largo del tiempo. Esta información da cuenta de la dinámica entre el número de casos, la movilidad de las personas y la persecución penal.

Para finalizar, debemos precisar que el análisis presentado es descriptivo y exploratorio. Se debe tener en cuenta que los datos disponibles solo permiten extraer conclusiones preliminares y parciales que, en ningún caso, pretenden ser representativas de la realidad general de cada uno de los países estudiados. Múltiples factores pueden estar operando en la relación entre los ingresos y los términos de los casos en Chile, y entre la movilidad y la penalización de violar la cuarentena en los diferentes puntos de la Argentina.

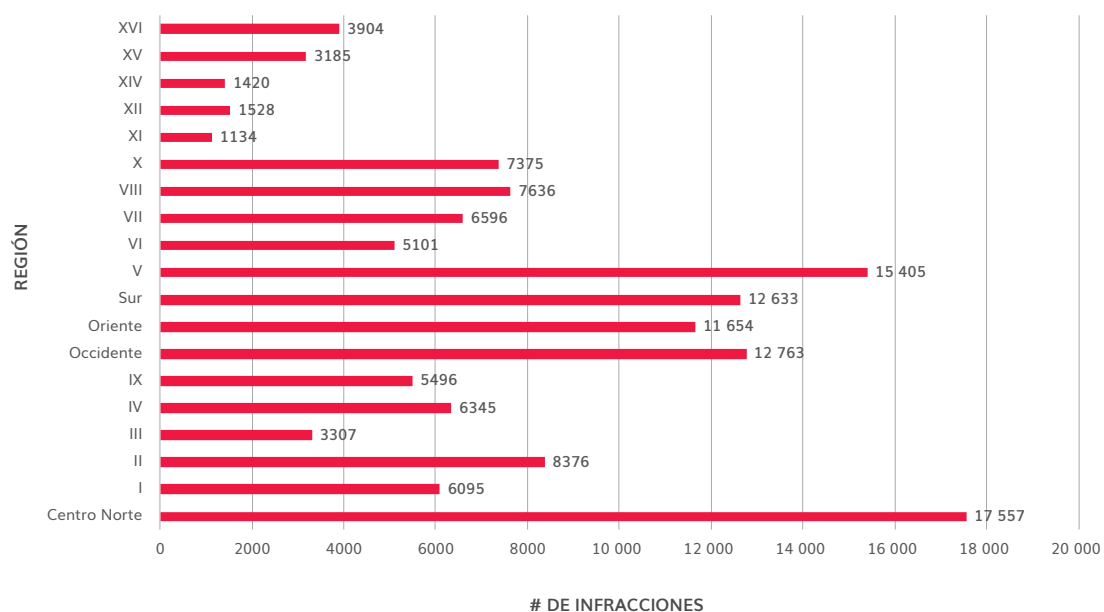
15 Las comparaciones solo pueden establecerse respecto a las cifras, publicadas en años anteriores, de los delitos que pertenecen a una misma categoría —esto es, "con imputado conocido"—, pues el Art. 318 pertenece a ese grupo en la medida en que, en todos los casos, el imputado es conocido. Siempre que se controle al infractor, se conocerá su identidad.

Hallazgos

Los datos de criminalización en Chile

La estrategia de criminalización empleada consistió en tipificar cualquier violación de la medida de aislamiento social preventivo en el delito señalado en el Art. 318¹⁶ del Código Penal. Para el período de marzo a agosto del 2020, no hubo región en la que no se ingresaran causas penales por infracciones a este artículo. El total nacional de infracciones alcanzó las 137 510 (figura 1).

Figura 1. Número de ingresos por infracción del Art. 318 del Código Penal en Chile, según fiscalía regional



Fuente: Ministerio Público de Chile (2020c).

Elaborado por los autores.

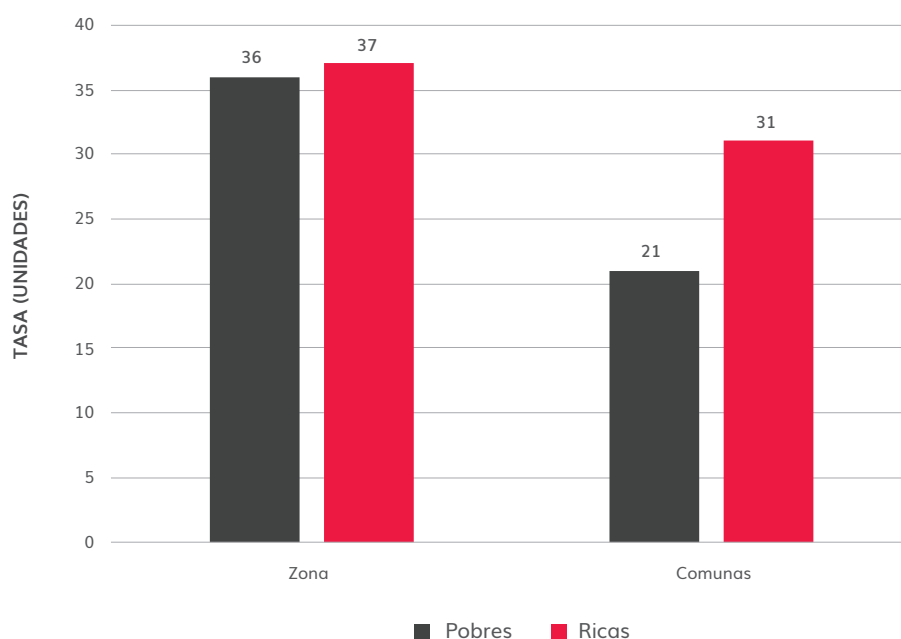
16 Art. 318 del Código Penal.

El que pusiere en peligro la salud pública por infracción de las reglas higiénicas o de salubridad, debidamente publicadas por la autoridad, en tiempo de catástrofe, epidemia o contagio, será penado con presidio menor en su grado mínimo a medio o multa de seis a doscientas unidades tributarias mensuales. Será circunstancia agravante de este delito cometerlo mediante la convocatoria a espectáculos, celebraciones o festividades prohibidas por la autoridad sanitaria en tiempo de catástrofe, pandemia o contagio. En los casos en que el Ministerio Público solicite únicamente la pena de multa de seis unidades tributarias mensuales, se procederá en cualquier momento conforme a las reglas generales del procedimiento monitorio, siendo aplicable lo previsto en el Art. 398 del Código Procesal Penal. Tratándose de multas superiores se procederá de acuerdo con las normas que regulan el procedimiento simplificado.

Según datos del 2019 del Ministerio Público, en seis meses de persecución basada en el uso del Art. 318 del Código Penal, del total de ingresos al sistema por todos los delitos con imputado o autor conocido —es decir, en el que se sabe quién es el infractor—, los referidos a la violación de la medida de aislamiento social preventivo alcanzaron el 21,13%. Esto da cuenta de la magnitud del uso de esta penalización y de la enorme carga que implicó para el sistema de justicia penal en su conjunto. Por otra parte, según datos de la Defensoría Penal Pública, hubo 76 393 causas ingresadas a nivel nacional. La discrepancia del total entre ambas instituciones radica en dos aspectos. El primero es que el Ministerio Público registra todos los ingresos, mientras que la Defensoría solo aquellos que se judicializan; esto sucede cuando el Ministerio Público toma la decisión de presentar el caso ante un tribunal. El segundo se debe a que la Defensoría solo patrocina causas de los infractores que no cuentan con un abogado particular; en cambio, el Ministerio Público asume todas las causas.

Al comparar los ingresos de casos por zona pobre y rica, vemos que existe una leve diferencia, pues se registran 37 y 36 ingresos por cada 10 000 habitantes, respectivamente. Esta diferencia aumenta si centramos el análisis en las comunas sin y con alta prioridad social, como se evidencia en la figura 2. Por cada 10 000 habitantes, hubo 21 ingresos en las comunas sin prioridad (ricas) y 31 ingresos en aquellas con alta prioridad (pobres).

Figura 2. Tasa de incidencia de casos por infracciones del Art. 318 del Código Penal por comunas y zonas estudiadas en Chile, por cada 10 000 habitantes



Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas (2020) y Defensoría Penal Pública (2020).
Elaborado por los autores.

Los datos entregados por la DPP venían desagregados según si los ingresos (i) corresponden exclusivamente al delito previsto en el Art. 318 del Código Penal o bien (ii) a causas en las que se aplicó el Art. 318 del Código Penal más otro delito (concurso de delitos). Esta desagregación nos sirve en la medida en que los ingresos solo por el delito previsto en el Art. 318 del Código Penal suponen que la persecución penal se inició con un control que funcionarios policiales realizaron a un sujeto para comprobar si contaba o no con un permiso sanitario que justificara el incumplimiento de la cuarentena. Es decir, en este tipo de ingresos siempre ha habido un control directo del cumplimiento de las cuarentenas sanitarias. Mientras, cuando se habla de causas en las que se imputa el delito del Art. 318 del Código Penal junto con otro delito, es dable suponer que la imputación por el 318 podría haber sido detectada a propósito de la comisión de otro delito, y no necesariamente a la inversa. El estudio de los ingresos debidos exclusivamente al Art. 318 del Código Penal permite medir con mayor precisión el control ejercido hacia las personas, en comparación con los casos de ingresos por infracción del Art. 318 más otro delito.

Los datos por zonas entregados por la Defensoría Penal Pública muestran que los ingresos exclusivos por el Art. 318 fueron más frecuentes en la zona rica (oriente: 78,46%) que en la pobre (sur: 71,02%). Lo mismo se observa si se centra el análisis en las comunas. En aquellas sin prioridad social (ricas), los ingresos debidos exclusivamente al Art. 318 representan el 75,49%; mientras que en las de alta prioridad (pobres), el 73,62%.

Según la lógica antes expuesta, los datos podrían constituir un indicio de mayor control policial en los sectores y comunas más ricas. Con todo, es preciso tener presente que existen límites en relación con lo que puede sugerir la evidencia, pues se deben considerar otras variables, por ejemplo, el número de funcionarios policiales disponibles en cada sector, así como la cantidad de población flotante o personas que no están oficialmente inscritas en la comunidad. Por tanto, no es un hallazgo concluyente, sino un indicio que abre la puerta a investigar qué está sucediendo.

Analizado este punto, conviene preguntarnos si existen diferencias en el tratamiento penal que se ha dado en uno y otro sector. Comenzaremos con la exposición de las cifras respecto a la cantidad de términos, para luego exponer las formas específicas de estos.

A nivel nacional, hasta agosto del 2020 se cerró el 59,89% de las causas. Por su parte, en los sectores más ricos hubo cierres en el 49,84% de los casos, mientras que, en los más pobres, durante el mismo período solo concluyeron el 24,07% de las causas. Los datos de la Defensoría Penal Pública reflejan la misma tendencia. Esto indica una diferencia en la forma en que se procesan estos casos, que nos podría llevar a concluir que, en la zona más rica, los procesos concluyen más rápido, mientras que, en la

pobre, tienden a dilatarse, lo que implica un mayor costo para los infractores y muestra directa relación con la forma de actuar de los intervinientes del sistema de justicia penal, pues los plazos de conclusión dependen de ellos. Durante la investigación, encontramos algunos indicios que sugieren que la diferencia se podría explicar por el comportamiento de los tribunales de justicia. Sin embargo, se trata de una hipótesis muy preliminar y que, por tanto, requiere confirmarse.

Al explorar la situación en el nivel de comunas sin y con alta prioridad social, los datos coinciden con lo recién expuesto. Son las comunas sin prioridad (ricas) las que acumulan la mayor cantidad de procesos concluidos (1020), que representan el 36,91% del total de causas ingresadas. Por otra parte, las comunas pertenecientes a la zona pobre suman solo 343, esto es, 14,42%.

Con estos datos, vemos que la tendencia observada se confirma, puesto que hay más causas por infracciones al Art. 318 del Código Penal cerradas en comunas ricas que en comunas pobres. Las causas seguidas contra los infractores de las comunas ricas se cierran más rápido que las que enfrentan los que residen en comunas pobres, lo que supone —como ya señalamos— que estos últimos se vean obligados a enfrentar largos procesos, con la consiguiente extensión de los costos de diverso tipo que esto supone. También se advierten diferencias en las formas en que han concluido las causas, tanto en el nivel nacional como en las zonas estudiadas.

Para comprender mejor lo que se expone a continuación, es necesario dar ciertas explicaciones relativas a las formas en que puede terminar una causa. Esta aclaración en ningún caso abarca todos los posibles términos, sino únicamente los que son relevantes para efectos del estudio.

En primer lugar, encontramos que un proceso concluye mediante una sentencia, que puede ser condenatoria —considera culpable al infractor— o absolutoria —lo libera de los cargos—. Existen distintos procedimientos para llegar a una sentencia, tales como el "monitorio", aplicable solo cuando se solicita la aplicación de una multa, la cual —por disposición expresa de la ley— puede ser suspendida durante seis meses; transcurrido este lapso, se dicta el sobreseimiento definitivo —es decir, en términos simples, la causa se borra— si, en el ínterin, el sentenciado no hubiese sido formalizado o requerido por otro delito. Otro procedimiento es el simplificado, que se aplica cuando se solicita una pena que no supera los 540 días de privación de libertad; es decir, una pena privativa de libertad y de cuantía más alta.

En segundo lugar, además de concluir una causa mediante una sentencia, se puede también finalizar por las siguientes alternativas procesales:

- i. Que los antecedentes sean insuficientes para desarrollar actividades de investigación conducentes al esclarecimiento de los hechos (archivo provisional)¹⁷.
- ii. Cuando se considera que no compromete gravemente al interés público (principio de oportunidad)¹⁸.
- iii. Cuando los hechos denunciados no constituyen un delito, o los antecedentes y datos suministrados permiten establecer que la responsabilidad penal del imputado se encuentra extinguida, y solo en la medida en que no haya intervenido un tribunal (facultad de no iniciar investigación)¹⁹.
- iv. Cuando se advierten insuficiencias probatorias, como la falta de antecedentes para acreditar el delito (decisión de no perseverar)²⁰.

Por último, está la salida alternativa de suspensión condicional del procedimiento. Consiste en un acuerdo entre el fiscal y el imputado, en el cual el primero acepta

17 Art. 167 Código Procesal Penal.- Archivo provisional. En tanto no se hubiere producido la intervención del juez de garantía en el procedimiento, el Ministerio Público podrá archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no aparecieren antecedentes que permitieran desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Si el delito mereciere pena aflictiva, el fiscal deberá someter la decisión sobre archivo provisional a la aprobación del Fiscal Regional.

La víctima podrá solicitar al Ministerio Público la reapertura del procedimiento y la realización de diligencias de investigación. Asimismo, podrá reclamar de la denegación de dicha solicitud ante las autoridades del Ministerio Público.

18 Art. 170 Código Procesal Penal.- Principio de oportunidad. Los fiscales del Ministerio Público podrán no iniciar la persecución penal o abandonar la ya iniciada cuando se tratare de un hecho que no comprometiere gravemente el interés público, a menos que la pena mínima asignada al delito excediere la de presidio o reclusión menores en su grado mínimo o que se tratare de un delito cometido por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones [...].

19 Artículo 168 Código Procesal Penal.- Facultad para no iniciar investigación. En tanto no se hubiere producido la intervención del juez de garantía en el procedimiento, el fiscal podrá abstenerse de toda investigación cuando los hechos relatados en la denuncia no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitieran establecer que se encuentra extinguida la responsabilidad penal del imputado. Esta decisión será siempre fundada y se someterá a la aprobación del juez de garantía.

20 Artículo 248 Código Procesal Penal.- Cierre de la investigación. Practicadas las diligencias necesarias para la averiguación del hecho punible y sus autores, cómplices o encubridores, el fiscal declarará cerrada la investigación y podrá, dentro de los diez días siguientes:

- a) Solicitar el sobreseimiento definitivo o temporal de la causa;
- b) Formular acusación, cuando estimare que la investigación proporciona fundamento serio para el enjuiciamiento del imputado contra quien se hubiere formalizado la misma, o
- c) Comunicar la decisión del Ministerio Público de no perseverar en el procedimiento, por no haberse reunido durante la investigación los antecedentes suficientes para fundar una acusación.

La comunicación de la decisión contemplada en la letra c) precedente dejará sin efecto la formalización de la investigación, dará lugar a que el juez revoque las medidas cautelares que se hubieren decretado, y la prescripción de la acción penal continuará corriendo como si nunca se hubiere interrumpido.

detener provisoriamente la persecución seguida en contra del segundo a cambio de dos condiciones: (i) que este consienta quedar sometido al cumplimiento de un conjunto de condiciones específicas relacionadas con el caso; y (ii) otra genérica, consistente en no ser formalizado por un nuevo delito durante un plazo de uno a tres años. Transcurrido ese plazo y cumplidas las condiciones, se extingue la acción penal, la causa concluye y el infractor queda sin antecedentes penales.

Del total de casos terminados a nivel nacional entre marzo y agosto del 2020, 68 223 (82,83%)²¹ corresponden a salidas judiciales y 6798 (8,25%), a salidas no judiciales gestionadas mediante alguna facultad discrecional del Ministerio Público. Esto quiere decir que, por una serie de razones —insuficiencia de antecedentes que permitan desarrollar actividades de investigación conducentes al esclarecimiento de los hechos (archivo provisional), insuficiencias probatorias como la falta de antecedentes para acreditar el delito (decisión de no perseverar, DNP), o bien por estimar que el delito no compromete gravemente el interés público (principio de oportunidad, PO)—, el Ministerio Público tomó conocimiento de una infracción, pero decidió no iniciar una investigación, o abandonar la ya iniciada, haciendo uso de las facultades que la ley le otorga exclusivamente.

Si se comparan estas cifras con las de años anteriores, se constata que hubo un aumento significativo del uso de salidas judiciales en general, aproximadamente 30% más. Este dato habla de un cambio en el comportamiento del sistema, cambio que obedece al incremento del uso de estas salidas en relación con el Art. 318 del Código Penal, pues estas causas concluyen de una manera distinta que el promedio.

En las salidas judiciales relacionadas con el Art. 318 del Código Penal, el 95,33% correspondieron a condenas; el 0,02%, a absoluciones. Esto implica que, considerando el total de terminaciones de los casos —judiciales y no judiciales—, el Art. 318 del Código Penal alcanzó, en solo seis meses, un 78,96% de condenas y 0,01% de absoluciones. Si comparamos estas cifras con las tres categorías de delitos que durante el año 2019 registraron mayor porcentaje de condenas, observamos que la categoría faltas alcanzó un 51,76% de condenas, seguida de homicidios con 45,3% y Ley de Tránsito, con 35,55%. Esto quiere decir que, en solo seis meses, el Art. 318 del Código Penal sumó más condenas que cualquier otra categoría de delitos en un año. Cabe destacar que tanto las faltas como los delitos de la Ley de Tránsito agrupan más de un tipo de delito, a diferencia de lo que ocurre con el Art. 318 del Código Penal.

21 En esta categoría se consideran las salidas alternativas de suspensión condicional del procedimiento, acuerdo reparatorio; sentencias absolutorias o condenatorias; sobreseimiento definitivo o parcial; facultad de no iniciar investigación.

Los datos entregados por la Defensoría confirman la tendencia hacia la condena que hemos venido observando: las condenas alcanzan un 70,70% de los casos concluidos informados, mientras que las absoluciones, un 0,14%.

La tabla 2 agrupa los datos entregados por las distintas divisiones territoriales de la fiscalía —esto es, las fiscalías metropolitanas Oriente y Sur— respecto al número y la forma en que concluyeron los casos según la zona sea rica o pobre. Se incluyen únicamente las formas de conclusión que son de alguna manera relevantes para efectos de este estudio. Sin perjuicio de ello, los porcentajes se calculan respecto del total de casos concluidos para cada zona.

Tabla 2. Tipo de conclusión del caso respecto a la persecución relacionada con el Art. 318 del Código Penal por las fiscalías Oriente y Sur

Fiscalía Regional Metropolitana	Oriente (rica)	Sur (pobre)
Condenas	5708 91,38%	2786 91,58%
Absolución	4 0,06%	0
Salidas alternativas	18 0,02%	120 3,94%
Facultades discrecionales (no iniciar investigación, principio de oportunidad, archivo provisional)	349 5,58%	100 3,28%
Total general de casos concluidos	6246 100%	3042 100%

Fuente: Ministerio Público de Chile (2020).
Elaborado por los autores.

Vemos que, nuevamente, se observa una gran cantidad de condenas y un porcentaje mínimo de absoluciones. Es relevante analizar el procedimiento por medio del cual se llegó a la condena, en la medida en que este puede implicar un tratamiento más o menos benigno para los infractores.

En la zona rica, en el 90,16% de las condenas se aplicó el procedimiento monitorio, mientras que en la zona sur sucedió lo mismo en el 86,71%. Cabe destacar que el procedimiento monitorio se contempla exclusivamente cuando la pena requerida por el ente persecutor es una multa. Por ello, se puede concluir que, en la zona más pobre, se privilegiaron otros procedimientos, identificados como menos beneficiosos para los infractores que el procedimiento monitorio. Los datos de la Defensoría coinciden con esta observación.

Lo anterior sugiere un trato diferenciado a los infractores pobres frente a la misma situación, consistente en infringir solo la medida sanitaria. Otro aspecto relevante son las cifras respecto al uso de las facultades discrecionales. Estas se usaron más en la zona rica que en la pobre: 5,58% y 3,28% del total de causas concluidas, respectivamente. Entre estas facultades, la de no iniciar investigación corresponde al 59,31% de este tipo de conclusiones en la zona rica, mientras que en la pobre solo representa el 4%.

La diferencia en el uso de esta facultad dice mucho sobre el trato penal que se brinda a los habitantes de una y otra zona, precisamente porque se trata de una herramienta eminentemente de política criminal, que permite a los fiscales cerrar causas sin siquiera investigar. De esta manera, ellos descongestionan el sistema penal cuando consideran que las causas no son constitutivas de delito o la responsabilidad penal ha prescrito, situación poco probable en este contexto.

Lo mismo ocurre con el principio de oportunidad, otra facultad discrecional que, en la zona rica, representa el 8,16% de los casos concluidos, mientras que, en la zona pobre, solo el 1,96%. Un mayor uso de este tipo de conclusión en la zona rica —cuando se la compara con la más pobre—podría indicar una diferencia de criterios, pues en la primera se entiende que las infracciones no comprometen gravemente el interés público, mientras que en la segunda sí lo hacen y no existe una razón fundada que justifique esa disparidad.

La tónica en relación con estas facultades solo se invierte tratándose del archivo provisional, que en la zona pobre representa el 94% de estas conclusiones, mientras que, en la rica, el 32,37%. Que el archivo sea casi la única facultad utilizada dice bastante sobre el tratamiento y los criterios: en la zona pobre, cuando se decide usar alguna de estas facultades, se elige aquella que aplica cuando el Ministerio Público no tiene un caso con los antecedentes necesarios como para seguir adelante; esto es, la decisión de no perseverar. En cambio, en la rica se aplican estas facultades como un criterio de política criminal por medio del cual se decide no perseguir a los infractores en la medida en que predomina el uso de otras facultades, que por definición suponen una decisión de política criminal, por ejemplo, el principio de oportunidad cuando un hecho no compromete

gravemente al interés público, lo que —obviamente— supone una valoración del ente persecutor. La salida alternativa de suspensión condicional del procedimiento se utilizó más en la zona pobre que en la rica, lo que podría implicar un tratamiento diferenciado en perjuicio de los pobres. Al emplear la suspensión condicional del procedimiento, la conclusión queda sujeta al cumplimiento de condiciones por plazos que pueden llegar hasta los tres años, lo que no sucede al aplicar opciones menos gravosas, como el término instantáneo de la causa.

En los datos entregados por la Defensoría puede observarse la misma tendencia respecto al uso de facultades discrecionales y salidas alternativas. Este hallazgo coincide con lo observado en los datos de la Fiscalía: este tipo de término no inmediato y sujeto a condiciones es usado con mayor frecuencia en la zona más pobre.

Para finalizar el análisis, resta determinar qué ha sucedido con la medida cautelar de prisión preventiva tratándose de infracciones a cuarentenas. Para responder a esta pregunta, solo existen datos provistos por la Defensoría. A nivel nacional, de las 76 393 causas ingresadas, se han decretado 2203 medidas cautelares de prisión preventiva, representativas del 2,88% del total de casos. De estos, el 11,66% corresponden a causas en las que se imputó exclusivamente el Art. 318, mientras que en el 88,33% restante, el Art. 318 junto con otro delito.

Existen leves diferencias entre zonas: 6,99% y 4,83% en las zonas pobre y rica, respectivamente. Una diferencia similar se observa en el nivel de comunas sin prioridad social (ricas) y con alta prioridad social (pobres).

Los datos de la criminalización en la Argentina

La estrategia de criminalización del ASPO o cuarentena consistió en tipificar su violación con los delitos definidos por los Art. 205 y 239 del Código Penal. En la medida en que estos delitos son de carácter federal, son competencia de la Justicia Federal y el Ministerio Público Fiscal de la Nación y, por tanto, la prevención de este delito recae en la Policía Federal. Sin embargo, no es raro que, en una situación de flagrancia, la Policía local realice estas tareas de prevención supervisada por las autoridades locales —ministerios públicos fiscales y poderes judiciales de las provincias o de la CABA—, quienes luego envían el caso a la competencia de la Justicia Federal.

A continuación, se presentan los datos sobre la cantidad de casos ingresados por violación del Art. 205 del Código Penal por mes y discriminados por comuna en CABA correspondientes al año 2020, proporcionados por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La figura 3 muestra el número total de procedimientos iniciados por violación del Art. 205 desde marzo del 2020 hasta la declaración del fin de la etapa ASPO el 9 de noviembre de ese mismo año. Allí se advierte una curva sostenida en el promedio de 1000 casos penales vinculados al ASPO hasta agosto, momento en el que se registra una brutal caída que dura hasta comienzos de noviembre. Este patrón decreciente de la cantidad de casos de violación registrados resulta paradójico si observamos los datos relativos al número de casos COVID-19 y la movilidad que se produjo durante esos mismos meses en la ciudad.

Figura 3. Procedimientos iniciados por violación del Art. 205 en CABA, 2020



Nota. Los datos sobre procedimientos presentan los ingresos por violación al Art. 205 en CABA. La información utilizada comprende desde el inicio de marzo hasta el 9 de noviembre del 2020. Se incluyen en el gráfico los días previos al inicio del ASPO, que se produjo el 20 de marzo del 2020.

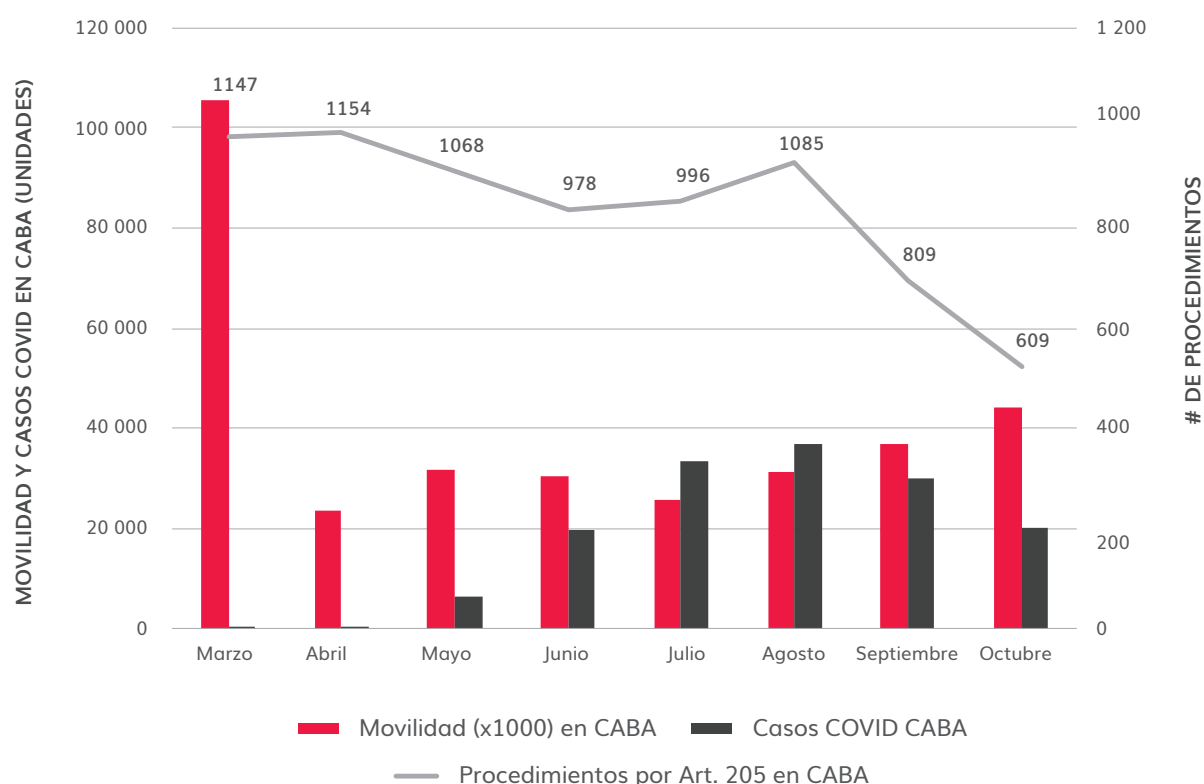
Fuente: Ministerio Público Fiscal de CABA (2020).

Elaborado por los autores.

A medida que transcurría la cuarentena, se fue incrementando el número de casos, aunque los datos de movilidad sugieren que su acatamiento fue limitándose con el tiempo, y la penalización por violar el Art. 205 descendió paulatinamente. La figura 4 muestra cómo el número de casos de COVID-19 en la ciudad aumenta hasta alcanzar

su pico en agosto, para después comenzar a declinar. Paralelamente, la movilidad en la ciudad²² comienza también a registrar una tendencia ascendente a partir de julio hasta el final del período estudiado. Sin embargo, según los datos disponibles, la mayor movilidad no incrementó el número de procedimientos penales relacionados con el Art. 205. A mayor movilidad, se observan menos casos de criminalización.

Figura4. Movilidad de la población (en miles de personas), casos COVID-19 y procedimientos iniciados por la violación del Art. 205 en CABA



Nota. Los datos presentan los ingresos por violación al Art. 205 en CABA. La información utilizada comprende desde el comienzo de marzo hasta el 9 de noviembre del 2020. Se incluyen en el gráfico los días previos al inicio del ASPO, que se produjo el 20 de marzo de 2020.

Fuentes: Ministerio Público Fiscal de CABA (2020) y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2020).

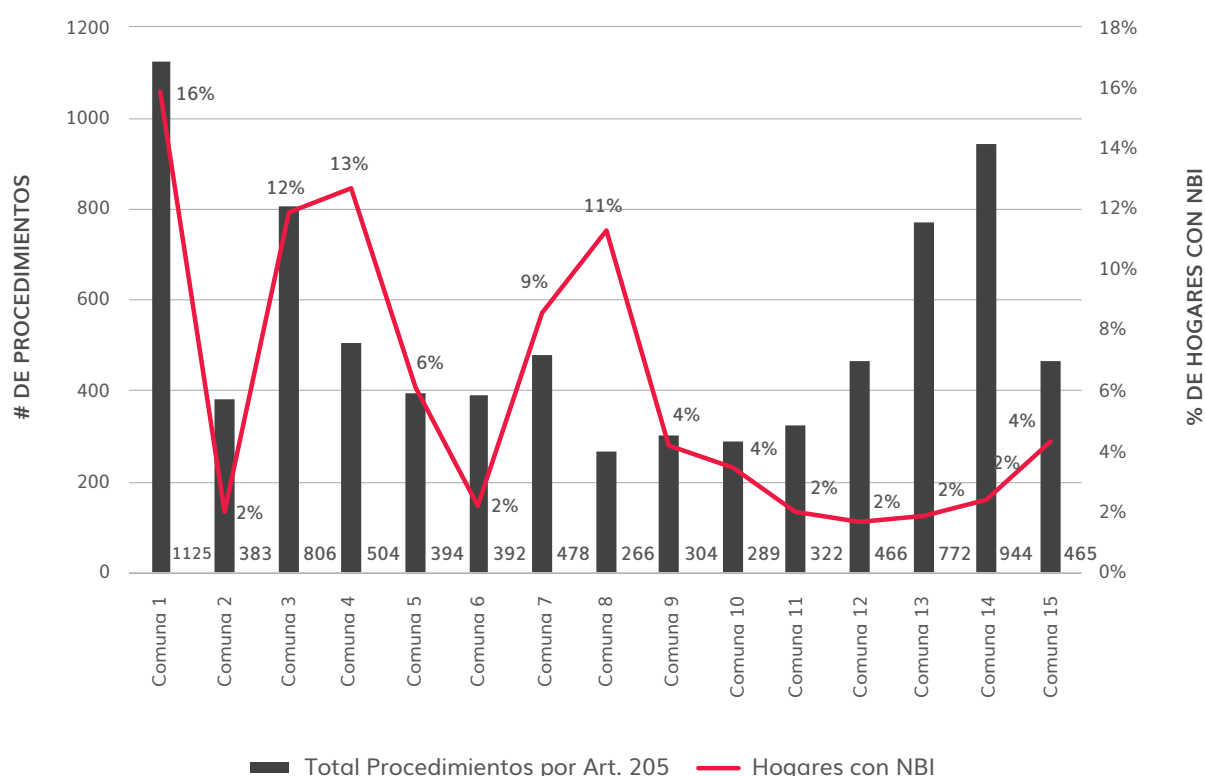
Elaborado por los autores.

22 Medida en número de personas que utilizan transporte público (tren, subte, colectivo),

Finalmente, los datos de la ciudad permiten desagregar los procesos por comuna. La ubicación geográfica de los casos puede funcionar como un proxy a la situación socioeconómica de quienes fueron sujetos de estos procedimientos. En la figura 5 se presenta el número de casos por violación del Art. 205 del Código Penal junto con el dato de la proporción de habitantes con NBI por comuna. El gráfico 5 sugiere una baja correlación entre criminalización y situación socioeconómica.

Las comunas 1, 3, 13 y 14 están entre las que presentan valores más altos en número de procedimientos por violación del Art. 205. Pero hay una diferencia: mientras que la 13 y la 14 son zonas de grandes recursos, la 1 y la 3 figuran entre las que presentan porcentajes más altos de NBI. La Argentina carece de datos consistentes sobre el avance y la velocidad en la resolución de los procesos.

Figura 5. Procedimientos iniciados por violación del Art. 205 y distribución porcentual de hogares con NBI por comuna en CABA

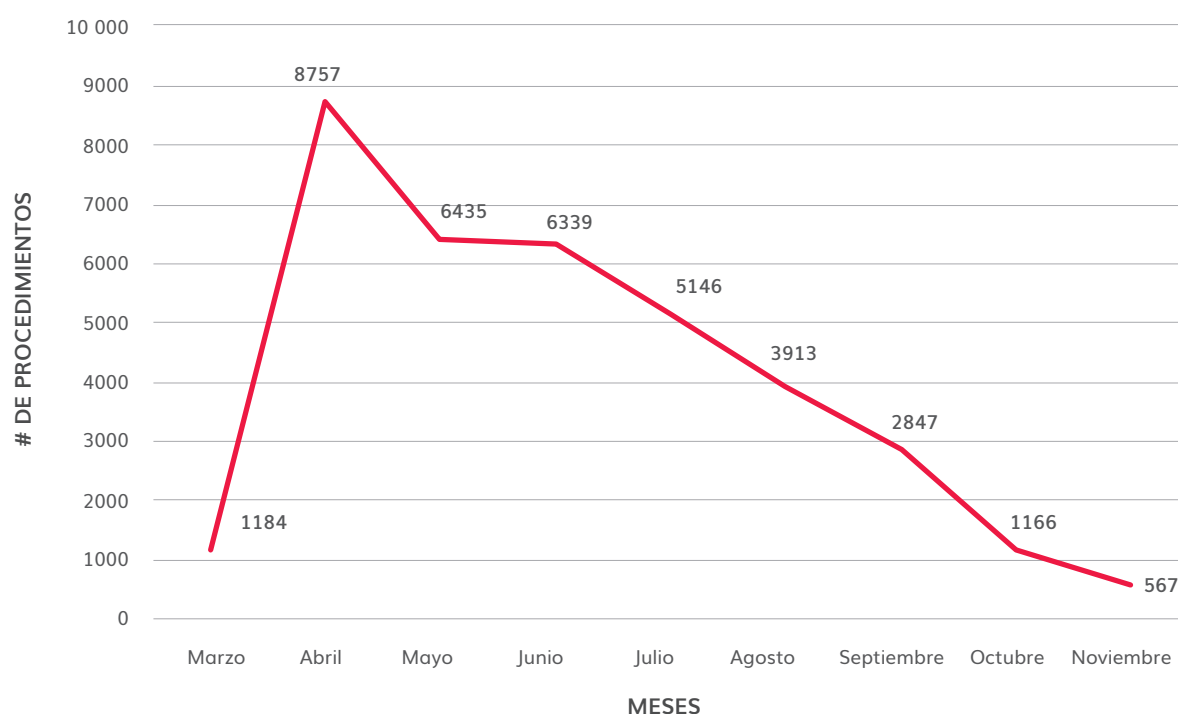


Nota. Los datos de procedimientos por el Art. 205 corresponden al Ministerio Público Fiscal de CABA. Los datos sobre hogares con NBI fueron tomados del realizado por Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010. Fuentes: Ministerio Público Fiscal de CABA (2020) e INDEC (2010). Elaborado por los autores.

Elaborado por los autores. Los datos sobre el total de procedimientos presentan los ingresos por violación del Art. 205 en CABA. La información utilizada comprende desde el inicio de marzo hasta el 9 de noviembre del 2020. Se incluyen en el gráfico los días previos al inicio del ASPO, que comenzó el 20 de marzo del 2020.

En cuanto al nivel nacional, de acuerdo con los datos del Ministerio Público Fiscal de la Nación, a partir de un pico de casos penales en abril, los números no pararon de descender hasta noviembre. Si bien se produjo una meseta en mayo y junio, a partir de entonces la curva siguió cayendo en forma similar que la de CABA.

Figura 6. Procedimientos iniciados por violación de Art. 205 a nivel nacional



Nota. Los datos presentan los ingresos en fiscalías federales y fiscalías federales en lo criminal y correccional por violación al Art. 205 desde el inicio de marzo hasta el 11 de noviembre del 2020. De este modo, se incluyen en el gráfico los días previos al inicio del ASPO (20 de marzo del 2020).

Fuente: Ministerio Público Fiscal de la Nación (2020).

Elaborado por los autores.

¿Por qué se registran niveles descendentes de penalización por violación del ASPO mientras la movilidad asciende? ¿Por qué la sostenibilidad de la medida para prevenir la propagación del virus no se relaciona con la baja movilidad de la población, por lo menos en el ámbito de la ciudad? Resulta crucial destacar que la información disponible

no permite corroborar las dos posibles hipótesis que se presentan a continuación para explicar el porqué, a pesar de que el desplazamiento aumentó durante las cuarentenas en la Argentina, la persecución penal bajó en forma considerable. Por ello, únicamente se pueden proporcionar respuestas preliminares.

La primera razón podría ser que la Argentina es considerada un país con instituciones particularmente débiles. Y es que, en una sociedad con instituciones fuertes, "las reglas formales son 1) aplicadas con suficiente rigor de tal forma de ser rutinariamente obedecidas y 2) suficientemente estables como para que los actores puedan desarrollar expectativas compartidas basadas en la conducta pasada" (Levitsky y Murillo, 2007, p. 174). Existen múltiples explicaciones sobre el origen de la debilidad institucional como, por ejemplo, la voluntad y capacidad de los actores, o el papel del tiempo en el desarrollo de expectativas de estabilidad (Levitsky y Murillo, 2007). En cualquier caso, este fenómeno supone que las autoridades quieren que se cumplan las reglas, pero no pueden hacerlo (Bernazza y Longo, 2014). Es decir, este fenómeno impacta directamente en la capacidad estatal, entendida como la habilidad de establecer y mantener de forma efectiva las funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas (Grindle, 1996). De acuerdo con este enfoque, la incapacidad del Estado para garantizar el *enforcement* podría explicar el cambio de tendencia sobre la aplicación de reglas producido en tan poco tiempo.

La segunda hipótesis —que llamaremos "indulgencia" (*forbearance*)— propone, en cambio, que las autoridades políticas sí cuentan con la capacidad de hacer cumplir las reglas, pero, por alguna razón, deciden no hacerlo. Siguiendo a Holland (2016, 2017), la indulgencia consiste en la no aplicación intencional y revocable de la Ley, y cuenta con la capacidad de convertirse en una importante forma de distribución. Esta puede ser revocada —no es una amnistía—, y puede ser ocultada al escrutinio público, a la supervisión y al debate legislativo, en la medida en que supone la libertad de la autoridad para decidir; se utiliza, como se verá más adelante, para enviar recursos a quienes están dispuestos a cargar con los costos de la ilegalidad.

En el caso argentino, el secretario de Derechos Humanos de la Nación afirmó en el Congreso, el 7 de agosto del 2020, que la pandemia iba a conllevar más casos de violencia institucional. Su preocupación radicaba, justamente, en el uso del Derecho Penal como forma de hacer cumplir la ASPO. Por ello, se asumió el compromiso de realizar las acciones necesarias para evitar violaciones de derechos humanos.

La decisión de ser indulgente no se hace pública, pero resulta notable la sincronía entre el descenso de los casos y la declaración del secretario. Además de contar con la capacidad de aplicar la ley —pero tener la intención de no hacerlo—, la hipótesis de la

indulgencia plantea un tercer elemento: la revocabilidad. El descenso en la persecución no significa una amnistía. De hecho, algunos procesos penales continúan y no se sabe cómo lo harán. Sin embargo, sobre la base del número de pedidos de procesamiento observados, es posible anticipar que muchos serán archivados, salvo casos graves en los que estén comprometidos otros delitos²³.

Si esto fuera así, nos encontraríamos frente a una instancia de indulgencia penal. Una forma de distribución de bienes —en este caso, trabajo, dinero obtenido de actividades formales, pero sobre todo informales— a partir de la decisión de no aplicar la ley penal por ahora.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha informado en este texto, tanto en Chile como en la Argentina se echó mano al Derecho Penal como forma de hacer cumplir las cuarentenas sanitarias decretadas en el contexto del COVID-19. A pesar de ello, el estudio ha verificado que la persecución penal llevada adelante en ambos países fue comparativamente disímil.

En Chile, los datos parecen indicar que se empleó la herramienta penal en todo el país; los incumplimientos a la medida sanitaria fueron vastamente perseguidos, a tal punto que la violación del Art. 318 del Código Penal se transformó en uno de los delitos más sancionados. Pero a pesar de la magnitud de esta persecución, no se identificó —en el caso chileno— un incremento en la cantidad de causas ingresadas al sistema y, por tanto, no se presentó un mayor despliegue de los recursos de persecución. La comparación establecida con las cifras de ingresos al sistema en el 2019 más bien parece indicar que se produjo una focalización de los recursos en el control del Art. 318, en desmedro del control de otros delitos. Esta hipótesis permite abrir la puerta a estudios futuros que indaguen acerca de la razonabilidad del empleo masivo de la persecución penal en casos de emergencias sanitarias y sociales, por el riesgo que conllevan de dejar de atender suficientemente otras labores, como el control de diversos delitos. Esto sobre todo si se considera que uno de los impactos de la crisis sanitaria en el sistema de justicia penal fue la disminución de recursos humanos institucionales del Ministerio Público, la dificultad que conllevó para los fiscales y sus equipos priorizar las causas por violaciones de derechos humanos en el contexto del estallido social ocurrido durante los

23 Por ejemplo, véase <https://www.eldia.com/nota/2016-9-17-la-justicia-bonaerense-a-ciegas-no-saben-cuantas-denuncias-se-archivan>

últimos meses del 2019 “y otras de gran relevancia como, por ejemplo, aquellas relativas a la violencia de género, que aumentó en el contexto de la cuarentena establecida por la pandemia” (Fuentes y Lillo, 2020).

En la Argentina, en cambio, el Estado fue —al parecer— indulgente con la aplicación de la norma. Aun cuando la medida de ASPO fue larga y estricta, se implementó en un contexto complejo, liderado por un nuevo Gobierno que actuaba en una situación de crisis económica, inflación, déficit fiscal y alto endeudamiento externo, lo que explica la actitud del Estado con respecto a la aplicación y eventual abandono de la persecución penal iniciada. Según datos de la CABA, al comienzo del confinamiento la herramienta penal se acató y se aplicó rigurosamente. Sin embargo, este escenario fue cambiando tras verificarse que las medidas económicas para paliar las necesidades de la población más vulnerable se mostraron —a los pocos meses— insuficientes para contener una economía en crisis, con un profundo deterioro de la moneda. El confinamiento, respaldado por la ley penal, inevitablemente fue perdiendo legitimidad. El incremento de la movilidad muestra que los ciudadanos salieron de sus viviendas, arriesgándose a la persecución penal, luego de haber sostenido durante meses un largo confinamiento apenas paliado por medidas de emergencia que iban perdiendo su eficacia al ritmo del deterioro económico. Frente a esta situación, no parece haberse producido un incremento de la persecución, sino lo contrario.

De lo expuesto para Chile y la Argentina, podemos observar cómo, frente a un escenario económico análogo de carencias en la población y necesidades que no pueden ser satisfechas de manera suficiente por los Estados, ambos decidieron actuar de manera distinta.

En la Argentina, una posibilidad es que el paulatino descenso de la persecución de violaciones de la cuarentena a lo largo del tiempo se relacione con cierta incapacidad del Estado y debilidad en el *enforcement*. Esta potencial explicación se inscribe en el marco de la literatura sobre debilidad institucional y baja capacidad estatal, y resalta la inhabilidad del Estado en hacer cumplir ciertas reglas. Sin embargo, los datos expuestos muestran que, durante los primeros meses de ASPO, el número de procedimientos por violación de la cuarentena se mantuvo en un nivel alto y estable, y recién posteriormente comenzó la tendencia decreciente. Esto podría interpretarse como que el Estado cuenta con la capacidad de perseguir, pero, en cambio, decide no hacerlo. Entonces, alternativamente, otra posibilidad es que, tras reconocerse la incapacidad de suplir las todas las necesidades económicas de la población asociadas a la crisis, haya decidido ser indulgente y no llevar adelante acciones —como la persecución penal— que terminarían por generar un impacto mayor en la población y sobre todo en grupos vulnerables.

Por otro lado, en Chile, aun reconociendo y escuchando las diversas demandas de la población respecto a la carencia de recursos para subsistir, el Estado promovió una persecución que afectó a toda la ciudadanía, sin mayor distinción por sector socioeconómico, pues se mantuvo de manera más o menos homogénea en las zonas estudiadas. Sin embargo, el estudio también determinó que hubo diferencias, relativas al tiempo y a la forma en que se cerraron los casos, entre sectores socioeconómicos más y menos favorecidos.

En efecto, los datos permitieron identificar la existencia de diferencias con relación a la forma de encarar los procesos que se han seguido adelante en los sectores categorizados como más pobres. La primera diferencia reside en que, en la zona oriente —representativa de sectores ricos—, en agosto del año 2020 se encontraban cerradas aproximadamente el doble de las causas que ingresaron al sistema por incumplimiento de las cuarentenas con respecto a la zona pobre. Esto demuestra que los infractores de sectores más vulnerables están siendo sometidos a procesos más extensos. Esa mayor extensión del proceso implica, a su vez, más costos para los encausados, lo que añade un impacto adicional al ya generado por la pandemia.

Otra diferencia revelada por los datos fue el tratamiento que se otorgó a las infracciones al Art. 318 del Código Penal entre los sectores de la población. En los sectores más pobres, se usaron con mayor frecuencia salidas que no implican un término inmediato de los procesos, sino que suponen la mantención de estos por plazos que pueden llegar a los tres años; durante este período, los infractores quedan sometidos a condiciones específicas, de cuyo cumplimiento depende que —efectivamente— concluya o no la causa. En los sectores más acomodados, en cambio, en las mismas circunstancias se aplicaron mayoritariamente herramientas que permiten un cierre inmediato de la causa, sin necesidad de que los infractores realicen alguna acción para ello.

Por lo demás, el fenómeno observado plantea la problemática de los distintos criterios que se adoptan para seleccionar una u otra forma de concluir la causa, precisamente porque se trata de facultades discrecionales del ente persecutor, que tiene el poder de decidir si las concede o no.



**En Argentina,
la persecución
penal a
quienes violaban
la cuarentena fue
declinando en el
tiempo ya que no
se podía suplir
las necesidades
económicas de la
población en crisis.**

Por otra parte, también pudo advertirse que la forma en que se obtienen las sentencias condenatorias en una y otra zona es diferente. En la zona pobre, se privilegian procedimientos que se aplican cuando la pena solicitada es de carácter corporal y con cuantías más altas, mientras que, en la zona rica, se privilegia el uso del procedimiento monitorio, que supone necesariamente la aplicación de una multa.

Por último, pudo verificarse que, entre los sectores más vulnerables, se registró un mayor uso de la prisión preventiva. A pesar de ello, la diferencia es mínima, lo que no permite sostener razonablemente que hubo un trato más duro para tales grupos en relación con este punto.

A pesar de esto último, las diferencias expuestas, por más mínimas que se consideren, pueden plantear problemas desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, en el sentido de que el tratamiento más o menos beneficioso que recibirá el infractor dependerá de dónde cometió el delito o incluso de a qué sector social pertenece. Este problema no solo se deriva de la aplicación de la ley, pues esta contiene una descripción típica lo suficientemente amplia como para que los organismos de persecución y asignación de la responsabilidad penal de distintas zonas puedan definir políticas distintas; y los jueces, aplicar conclusiones del proceso diferentes.

Con todo, consideramos que, en este contexto, incluso si los sectores vulnerables recibieran el mismo tratamiento, se produciría una mayor afectación hacia ellos, puesto que carecen de los mismos recursos que las personas más acomodadas para hacer frente al proceso. Por ende, hay un tema de razonabilidad —o de falta de esta— en la adopción de esta medida, y no solo en su aplicación.

Hacia dónde avanzar

En el escenario descrito para ambos países, es posible formular ciertas recomendaciones que van en dos sentidos. Primero, es preciso avanzar hacia la racionalización del uso del Derecho Penal; y segundo, hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Ambos países recurrieron al Derecho Penal, e incluso llevaron adelante procesos legislativos que buscaron reforzar esta herramienta. Las razones que explican esta postura probablemente son más complejas y exceden los límites de este estudio. Con todo, podemos señalar que la respuesta penal trae réditos a la autoridad, en la medida en que le permite mostrar que enfrenta directamente —con decisión y firmeza— los problemas que surgen, además de no implicar mayores costos para el Estado

(Duce, 2020). Sumado a ello —y como se señaló al comienzo de este texto—, hace posible que la autoridad se libere de responsabilidad, al desplazarla hacia los encargados de aplicar las normas en caso de que estas no produzcan efectos.

En ese escenario, y aun reconociendo que en una sociedad democrática la ley penal cumple funciones de relevancia, no puede recurrirse a ella cada vez que sea necesario enfrentar problemas sociales. El llamado es, pues, a racionalizar su uso, a preferir mecanismos o alternativas que permitan manejar de manera efectiva los distintos conflictos que vayan surgiendo, reservando la ley penal exclusivamente para situaciones en las que no exista otra forma de control más efectiva y menos lesiva.

En emergencias como esta, la decisión política a la que se recurra para preservar la salud pública debe ser transmitida con claridad, para garantizar su legitimidad. Así, cuando las iniciativas sean proclives a configurar escenarios en los que entran en conflicto derechos humanos básicos, la decisión de aplicarlas debería implicar mayor deliberación y justificación; asimismo, los límites temporales y los mecanismos de reparación a las víctimas de posibles violaciones contra sus derechos individuales deberían estar totalmente claros.

La segunda línea de recomendaciones que pueden entregarse parte de la siguiente premisa: frente a la existencia de instituciones débiles, políticas ineficientes, baja capacidad estatal para dar respuestas a las demandas ciudadanas, percepción de corrupción e impunidad, y ausencia de procedimientos participativos y respetuosos, la ciudadanía ha reaccionado desconfiado cada vez más de los Gobiernos, las instituciones y la democracia. Este es un punto relevante en el contexto del estudio, precisamente porque el incumplimiento de la ley no solo se vincula con la baja expectativa en la aplicación de sanciones, sino también con la falta de confianza en la autoridad.

En este sentido, las recomendaciones para incrementar la legitimidad de la autoridad han sido sintetizadas en cuatro conceptos a partir de la idea de justicia procedimental. Esta, a su vez, se basa en la evidencia recolectada durante las últimas dos o tres décadas respecto de la relación entre legitimidad y cumplimiento de la ley. Como afirman Berman y Adler (2018):

La experiencia de la justicia procesal se describe típicamente como que tiene varios elementos clave, que incluyen la voz (¿se le dio la oportunidad de contar su versión de los hechos?); el respeto (¿fue tratado con dignidad?); la neutralidad (¿percibió a los tomadores de decisiones como imparciales y confiables?); y la comprensión (¿comprendió sus derechos, obligaciones y las decisiones que se tomaron sobre usted?) (p. 993) (traducción propia).

Voz, respeto, neutralidad y comprensión son los pilares de la justicia procedimental. La fuente de esa legitimidad reside —en parte— en la percepción de pertenencia a estas instituciones, en el sentimiento de que los ciudadanos participaron en la creación de las normas y los organismos que las llevan a la práctica, y en la sensación de que existe un trato respetuoso en el proceso de aplicación de estas reglas.

En el caso de la crisis sanitaria, tanto en Chile como en la Argentina estos pasos fueron muchas veces incumplidos. En contextos críticos como los que impuso la pandemia, las decisiones de política pública consensuadas son fundamentales para conservar su legitimidad y lograr el apoyo de la mayoría. El Congreso es el ámbito natural para la deliberación y la formación de estos consensos (Tchintian, Abdala y Seira, 2020). Sin embargo, muchas de las medidas tomadas para lidiar contra la expansión del virus y sus efectos sociales fueron, en el caso argentino aplicadas mediante decretos presidenciales —posteriormente ratificados por el Congreso—; y en el caso chileno, se trató de normas cuestionadas por su falta de proporcionalidad y su dudosa constitucionalidad.

En cuanto al trato respetuoso y la percepción de neutralidad por parte de las autoridades, las personas que no podían cumplir con las estrictas obligaciones del aislamiento seguramente percibieron que esas normas —inconsultas y diseñadas para quienes tienen la posibilidad de cumplirlas— no las tomaron en cuenta. Según esta misma visión de justicia procedimental, uno de los componentes más poderosos a la hora de explicar el acatamiento de la norma es, precisamente, la legitimidad de su origen, la confianza en los decisores y en quienes aplican la norma, y la percepción de su neutralidad. Finalmente, una comunicación clara contribuye aún más a que las reglas sean conocidas y aceptadas por todos y todas.

Mejorar la confianza en las instituciones democráticas contribuiría a incrementar el cumplimiento de la ley y su *enforcement*, al tiempo que generaría un mayor respeto hacia los decisores y con ello se reforzaría el rol de las instituciones democráticas. Por eso, entendemos que el camino pasa por trabajar en la construcción de legitimidad de las autoridades de la democracia constitucional: es preciso escuchar todas las voces y consensuar las decisiones de política, ofrecer a las personas un trato respetuoso cuando necesiten lidiar con las instituciones de justicia, ser y parecer neutral en las decisiones que se tomen, y comunicar con claridad.

References

- Amarante, V. y Arim, R. (2015). *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. CEPAL. Revisado en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37856-desigualdad-informalidad-un-analisis-cinco-experiencias-latinoamericanas>
- Amnistía Internacional (2020). *Responses to Covid-19 and states' humans rights obligations: Preliminary observations*. Revisado en <https://www.amnestyusa.org/press-releases/responses-to-covid-19-and-states-human-rights-obligations-preliminary-observations/>
- Arriagada, M. y Nespolo, R. (2012). ¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (11), 52-65. Revisado en <https://doi.org/10.17141/urvio.11.2012.1156>
- Baratta, A. (2004). *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Introducción a la Sociología jurídico-penal. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berman, G. y Adler, J. (2018). Toward Misdemeanor Justice: Lessons from New York City, *Boston University Law Review* vol. 98, 3, 981-997.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. *Estado y Políticas Públicas* 3, 107-130. ISSN 2310-550X. Revisado en https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf
- Busso, M. y Messina, J. (2020). *Distanciamiento social, informalidad y el problema de la desigualdad*. Revisado en <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/distanciamiento-social-informalidad-y-el-problema-de-la-desigualdad/>
- Carnevali, R. (2008). *Derecho Penal como ultima ratio*. Hacia una política criminal racional. *Ius et Praxis*, 14(1), 13-48. Revisado en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000100002>
- CEPAL (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19* (informe tres). Revisado en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>
- Código Orgánico de Tribunales. Ley 7421 de (1943). 19 de Febrero 2021. Chile
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1985). Situación de los pactos internacionales de derechos humanos [Nota verbal]. *Comisión de Derechos Humanos*. Revisado en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/1985/4>
- Davis, B. (2020). How COVID-19 Human Endangerment Might Be Approached as a Domestic Crime or an International Crime Against Humanity. *Jurist Academic Commentary*. Revisado en <https://www.jurist.org/commentary/2020/05/benjamin-davis-covid19-criminal-liability/>
- Defensoría Penal Pública (2020). *Minuta sobre las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.240 que modifica el Código Penal y le Ley N° 20.393 para sancionar la inobservancia del aislamiento u otra medida preventiva dispuesta por la Autoridad Sanitaria, en caso de epidemia o pandemia* [Minuta]. Defensoría Penal Pública.

- Díaz Langou, G.; Kessler, G.; della Paolera, C. y Karczmarczyk, M. (2020). *Impacto social del COVID-19 en Argentina. Balance del primer semestre de 2020*. Documento de trabajo 197. Buenos Aires: CIPPEC.
- Duce, M. (2020). *La panacea de la ley penal otra vez*. Opinión Centro de Investigación Periodística (CIPPER). Revisado en <https://www.ciperchile.cl/2020/06/21/la-panacea-de-la-ley-penal-otra-vez>
- Fernández, J. (2010). El juicio constitucional de proporcionalidad de las leyes penales: ¿la legitimación democrática como medio para mitigar su inherente irracionalidad? *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 17(1), pp. 51-99.
- Fernández, J. (2006). El nuevo Código Penal: una lucha por el discurso de la criminalidad. *Política Criminal*, 1(1), 30. Revisado en <https://ssrn.com/abstract=2719861>
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1996). Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994), *Desarrollo Económico*, Vol. 36, 141, pp. 443-474.
- Finkelstein Nappi, J. (2004). ¿Criminalización de la pobreza o criminalización a secas? *Lecciones y Ensayos*, 80, pp. 529-540.
- Fuentes, C. y Lillo, R. (2020). *Respuesta estatal del sistema de justicia: la obligación de prevenir e investigar violaciones a los derechos humanos*. Santiago: Centro de Derechos Humanos, UDP.
- Francis, L. P. y Francis, J. G. (2012). Criminalizing Health-Related Behaviors Dangerous to Others? Disease Transmission, Transmission-Facilitation, and the Importance of Trust. *Criminal Law and Philosophy*. Revisado en <https://doi.org/10.1007/s11572-011-9136-7>
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2020). *Buenos Aires Data* [Base de datos]. Revisado en <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/>
- Gómez, A. y Proaño, F. (2014). ¿Qué es el populismo penal? Entrevista a Máximo Sozzo. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 11, 117-122. Revisado en <https://doi.org/10.17141/urvio.11.2012.1162>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holland, A. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110(2), 232-246. Revisado en doi:10.1017/S0003055416000083
- INDEC. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010 [Base de datos]. Revisado en <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/hogares-situacion-vulnerabilidad/archivo/bde4c227-a13f-4716-bb37-8dd181f17c00>.
- INE. (2020). Cantidad de habitantes por comunas [Base de datos]. Revisado en <https://www.ine.cl>
- Lazzarini, Z., Bray, S. y Burns, S. (2002). Evaluating the Impact of Criminal Laws on HIV Risk Behavior. *Medicine & Ethics*. Summer, 30(2), pp. 239-253.

- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2007). Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino. En Emiliozzi, S., Pecheny, M. y Unzué, M. (Comp.). *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lijphart, A. (1994). Presidentialism and majoritarian democracy: Theoretical observations. En J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.). *The failure of presidential democracy*, pp. 91-105. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (Eds.): *The failure of presidential democracy*. Volumen 1, pp. 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Londoño, F. (2020). El "efecto Cenicienta": la magia de una política de persecución penal contra ley expresa. *Criminal Justice Network*. Revisado en <https://www.criminaljusticenetwork.eu/es/post/el-efecto-cenicienta-la-magia-de-una-politica-de-persecucion-penal-contra-ley-expresa>
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Malavolta, V. y Pulvirenti, O. D. (2020). Pandemia COVID-19: derecho a la salud y su tutela estatal. Buenos Aires: SAIJ.
- Marqués, M. (2017). Problemas de legitimación del Derecho Penal del miedo. *Política Criminal*, 12(24). Revisado en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992017000200690>
- Maurizio, R. (2019). *Rotación ocupacional e informalidad laboral. El caso de los trabajadores independientes en América Latina*. Informes Técnicos/10. OIT. Revisado en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_713802.pdf
- Mera, J. (1998). *Derechos humanos en el Derecho Penal Chileno*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur.
- Ministerio Público Fiscal de CABA (2020). *Datos de procedimientos [Base de datos]*. Revisado en <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/casos-covid-19>
- Ministerio Público de Chile (2020). *Boletín Institucional enero-septiembre*. Revisado en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>
- Ministerio Público Fiscal de la Nación. (2020). *Datos de procedimientos relacionados con el Art. 205 Argentina [Base de datos]* Revisado en <https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/>
- Miranda, M. (2007). El populismo penal: análisis crítico del modelo penal securitario. *Jueces para la Democracia*, (58), 43-72. Revisado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2283800>
- O'Byrne, P., Bryan, A. y Roy, M. (2013). HIV criminal prosecutions and public health : an examination of the empirical research. *Med Humanit*. Revisado en <https://doi.org/10.1136/medhum.2013-010366>
- O'Donnell, G. A. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69. Revisado en [doi:10.1353/jod.1994.0010](https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010)

- OIT (2021). *Base de datos sobre estadísticas de la OIT*. Revisado en https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS?name_desc=false&locations=ZJ
- ONU (2020a). *El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe* (informe). Revisado en <https://reliefweb.int/report/world/informe-el-impacto-del-covid-19-en-am-rica-latina-y-el-caribe-julio-2020>
- ONU (2020b). *Las medidas de emergencia y el COVID-19: orientaciones*. Revisado en https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19_ES.pdf
- Pascual, T. (2020). Salud pública y aumento de penas: una contradicción en sí misma. *Enestrado*. Revisado en <http://enestrado.com/salud-publica-y-aumento-de-penas-una-contradiccion-en-si-misma-por-tomas-pascual/>
- Rodríguez, S. (2014). Responsabilidad penal y contagio de ébola. Reflexiones desde la doctrina de la imputación. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 16-17, pp. 1-32.
- Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia (2019). Índice de prioridad social de comunas 2019. Revisado en http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/INDICE._DE_PRIORIDAD_SOCIAL_2019.pdf
- Sozzo, M. (2012). Entrevista. En Gómez, A. y Proaño, F. (2012). Entrevista a Máximo Sozzo: "Qué es el populismo penal?". *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 11, pp. 117-122.
- Tchintian, C., Abdala, B. y Seira, I. (2020). *Legislando desde casa. La experiencia de los Congresos en el contexto actual y sus posibles aplicaciones en Argentina*. Revisado en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2020/03/Tchintian-Abdala-y-Seira-abril-2020.-Legislando-desde-casa-1.pdf>
- Thiry, A. (2020). Will Covid-19 create a human rights crisis in the middle east and north of Africa? *Just Security*. Revisado en <https://www.justsecurity.org/72643/will-covid-19-create-a-human-rights-crisis-in-the-middle-east-and-north-africa/>
- Tribunal Constitucional (2020). *Sentencia inaplicabilidad artículo 318 Código Penal*. Revisado en <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2021/01/146328-1.pdf>
- UNICEF (2020). *COVID-19: fuerte pérdida de ingresos, dificultades en la compra de alimentos y aprobación del aislamiento social preventivo*. Revisado en <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/covid-19-unicef-encuesta-percepcion-poblacion>
- Vitale, G. (2008). Persecución penal de la pobreza. *Corte IDH*. Revisado en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29460.pdf>
- Zaffaroni, E., Alagia, A. y Slokar, A. (2005). *Manual de Derecho Penal*. Parte general. Buenos Aires. Editorial Ediar.

Apéndice

Apéndice 1. Cronología de cuarentenas decretadas en algunas comunas de Santiago

Esta sección contiene información relativa al comportamiento de las cuarentenas decretadas en algunas comunas de Santiago. Específicamente, nos centraremos en las comunas objeto de estudio, esto es: de El Bosque, La Cisterna, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, Puente Alto, San Joaquín, San Miguel, San Ramón, Pirque, San José de Maipo, Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, La Reina, Ñuñoa, La Florida, Peñalolén y Macul.

La información se presenta en orden cronológico, partiendo de las primeras cuarentenas decretadas en marzo en las comunas de la zona oriente de Santiago, hasta las aperturas graduales realizadas bajo el "Plan paso a paso" desde septiembre en adelante. El levantamiento de esta información se hizo en base a fuentes de información primarias, como los son las noticias diarias "destacadas" del sitio oficial del [Ministerio de Salud](#).

Cronología

25/03/2020: Primera cuarentena total para siete comunas de la RM

- "Jaime Mañalich, señaló que ha llegado el momento de instruir aislamiento colectivo en sus domicilios a toda la población de la Región Metropolitana (RM) donde se concentra el mayor número de casos nuevos de COVID-19 del país."
- Las comunas fueron: **Lo Barnechea, Vitacura, Las Condes, Santiago, Ñuñoa**, junto con Independencia y Providencia. "La medida afectará a 1.341.000 personas, las que deberán permanecer en sus domicilios desde mañana jueves 26 de marzo a las 22.00, por un plazo renovable de siete días".

31/03/2020: Se amplía duración de cuarentena en 6 comunas de RM

- "Se amplía por siete días más la cuarentena para seis de las siete comunas de la RM que estaban con esta medida: **Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Santiago, Ñuñoa y Providencia**. Para la comuna de Independencia no se prolongará la cuarentena, por lo que termina el jueves 2 de abril a las 22.00 horas."

07/04/2020: La zona poniente de Puente Alto se suma a la cuarentena

- El ministro Mañalich anunció que en todas las comunas que están en cuarentena, la medida se va a renovar hasta el lunes 13 de abril a las 5.00 horas.
- Se levanta la cuarentena en **Lo Barnechea, Vitacura, Providencia, la mitad sur de Ñuñoa y la mitad sur de la comuna de Santiago.**
- Esto significa que desde el lunes se mantendrá en cuarentena por siete días más la comuna de **Las Condes, Santiago (zona norte) y Ñuñoa (desde Av. Grecia hacia el norte).**
- Por otro lado, desde el jueves 9 de abril a las 22.00 horas y durante siete días, se incorpora a la cuarentena de la RM la zona poniente de la comuna de **Puente Alto, es decir, desde Av. Vicuña Mackenna hacia la costa.**

12/04/2020: Cuarentena en El Bosque

- A partir del 16 de abril a las 22.00 horas, **se decreta cuarentena total para toda la comuna de El Bosque**, el sector nororiente de San Bernardo (desde la Autopista Central hacia el sur, hasta la Av. Colón y desde la Av. Colón hacia el Norte).
- Se levanta la medida de cuarentena para **Las Condes.**
- Se mantienen en aislamiento: **la zona poniente de Puente Alto y el sector norte de Ñuñoa y de Santiago.**

21/04/2020: Cuarentena en Pedro Aguirre Cerda

- Las nuevas medidas entran en vigencia a partir del jueves 23 de abril. Desde ese día a las 22.00 horas se decreta cuarentena total en las comunas de **Pedro Aguirre Cerda**, Quinta Normal y la zona sur de la comuna de Independencia, desde la calle Gamero hasta el Río Mapocho, en la RM.
- Por otro lado, se mantiene una semana más la cuarentena decretada en la **zona norte de Ñuñoa, Santiago y El Bosque**, sector nororiente de San Bernardo y el **sector poniente de Puente Alto.**

28/04/2020: Cuarentena en La Pintana y San Ramón

- A partir del 30 de abril entran en cuarentena la **zona norte de La Pintana, el sur de San Ramón**, además de Estación Central, y también se amplió la medida de aislamiento a toda la comuna de Independencia.
- Por otra parte, se mantienen las cuarentenas del sector norte de **Ñuñoa y Santiago**, el nororiente de San Bernardo, la **zona poniente de Puente Alto** y las comunas completas de **El Bosque, Pedro Aguirre Cerda** y Quinta Normal.

06/05/2020: 12 nuevas comunas entran en cuarentena

- 12 nuevas comunas de Santiago ingresan al sistema de cuarentena en la capital, totalizando 25 localidades en la capital. La medida comenzó a regir a partir del 08 de abril a las 22.00 horas y se extiende por siete días.
- Se trata de las comunas de: **La Granja, San Miguel, Lo Espejo, Macul, Peñalolén, La Florida, San Joaquín y La Cisterna**, junto con Cerro Navia, Conchalí, Renca, y Lo Prado.
- Estas se suman a otras 13 comunas que ya estaban bajo la medida y que las van a mantener por otros 7 días, como: **Santiago, Estación Central, Pedro Aguirre Cerda, San Ramón, El Bosque y La Pintana**, Quilicura, Recoleta, Independencia, Quinta Normal y Cerrillos. Además de **Puente Alto** y San Bernardo, que amplían la restricción circunscrita inicialmente, a la totalidad del territorio.
- La única comuna de la RM que sale de la cuarentena es **Ñuñoa**.

13/05/2020: Cuarentena total para la ciudad de Santiago y seis comunas aledañas

- La medida de aislamiento se implementó en las **32 comunas de la Provincia de Santiago**, además de **Puente Alto**, San Bernardo, Buin, Padre Hurtado, Lampa y Colina. Medidas que entraron en vigencia el viernes 15 de mayo a las 22.00 horas.

20/05/2020: Se extienden cuarentenas

- Las medidas de cuarentena se extienden hasta el viernes 29 de mayo e incluye a **38 comunas de la RM**.

27/05/2020: Se extienden cuarentenas

- El gobierno decretó mantener la cuarentena por 7 días, a partir del 29 de mayo a las 22.00 horas, en **38 comunas de la RM**.

10/06/2020: Cuarentena en San José de Maipo

- A partir del 12 de junio a las 22.00 horas, se incluye a las zonas en cuarentena a **San José de Maipo**, junto con otras zonas del país. Adicionalmente se implementarán nuevos cordones sanitarios en Pirque.
- La autoridad informó además que se mantienen las medidas de aislamiento, previamente establecidas, para las **38 comunas de la RM**.

19/07/2020: Presidente Sebastián Piñera presenta Plan Paso a Paso

Se presenta el Plan "Paso a Paso nos Cuidamos", que considera cinco fases para superar la pandemia de Covid-19 que van desde la cuarentena hasta una apertura avanzada. Lo que de conjunto constituye un plan gradual de desconfinamiento.

1. El primer paso es la cuarentena, que considera una movilidad limitada para disminuir al mínimo la interacción y propagación del virus. Esta fase incluye restricciones a la movilidad personal; permisos exclusivos para actividades esenciales; cumplimiento del toque de queda, de distanciamiento físico y de aduanas y cordones sanitarios; cuarentenas obligatorias para mayores de 75 años; y la prohibición de traslado a una segunda vivienda. Esta etapa considera la suspensión de clases presenciales, el cierre de fronteras y la prohibición de eventos de más de 50 personas, del funcionamiento de clubes, cines, teatros, pubs, discotecas y gimnasios, así como de la atención al público de cafés y restaurantes.
2. La segunda fase es de transición, en la cual se disminuye el grado de confinamiento, pero se evita la apertura brusca para minimizar los riesgos de contagio. Aquí se mantiene la cuarentena los sábados, domingos y festivos; el cumplimiento del toque de queda y de las aduanas y cordones sanitarios; la cuarentena obligatoria para mayores de 75 años; y existe un desplazamiento permitido. Sin embargo, al igual que en la cuarentena, considera la suspensión de clases presenciales, el cierre de fronteras y la prohibición del funcionamiento de clubes, cines, teatros, pubs, discotecas y gimnasios, así como de la atención al público de cafés y restaurantes. Se prohíben, además, las actividades sociales y recreativas de más de 10 personas.
3. El tercer paso se denomina de preparación y considera el levantamiento de la cuarentena para la población general, con excepción de los grupos de riesgo. Se mantiene el cumplimiento del toque de queda, de las aduanas y cordones sanitarios y de la cuarentena obligatoria para mayores de 75 años. Sin embargo, se permiten actividades sociales y recreativas cualquier día de la semana con un máximo de 50 personas y los desplazamientos quedan permitidos, exceptuando el horario de toque de queda. Al igual que en la fase anterior, sigue la suspensión de clases presenciales, salvo que sea solicitado por los alcaldes; el cierre de fronteras y la prohibición del funcionamiento de clubes, cines, teatros, pubs, discotecas y gimnasios, así como de la atención al público de cafés y restaurantes.
4. La cuarta fase es la apertura inicial y permite retomar ciertas actividades de menor riesgo de contagio minimizando aglomeraciones. Considera el

cumplimiento del toque de queda y de aduanas y cordones sanitarios, pero permite el desplazamiento y los adultos mayores de 75 años pueden salir una vez al día. Se autoriza el retorno gradual de las clases presenciales, de acuerdo a la planificación del Ministerio de Educación; se permite el funcionamiento de cines y teatros con un máximo de 25% de capacidad; y la atención al público en restaurantes y cafés, también con un 25% de capacidad. Sin embargo, siguen cerrados los clubes, pubs, discotecas y gimnasios. Se mantiene la prohibición de eventos de más de 50 personas.

5. El quinto paso es la apertura avanzada, que permite aumentar la cantidad de gente en actividades permitidas en la fase anterior, siempre con las medidas de autocuidado. En esta fase ya se autoriza el traslado a segundas viviendas y la libre circulación de mayores de 75 años. Además, se autoriza el retorno gradual de las clases presenciales y se permite el funcionamiento de cines y teatros con un máximo de 75% de capacidad y de cafés y restaurantes con atención al público, también con un 75% de capacidad. Además, se abren gimnasios, pubs y discotecas con el 50% de su capacidad. Se prohíben eventos de más de 150 personas.

24/07/2020: Comunas Santiago pasan de cuarentena a Fase 2

- Las autoridades anunciaron que **La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Ñuñoa, Vitacura**, entre otras pasan a Fase 2.

12/08/2020: Santiago y Estación Central pasan a Transición

- Las comunas de **Santiago** y Estación Central pasan a Fasa 2 de Transición a partir del 17 de agosto a las 5 de la mañana.

19/08/2020: Comunas siguen avanzando en el Plan Paso a Paso

- Avanzan de Cuarentena a Fase 2 de Transición en la Región Metropolitana, la comuna de **Peñalolén, San José de Maipo, Peñaflo**r y Padre Hurtado.

02/09/2020: 5 comunas de la Región Metropolitana inician etapa de Preparación

- A partir de este día, entran a Fase 3 de Preparación, las comunas de **Vitacura, Las Condes, Nuñoa, San José de Maipo** y Providencia.

02/09/2020: Recoleta, San Ramón, La Cisterna, La Granja, San Joaquín y San Miguel pasarán de Cuarentena a Transición

- A partir del 7 de septiembre a las 5 de la mañana, pasaron de Cuarentena a Fase 2 de Transición las siguientes comunas: **San Ramón, La Cisterna, La Granja, San Joaquín, San Miguel** y Recoleta.

09/09/2020: COVID-19: Comunas siguen avanzando en el Plan Paso a Paso

- Avanzan de Cuarentena a Transición, a partir del día lunes 14, las comunas de Isla de Maipo, Quilicura y San Bernardo.
- Avanza de paso 2 a paso 3, es decir de Transición a Preparación, a partir del día lunes 14, la comuna de **La Reina**.

23/09/2020: Doce comunas de la RM avanzan a fase de preparación

- A partir del lunes 28 de septiembre a las 5:00 horas, avanzan a Fase 3 de Preparación: **Santiago, Pedro Aguirre Cerda, Peñalolén, Lo Barnechea, Til Til**, Calera de Tango, Talagante, Estación Central, Padre Hurtado, Lampa, Isla de Maipo, y Quilicura.
- Avanzan a Fase 2 de Transición: **La Pintana, Puente Alto y Lo Espejo**, Quinta Normal, Lo Prado, Cerro Navia, Buin, y Conchalí.

01/10/2020: Avanza Plan Paso a Paso

- A partir del sábado 3 octubre pasan a Fase 2 de Transición en la región Metropolitana las comunas de Paine y Renca.
- A partir del lunes 5 de octubre a las 5 am pasan a Fase 3 de Preparación en RM, las comunas de: **El Bosque**, Huechuraba, Quinta Normal, María Pinto, Curacaví, Colina, Recoleta y Cerrillos.

19/10/2020: 6 comunas de la RM entraron a etapa de Apertura Inicial

- Desde este día, **Pirque**, Til Til, María Pinto, San Pedro, Curacaví y Colina, son las comunas de la Región Metropolitana que por primera vez entraron a la Fase 4 de Apertura Inicial del Plan Paso a Paso.

02/11/2020: Apertura en Ñuñoa

- La Subsecretaria Paula Daza junto con otras autoridades encabezó el inicio de la Fase 4 de Apertura Inicial en la comuna de **Ñuñoa**.



southernvoice.org



[SVoice2030](https://www.facebook.com/SVoice2030)



[@SVoice2030](https://twitter.com/SVoice2030)