



INFORME DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y PUEBLOS ORIGINARIOS RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE “ESTABLECE PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES, EN EL MARCO DEL PLENO RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS, A QUE DEBEN CEÑIRSE LOS PROTOCOLOS SOBRE USO DE LA FUERZA Y ARMAS DISUASIVAS POR PARTE DE LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA”

BOLETÍN N° 14.033-17

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de **Derechos Humanos y Pueblos Originarios** viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en moción de las diputadas Maite Orsini y Catalina Pérez, y de los diputados Jorge Brito, Miguel Crispi y Giorgio Jackson.

La iniciativa no tiene urgencia.

Durante el análisis de la moción parlamentaria la Comisión contó con la colaboración del representante de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández; del representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos; en representación de Londres 38, Espacio de Memorias, las abogadas de la Comisión Verdad y Justicia, señoras Karina Fernández y Magdalena Garcés; de la Académica de la Universidad de Chile, Catalina Fernández; el Jefe de la Unidad de Protección de Derechos del INDH, Rodrigo Bustos Bottai; del Director de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Temuco, Javier Velásquez Valenzuela; del Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli; del experto para Latinoamérica de Omega Research Foundation, Matthew McEvoy; y del representante del Centro de Defensa de Derechos Humanos Iridia, Anais Franquesa Griso.

1

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1. Idea matriz o fundamental del proyecto

Regular -con jerarquía de ley- los principios y normas generales a que deben someterse las fuerzas de orden y seguridad pública en el ejercicio legítimo del uso de la fuerza, con pleno respeto a los derechos humanos.



2. Normas de carácter orgánico constitucional

No hay normas de carácter orgánico constitucional.

3. Normas de quorum calificado

No existen normas en tal sentido.

4. Requiere trámite de hacienda

De conformidad a lo establecido en el N° 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

5. Comunicación a la Corte Suprema de las disposiciones incorporadas en este trámite o que han sido objeto de modificaciones sustanciales respecto de las ya conocidas por la Corte

No hay disposiciones que se encuentren ante la hipótesis descrita.

6. Votación en general del proyecto_

En sesión 169^a, de 19 de enero de 2022, **se aprobó en general por mayoría de los diputados presentes** (5 votos a favor y 2 en contra).

Votaron a favor la diputada Nuyado y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar y Venegas. Votaron en contra los diputados Labbé y Urruticoechea. No existieron abstenciones.

7. Diputado informante

Se designó diputada informante a la señora **Emilia Nuyado Ancapichún**.

I.- ANTECEDENTES GENERALES

1. Fundamentos de la iniciativa

Contexto social y estallido social

Esta iniciativa se enmarca dentro del estallido social ocurrido en el mes de octubre de 2019, donde se desencadenaron una serie de manifestaciones en



distintos puntos del país, las que fueron reprimidas de forma violenta por las fuerzas policiales.

Señalan sus autores que esta última afirmación se avalada por el informe anual de derechos humanos de la Universidad Diego Portales 2020, como por las conclusiones de diversos organismos de derechos humanos como son el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Humans Right Watch*, y la Defensoría de la Niñez entre otros.

Es así que el informe anual de derechos humanos de la Universidad Diego Portales 2020, sostiene que *“el estallido social dejó en evidencia que el Estado de Chile posee graves dificultades no sólo para garantizar el derecho de reunión, sino que al momento de ejercer la fuerza para controlar el orden público. Los graves hechos, que constataron diversas instituciones nacionales e internacionales, dan cuenta del uso de fuerza indebida y desproporcionada sobre los ciudadanos, en medio de las protestas que se llevaban a cabo en nuestro país”*.¹

Por su parte, el Instituto Nacional de Derechos Humanos en el reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos señala que *“Dentro de las lesiones más frecuentes se encuentran las producidas por proyectiles de arma de fuego, las que suman 2.133 casos, un 55% del total. Entre los proyectiles utilizados, los perdigones son el grupo mayoritario con 1.687 casos. 17 de estas lesiones con perdigones, el INDH ha identificado 460 lesiones oculares, la mayoría de las víctimas concentradas en la Región Metropolitana, 18 de las cuales corresponde a lesiones o traumas, y un 8% a estallido o pérdida ocular.”*²

A su turno, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos concluye que *“Carabineros y el Ejército no han adherido a las normas y estándares internacionales de derechos humanos relacionados con la gestión de las asambleas y el uso de la fuerza”, debido a que se utilizó fuerza no letal en manifestaciones pacíficas, sin distinguir entre manifestantes violentos y otros que se manifestaban pacíficamente, y un escaso uso progresivo o proporcional de métodos disuasivos. En particular, la ACNUDH indicó que “ha habido un uso innecesario y desproporcionado de armas menos letales, en particular escopetas antidisturbios, durante manifestaciones pacíficas y/o fuera del contexto de enfrentamientos violentos entre manifestantes y fuerzas de seguridad”*. Respecto de este último punto, el mismo informe documenta un número importante de lesiones oculares como resultado de las acciones de Carabineros, especialmente de disparos de escopetas antimotines, así como impactos de los cartuchos de gas lacrimógeno. *La ACNUDH*

¹ Universidad Diego Portales (2020) Informe Anual de Derechos Humanos. Pg. 114.

² *Ibidem*. Pg. 90.



*consideró que el alto número de personas con lesiones en los ojos o la cara (aproximadamente 350), permiten presumir razonablemente que las “armas menos letales” se han utilizado de manera inadecuada e indiscriminada. Además, el tipo de lesiones causadas muestra que muchos perdigones disparados por escopetas antidisturbios penetraron en el cuerpo y, por ende, existen razones para creer que fueron percutidas a poca distancia.”*³

En la misma línea, señala el informe anual que “la CIDH manifestó en su informe su preocupación por la respuesta del Estado frente a las movilizaciones, particularmente, por “la represión mediante un uso desproporcionado de la fuerza y conductas repetitivas de violencia en contra de manifestantes que resultó en un número elevado de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.””⁴

Humans Right Watch concluyó que, “Carabineros utilizó la fuerza de manera excesiva en respuesta a las protestas e hirió a miles de personas, con independencia de si habían participado en hechos violentos o no. Específicamente, el uso de escopetas que disparan perdigones en forma indiscriminada afectó tanto la parte superior como inferior del cuerpo. Entre las heridas más graves se incluyen las lesiones oculares. Adicionalmente, por el tipo de lesiones ocasionadas en algunos casos, se sugiere que los disparos fueron realizados a corta distancia debido a que los perdigones se dispersan luego del disparo. Sumado a lo anterior, HRW recopiló antecedentes que dan cuenta de disparos de cartuchos de gases lacrimógenos directamente hacia los manifestantes, lo cual, como indica el informe, “puede ser letal”. También sugieren varios casos de policías que embistieron a manifestantes con vehículos o motocicletas.”⁵

4

Marco normativo vigente

Se menciona en la moción que la facultad de Carabineros para emplear la fuerza y las armas de fuego en el cumplimiento de sus deberes deriva de la Constitución Política que, en el artículo 101 inciso segundo, deposita en las Fuerzas de Orden y Seguridad el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza en el ámbito interno.

Por su parte, la ley N° 18.961, de 1990, "Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile", en los artículos 1° a 4°, confiere a Carabineros sus atribuciones legales de policía.

Respecto al uso de la fuerza, los principios generales aplicables al trabajo de Carabineros de Chile, como fuerzas de orden y seguridad por mandato

³ *Ibíd.* Pg. 93.

⁴ *Ibíd.* Pg. 93.

⁵ *Ibíd.* Pg. 96.



constitucional, se hallan contenidos en la **circular N° 1832 de 1 de marzo de 2019** publicada en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2019 y en el **decreto Núm. 8, publicado el 22 de febrero de 2020**, del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las fuerzas armadas, que establece las reglas de uso de la fuerza para las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional.

Estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el uso de la fuerza y armas menos letales en el mantenimiento del orden público.

Tanto la Convención Americana de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran la obligación genérica de las policías de respetar y garantizar los derechos humanos.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha señalado que *“Dado que el ejercicio legítimo de la fuerza pública con el objeto de garantizar la seguridad y mantener el orden público implica la afectación de los derechos de las personas sujetas a dicho uso de la fuerza, su regulación legal resulta necesaria para asegurar un ejercicio compatible con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Concretamente, el deber de regular por ley el uso de la fuerza puede derivarse de la obligación de garantía de los derechos a la vida (artículos 4.1 CADH y 6.1 PIDCP), a la integridad personal (artículo 5.1 CADH) y a no ser sometido a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículos 5.2 CADH y 7 PIDCP), específicamente, en cuanto dicha obligación comprende el deber de adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para hacer efectivos los derechos convencionalmente reconocidos (artículos 2 CADH y 2.2 PIDCP). En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Interamericana IDH ha fallado que la falta de una adecuada legislación sobre el uso de la fuerza constituye un incumplimiento de la obligación de garantizar los derechos a la vida y a la integridad, que compromete la responsabilidad internacional del Estado”*.⁶

Lo anterior resulta de especial importancia atendida las consecuencias que el uso de la fuerza y de armas menos letales puede revestir. Por lo mismo, para asegurar que el uso de la fuerza sea legal y legítimo, el derecho internacional ha consagrado diversos principios que deben cumplirse al abordar esta temática.⁷

⁶ Instituto Nacional de Derechos Humanos (2020) Informe Sobre la Regulación Legal del Uso de la Fuerza Pública. Disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1711/uso-fuerza-publica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷ “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/160 de 17 de diciembre de 1979, las “Directrices para la aplicación efectiva del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” adoptada por resolución 1989/61 de 24 de mayo de 1989 del Consejo económico y social, conjuntamente con los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego



Dichos principios se encuentran consagrados en diferentes guías, recomendaciones e informes que emitidos por diversos organismos internacionales, cobrando especial relevancia en esta materia el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado en 1979; Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado en 1990; Guidance on less-lethal weapons in law enforcement, 2019 (en adelante Guía sobre armas menos letales); Manual ampliado de derechos humanos para la policía, 2003; Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, 1988; Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, 1977.

Los principios consagrados respecto del uso de la fuerza por las policías son los siguientes: **legalidad; necesidad; proporcionalidad; precaución; no discriminación y rendición de cuentas.**⁸

Respecto al principio de legalidad, la Comisión se ha referido a la obligación Estatal de “*sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia*” destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, la Corte Interamericana, al referirse al principio de legalidad, ha señalado que al emplearse la fuerza “*debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación*”.⁹

6

La CIDH reitera la obligación que tienen los Estados de adecuar la legislación interna a los estándares internacionales aplicables en materia de derechos humanos, y suprimir aquellas que colidan con estos. Al realizar esa labor, la Comisión hace un llamado a los Estados a adoptar normas que de manera clara identifiquen las oportunidades en que se ameritará la participación de los agentes civiles del orden y los diferentes grados de intervención, regidos por los principios ya referidos, omitiendo vacíos que puedan dar oportunidad a la discrecionalidad. En el diseño de las normas, especial énfasis se deberá tomar en los diferentes escenarios en los que se requiere la presencia de los agentes del orden, debiendo contar con parámetros claros que rijan, por ejemplo, en desalojos, y que necesariamente deberán ser distintos en manifestaciones públicas, o motines en centros de detención, enfrentamientos con particulares o grupos en conflicto con la ley, entre otros escenarios.

por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptados por el 8º Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente realizado entre el 7 de agosto al 27 d Asamblea General, 2017, pár. 5 y OHCHR, 2020, pár. 2.3.e septiembre de 1990 en La Habana, Cuba.

⁸ Asamblea General, 2017, pár. 5 y OHCHR, 2020, pár. 2.3.

⁹ CIDH, Informe Anual 2015, cap. 4A, párr. 8.



2. Contenido del proyecto de ley

Cabe destacar que este es un proyecto de ley nuevo que se estructura sobre la base de cinco capítulos; el primero con dos artículos, trata de las disposiciones generales; el segundo con dos artículos, trata de los principios del uso de la fuerza; el tercero con cuatro artículos, trata de los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales; el cuarto con tres artículos, trata del uso de la fuerza y armas menos letales en el marco de manifestaciones públicas, y finalmente, el capítulo quinto con cuatro artículos, trata de las disposiciones finales.

En total la iniciativa tiene cinco capítulos y 15 disposiciones permanentes (artículos).

II. DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO DE LEY

1. Discusión y votación en general

En sesión 169^a, de 19 de enero de 2022, se aprobó en general por mayoría de los diputados presentes (5 votos a favor y 2 en contra).

7

Votaron a favor la diputada Nuyado y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar y Venegas. Votaron en contra los diputados Labbé y Urruticoechea. No existieron abstenciones.

A continuación, se hará una síntesis de las actas de la Comisión que contienen la discusión general con especial mención a las personas e instituciones que se escucharon, todas vinculadas con la materia a que se refiere esta iniciativa.

Acta sesión ordinaria N° 158 de 18 de agosto de 2021

- Representante de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández.

Señaló que existen diversos informes sobre esta materia, destacando un comparado elaborado respecto al tema específico del uso de balines por parte de las policías, ofreciendo remitir copia de ellos a la Comisión, para un mejor estudio del proyecto, incluyendo recomendaciones en base a la experiencia del Derecho



Comparado (en este sentido, se analizó la experiencia observada en los últimos años en Hong Kong, Francia y Alemania), tanto en lo que concierne al uso de este tipo de elementos disuasivos, como a otros aspectos de carácter más general (por ejemplo, armas químicas, gases lacrimógenos, entre otros), sin perjuicio de considerar que el mensaje del proyecto analizado es bastante completo en relación a los compromisos internacionales sobre derechos humanos.

Acta sesión ordinaria N° 162 de 22 de septiembre de 2021

- Representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos.

Tras agradecer la invitación, expuso respecto al objeto del proyecto en discusión, resaltando el aporte valioso que este tendría en la regulación de los protocolos y uso de la fuerza por parte de las policías, especialmente tras el estallido social, pues ello ha implicado violaciones graves, masivas y generalizadas de los derechos humanos, dando cuenta de una crisis profunda que requiere reformas amplias e inmediatas, sentido en el cual esta moción sería un importante avance.

En cuanto a la actualización de los protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, estimó que esto no es suficiente, pues son generados por las mismas fuerzas que los utilizarán en la práctica, sin escrutinio público ni análisis externo. Recordó que justamente lo que falta es un marco legal regulatorio para el uso del armamento menos letal, lo que deriva en que se actualmente discrecional, derivando en serios daños contra las personas.

Destacó el cambio de época y paradigma que se está experimentando, lo que exige dejar atrás los criterios antiguos sobre el uso de la fuerza, hacia modelos más democráticos y razonables. Sin embargo, en Chile se sigue permitiendo que las fuerzas de orden público sigan mutilando y discapacitando a los ciudadanos que dicen proteger.

En dicho contexto, se requiere una urgente refundación policial en nuestro país, ya que más allá de la falta normativa, son las prácticas oscurantistas y de enemigo interno lo que ha derivado en esta conducta de agresión desproporcionada por parte de Carabineros, entendiendo el impacto que tiene el que no hayan sido intervenidos civilmente tras su participación en la Dictadura Militar.

Luego, destacó los avances de este proyecto, especialmente, la conceptualización del uso de la fuerza y armas menos letales, así como la inclusión



explícita de los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, no discriminación, rendición de cuentas, transparencia y publicidad (en estos últimos, se requiere avanzar en el registro de los procedimientos, con el debido detalle de los implementos usados, como de sus efectos en las personas). Lo anterior, implicaría un importante cambio en la regulación de esta materia, más allá de los protocolos que las propias policías se determinan.

Respecto a la propuesta del artículo 14, que establece que los documentos serán revisados anualmente por las Comisiones de Derechos Humanos de ambas Cámaras en virtud de lo que entregue el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, estimó que no sería lo más conveniente, ya que esto sigue la lógica actualmente implementada y que ha derivado en las serias vulneraciones a los derechos humanos.

Sobre el artículo final del proyecto que establece el control legal de la Contraloría General de la República, informando luego al Congreso Nacional, señaló que dicho análisis debería incluir tanto el uso de las armas, como la determinación ex ante y ex post de quienes usaron las armas, número de veces, municiones específicas y composición de los elementos empleados, entre otros aspectos, todo lo cual es hoy secreto, sin que pueda estar sometido al control externo. Ello es un elemento sustancial, en razón a los principios de transparencia y publicidad que requiere todo Estado democrático.

Por todo lo anterior, manifestó una opinión favorable respecto al proyecto, en tanto sería un valioso aporte, sin perjuicio de lo cual destacó la necesidad de avanzar mucho más, entendiendo que los protocolos de las policías deben ser distintos según el tipo de procedimiento, además de ser públicamente conocidos y diferenciados, para asegurar de esta manera una disminución efectiva en la actual crisis de control que se aprecia en esta materia.

- Representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos

En primer lugar, agradeció a título personal y como fundación Los Ojos de Chile, por la invitación y la posibilidad de exponer frente a esta comisión, junto con



saludar a todas y todos, las y los honorables que la componen y quienes han sido invitadas e invitados a esta sesión, así como también a quienes escuchan, escucharán, ven y verán esta sesión.

En segundo lugar, manifestó celebrar el proyecto de ley bajo estudio, ya que apunta a un vacío legal actualmente apreciable que ha significado sangre, dolor y muerte para muchas personas y familias en nuestro país, cuestión que ha quedado de manifiesto desde el 18 de octubre del 2019 en adelante, donde las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad no han sabido ejercer su uso de la fuerza sin que esta signifique violaciones graves, generalizadas y sistemáticas a los derechos humanos.

En efecto, Carabineros de Chile se encuentra en una triple crisis de control, desempeño y legitimidad, para la cual es urgente iniciar su proceso de refundación. Y aunque esta ley significaría un avance hacia el control del actuar policial, es sólo una pequeña parte de lo que significa su crisis de control, en la cual también se contempla el aspecto relacionado al control presupuestario. Al respecto, destacó que el imputado Ricardo Yáñez ha publicado en el Diario Oficial el pasado 20 de septiembre de 2021, los nuevos protocolos para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, de cuyo estudio es posible concluir que aún se trata de lineamientos generales, determinados por las mismas fuerzas que los utilizarán, sin observancia ni escrutinio civil alguno.

Lo anterior es preocupante, si consideramos que la principal necesidad develada de la crisis de derechos humanos en la que actualmente nos encontramos es justamente la falta de un marco legal y regulatorio para el uso del llamado armamento menos letal, ya que sin dicho marco, su uso discrecional como ocurre hoy en día es potencialmente letal y ha generado cientos de lesiones graves y permanentes, sólo considerando el periodo desde el 18 de octubre en adelante.

Recordó que como sociedad vivimos un cambio de época, un tránsito desde el “derecho a matar” que tenían los Estados (ejemplificado en la pena de muerte), hacia formas más democráticamente aceptables del uso de la fuerza. Sin embargo, en Chile hoy se les permite a las fuerzas estatales mutilar y discapacitar a las y los ciudadanos que dicen proteger con su uso de su fuerza, y este proyecto de ley vendría a regular dicha situación, motivo por el cual sería un valioso aporte

En dicho contexto, ninguna ley que regule, permita y sancione el uso de la fuerza reemplazará la urgente refundación policial que Chile merece y necesita, pues no sólo es la falta de normativa la que genera las violaciones a los derechos humanos, sino la cultura y prácticas de oscurantismo y la lógica de enemigo interno que es parte esencial de la cultura militarizada de Carabineros de Chile, más aun teniendo presente que esta Institución es la única policía del continente que no ha



sido intervenida civilmente luego de su participación en la dictadura. Y en el mismo sentido, contribuyen también a esta crisis la escasa o nula observancia civil, sobre todo, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En virtud de lo anterior, concluyó que uno de los principales avances que nos ofrecería este proyecto sería la conceptualización del uso de la fuerza y armas menos letales (que hasta el día de hoy no se encuentran en nuestro ordenamiento jurídico), así como la inclusión explícita de los principios del uso de la fuerza, a saber, legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución, no discriminación y rendición de cuentas. Por ende, este proyecto significaría el primer paso para que se pueda invocar el principio de legalidad en el uso de la fuerza en Chile, ya que hasta el momento no se encuentra ninguna normativa con rango de ley que lo regule, permita o sancione su abuso.

No obstante, estos protocolos y lineamientos deben ser estipulados atendiendo la materialidad y situaciones concretas en las cuales los efectivos estatales harán uso de la fuerza no defensivamente, es decir, cuando intervengan situaciones, ya que estas pueden ser muy distintas según se trate de desalojos a inmuebles o terrenos, reuniones ilícitas, intervención para evitar un ataque incendiario, motines en centros de internación juvenil, manifestaciones masivas y públicas, entre muchas otras. Para ello, es fundamental que existan protocolos conductuales claros.

Asimismo, es necesario corregir la falta total de registro *ex ante* y *ex post* del despliegue en terreno de las intervenciones, lo que implica no sólo el uso de cámaras corporales (cuyo uso es tan resistido, y más aún en la entrega de sus imágenes), sino también de registros y verificación del estado, fecha de elaboración y caducidad, ficha técnica balística y química de los medios materiales utilizados, además de la proporción y composición química de éstos, incluyendo carros lanza agua o granadas lacrimógenas, las cuales deben responder a preguntas sobre los efectos en la salud de las personas ante su exposición inmediata y sostenida en el tiempo. En complemento, se deberían regular los vacíos que puedan dar oportunidad a la discrecionalidad en el uso de la fuerza por las Fuerzas de Orden, con carácter explícito para los distintos escenarios.

A continuación, formuló algunos comentarios específicos para los artículos del proyecto en discusión. Respecto al artículo 11, que propone que “Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen detenciones de personas, se prohibirá expresamente las detenciones masivas o indiscriminadas, y estas sólo procederán en el caso de identificarse la perpetración de un delito”, estimó que ello contribuiría a actualizar nuestra normativa



legal con respecto al derecho a la manifestación y reunión pacífica, tan satanizado y regulado por el Decreto Supremo vigente desde la Dictadura de Augusto Pinochet.

En cuanto al artículo 14 (que establece que “Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales serán revisados, anualmente, por las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados, a través de informes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las fuerzas de orden”), y al artículo final (que señala que “Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales estarán sometidos al control legal de Contraloría General de la República, que deberá informar al Congreso Nacional”), destacó el aporte que representarían en lo que se refiere a la transparencia *ex post* de las intervenciones. Esto colisionaría con la cultura de obstrucción a la facilitación de información de Carabineros de Chile, que a su vez choca con los principios de transparencia y publicidad, inherentes a toda función y servicio público en un Estado democrático.

Por su parte, en lo que concierne a la rendición de cuentas (aspecto nombrado, pero no abordado), recordó que actualmente existen grandes obstáculos por la jerarquía constitucional de Carabineros para invocar dicho principio democrático, derivando en que la falta de control operativo del uso de la fuerza no permite conocer quién hará uso de los elementos materiales del uso de la fuerza, es decir, no se sabe quién disparará, con que armas ni qué municiones, cuántas de éstas dispondrá; y luego de la intervención, cuántas veces se utilizaron, en qué contexto, con qué justificación, cuál era el bien jurídico en peligro o vulnerado que justificó la intervención, cuáles resultaron vulnerados, etcétera.

Reiteró el cambio de época que vivimos como sociedad, transitando desde el derecho a matar que tenían los Estados hacia formas más democráticamente aceptables del uso de la fuerza, a pesar de lo cual hoy se les permite a las fuerzas estatales mutilar y discapacitar a las y los ciudadanos que dicen proteger en el uso de esa fuerza. En tal sentido, el uso de municiones que disparen múltiples proyectiles al mismo tiempo NUNCA podrá cumplir con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, destacó la importancia de monitorear el uso y los efectos de las armas de letalidad reducida. En Chile resulta necesario contar con un sistema adecuado de rendición de cuentas por parte de las policías, siendo la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la que ha enfatizado la necesidad de vigilar a los cuerpos de seguridad, junto a establecer mecanismos de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza, entregando una explicación y llevando a cabo una investigación cada vez que se hayan causado muertes o lesiones; asimismo, la CIDH ha recomendado recolectar datos sobre todos los



eventos del uso de la fuerza, desagregándola por los actores intervinientes, el armamento empleado y el bien jurídico lesionado.

En consecuencia, resaltó la necesidad de que este proceso cuente con una participación amplia y vinculante de la sociedad civil, agrupaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos, pues éstos son los únicos actores que pueden dar testimonio de su experiencia como receptores del servicio de la seguridad pública que entrega la policía, aspecto esencial en las modificaciones que requiere nuestro ordenamiento jurídico en esta materia

- Representante de Londres 38, Espacio de Memorias, señora Karinna Fernández.

Tras agradecer la invitación, lamentó la escasa participación de integrantes de esta Comisión, así como la ausencia del señor Ministro de Derechos Humanos. Respecto al proyecto de ley, manifestó la valoración de este como respuesta directa a las denuncias y demandas sociales crecientes en torno a quienes han sido víctimas de crímenes de Estado, en el contexto del estallido social o revuelta popular.

En términos específicos, destacó algunos antecedentes previos relevantes que no están mencionados en el boletín, expresando un homenaje a la memoria y búsqueda de justicia de todas las víctimas de crímenes de Estado perpetrados post Dictadura y con anterioridad al referido contexto, desde las desapariciones forzadas de José Huenante, José Vergara, Ramón Pacheco y Hugo Arispe, así como el impune homicidio perpetrado hace 10 años en contra del adolescente Manuel Gutiérrez, quien acompañaba a su hermano en una protesta social, incluyendo también las pérdidas oculares en Aysén o las 11 pérdidas oculares perpetradas por agentes estatales entre 2013 y 2016, y la muerte bajo custodia policial de Joane Florvil, por tratarse todos estos de actos ilícitos y caracterizados por una absoluta y persistente impunidad, que han involucrado el uso de la fuerza policial, cuyo contexto conviene recordar al analizar el proyecto en discusión. En complemento a lo anterior, mencionó a los más de 20 weichafes asesinados por agentes estatales desde el año 2001, lo que estimó especialmente preocupante tras haberse extendido el día de ayer el estado de excepción en el Wallmapu, sin que las autoridades estatales hayan pedido perdón a la víctima asesinada, ni a la víctima que permanece conectada a un ventilador, ni mencionado el daño que sufrieron un niño y una niña en el lugar, sino que por el contrario, nuevamente las fuerzas armadas no deliberantes hablan de fuego cruzado y no se vislumbran responsables penales ni administrativos.



A continuación, se refirió al objeto del proyecto analizado, cuya naturaleza busca centrarse en la salvaguarda de los derechos a la manifestación, protesta, reunión, libertad de expresión, junto con recoger los estándares del uso de la fuerza. En tal sentido, consideró importante recordar que el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha sostenido que las reuniones pacíficas desempeñan un papel fundamental, ya que permite a los participantes presentar ideas y metas a las que aspirar en la esfera pública y determinar el grado de apoyo u oposición a dichas ideas y objetivos. Cuando se utilizan para ventilar quejas, las reuniones pacíficas pueden crear oportunidades para la solución inclusiva, participativa de las diferencias. Asimismo, bajo el artículo 13 de la Convención Americana, los discursos sobre asuntos de interés público tienen una protección reforzada, especialmente, aquellos que expresan elementos esenciales de la identidad o denuncian situaciones de violencia y discriminación estructural. En complemento, recordó lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Atenco, señalando que “la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles”.

Luego, reiterando la valoración por este proyecto de ley, advirtió la importancia de considerar ciertos temas fundamentales, a saber:

A) Descripción y caracterización del Marco Normativo Vigente en materia de seguridad y orden público. Sobre este punto, estimó importante mencionar que el proyecto entre sus antecedentes incluye brevemente un escueto “marco normativo vigente”, sin embargo, una caracterización adecuada de las normas que regulan la materia en nuestro país requiere mencionar que tanto el derecho a reunión como el uso de la fuerza cuentan con una intrincada, fragmentada e imprecisa regulación, de naturaleza profundamente administrativa, carente de salvaguardias para la población civil y de efectivos controles por parte de la autoridad civil y en especial del parlamento.

Por lo mismo, consideró indispensable formular observaciones como la señalada por el relator especial para la libertad de reunión de Naciones Unidas en el año 2016, que sostuvo que en Chile aún persisten vestigios de la dictadura, en particular respecto de la protesta social. En efecto, recordó que es mediante un Decreto Supremo que se regula o limita el derecho a reunión, además de un amplio espectro de normas de autorregulación por parte de Carabineros, caracterizadas por órdenes generales, órdenes del día, reglas del uso de la fuerza en los ya frecuentes estados de excepción, e incluso normativa reglamentaria proveniente desde la Dictadura, que sigue regulando el proceder policial en estas materias hasta nuestros días (por ejemplo, la orden general N° 1, que ordena el traslado de armamentos y



municipaciones, de fecha 5 de enero de 1978). En consecuencia, resaltó la importancia de mencionar y caracterizar esta regulación, como de hecho lo ha realizado la ONU en su reciente informe sobre Chile, aspecto que no aparece mencionado en los antecedentes del proyecto de ley y que debería incorporarse.

B) La obligación de adecuación. En este sentido, estimó que tal caracterización es indispensable para cumplir adecuadamente una de las obligaciones estructurales que pesa sobre el Estado chileno. en materia de respeto y protección a los derechos humanos, entendiendo que los Estados tienen la obligación de “respetar y [...] garantizar” todos los derechos fundamentales, adoptar medidas legales y de otro carácter para lograr esa protección, así como exigir responsabilidades y proporcionar recursos efectivos en caso de violación de los derechos del Pacto y Convención. En atención a esta obligación de adecuación, los Estados deben concretar la obligación de garantizar los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos, mediante una adecuación que exige la existencia de una legalización precisa e integral (la ONU señala que un “ordenamiento jurídico y un sistema de adopción de decisiones efectivos y transparentes son fundamentales para el deber de respetar y garantizar las reuniones”).

Por tanto, observó que la adecuación no debería limitarse a reproducir principios de Derecho Internacional que ya forman parte del *corpus iuris* internacional, sino que generar un marco normativo con disposiciones de Derecho interno que regulen adecuadamente dicha materia, en base a los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza, lo que a su vez permitiría la generación de una responsabilidad estatal por el uso excesivo de la fuerza cuando las autoridades competentes omiten medidas de prevención, por ejemplo, si no dictan la regulación idónea, no capacitan de forma apropiada a los funcionarios policiales, o no hacen operativos los mecanismos de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.

C) Elementos que Londres 38 estima se deben abordar mediante una norma integral que se haga cargo de la obligación de adecuación y de salvaguarda efectiva del derecho a la manifestación y control del uso de la fuerza. Sobre este punto, destacó especialmente lo siguiente:

1º Obligación de generar un marco normativo integral que garantice la no repetición, entregando solución a la ausencia de un marco legislativo externo al que las propias policías o entes administrativos hayan generado en la materia, y derogando el conjunto de resoluciones de dicho carácter que se encuentren vigentes. De hecho, recordó que el principio de legalidad obliga a los Estados a establecer en



su Derecho interno, una regulación adecuada sobre el uso de la fuerza y la actuación policial en contextos específicos, especialmente, respecto a las protestas y manifestaciones públicas, que además resulte en concordancia con el Derecho Internacional. Las exigencias de este principio se cumplen mediante la dictación de leyes, es decir, la normativa que representa la mejor manifestación del ejercicio de las atribuciones democráticas conferidas al Poder Legislativo. Por tanto, concluyó entonces que la tarea de regular el uso de la fuerza en general, no puede quedar encomendada exclusivamente a la función ejecutiva del Estado, o administrativa de la propia institución policial, sino que es la propia legislación nacional la que debe ser suficientemente clara, con el propósito de garantizar que sus reglas sean previsibles.

2° Salvaguardar, mediante mecanismos concretos, el derecho a la manifestación como expresión del derecho a la libertad de expresión, lo cual exige la diferenciación de grupos con garantías reforzadas. En este punto, señaló que la normativa doméstica debe contribuir al adecuado ejercicio de las potestades de los manifestantes, facilitando sus posibilidades de expresarse y previniendo que no sean lesionados en su integridad o en otros tipos de prerrogativas, considerando los distintos orígenes que pueden tener tales agresiones, facilitando con ello el ejercicio del derecho y la respectiva protección de los participantes. En virtud de lo anterior, destacó la importancia del reconocimiento de que “el derecho a la libertad de expresión también es fundamental para asistir a los grupos vulnerables a restablecer el equilibrio de poder entre los componentes de la sociedad. Además, este derecho es útil para promover la comprensión y la tolerancia entre las culturas, favorecer la deconstrucción de estereotipos, facilitar el libre intercambio de ideas y ofrecer opiniones alternativas y puntos de vista”.

Por ende, relevó la importancia de no estigmatizar la protesta social ni a quienes participan en ella (lo cual ha sido reiterado en diversas oportunidades por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH), recordando que la protesta es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación, y reconociendo que algunas situaciones de protesta social se desarrollan en un contexto de vulneración previa de derechos, que pueden incluir acciones de resistencia a la acción del Estado, lo que requiere una respuesta estatal estratégica y adecuada. En consecuencia, estimó indispensable que el marco normativo salvaguarde el que las organizaciones y organizadores de una manifestación o protesta no deben ser responsabilizados en su condición de tales por los eventuales hechos de violencia en los que puedan incurrir participantes y terceros.

3° La conceptualización precisa y adecuada de los derechos a la protesta social, el derecho a reunión, la libertad de expresión y el uso de la fuerza. Al



respecto, recordó la necesidad de no utilizar figuras penales en blanco, vagas o ambiguas, para criminalizar expresiones que, si bien pueden ser ofensivas, chocantes o irritan a funcionarios o a parte de la población, configuran expresiones de interés público que no deberían ser criminalizadas en una sociedad democrática.

4° El diseño de mecanismos de protección efectivos de dichos derechos, en el contexto del derecho a la reunión, que implican una adecuada regulación del uso de la fuerza. En tal sentido, las Naciones Unidas han sostenido que “los agentes del orden tienen la obligación de agotar los medios no violentos y advertir previamente si es absolutamente necesario utilizar la fuerza, a menos que ello sea manifiestamente ineficaz. Todo uso de la fuerza debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminaciones aplicables a los artículos 6 y 7 del Pacto y quienes la utilicen deben responder de ello. Los regímenes jurídicos nacionales sobre el uso de la fuerza por los agentes del orden deben ajustarse a los requisitos consagrados en el derecho internacional”. Lo anterior implicaría, por ejemplo, salvaguardar la existencia de asistencia médica cuando exista despliegue de funcionarios policiales con armas letales y menos letales, reforzando la obligación de los agentes estatales brindarle asistencia médica rápida y efectiva sin discriminación de ningún tipo a toda persona afectada.

5° La prohibición y/o regulación excepcional de ciertos operativos policiales que constituyen una interferencia directa sobre el legítimo ejercicio de un derecho y que puede afectar la vida o integridad de las personas. Sobre ello, destacó que se puede utilizar la fuerza mínima necesaria, cuando sea imprescindible para un fin legítimo de aplicación de la ley durante una reunión, observando la prohibición y sanción del autor directo y del mando del uso de la fuerza como una herramienta de sanción estatal, así como una forma de control social, diferenciando especial y reforzadamente estos ataques contra grupos especialmente protegidos, como las personas defensoras y mujeres. Por su parte, la CIDH ha señalado que determinadas normativas que habilitan la ejecución de operativos policiales orientados a la dispersión o restricción de las protestas pueden frecuentemente dar lugar a una serie de violaciones de derechos humanos.

Adicionalmente, las regulaciones legales deben incluir el ámbito de operación de las empresas privadas de seguridad, proscribiendo su actuación en labores de seguridad ciudadana, aspecto en el cual recordó que los desalojos forzosos son “prima facie incompatibles” con los principios del Derecho internacional, siendo destacado por la CIDH que las ocupaciones de escuela constituyen formas legítimas de ejercicio del derecho a la protesta social, particularmente, en contextos



en los que los niños, niñas y adolescentes no disponen de otros canales para hacer conocer sus reclamos respecto de las políticas que los afectan”.

6° Establecimiento de mecanismos para controlar adecuadamente la legitimidad del uso de la fuerza, lo que incluye la fiscalización del actuar y despliegue policial que incluya flujos concretos de rendición de cuentas, acceso de información y sistema de responsabilidades del mando institucional y civil, cuya aplicación debe estar sujeta a un control independiente que vele por su legalidad. Al respecto, señaló que, de conformidad con la jurisprudencia interamericana, corresponde al Estado establecer legislativamente que el uso de la fuerza sea extraordinario, excepcional, temporal, restringido a lo estrictamente necesario, subordinado y complementario a las labores de las corporaciones civiles, así como regulado y fiscalizado por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Lo anterior, en tanto la rendición de cuentas es la que permite limitar la situación de poder en que se encuentra quien hace uso de la fuerza, la cual sólo tiene sentido si junto a quien tiene el poder de hacer uso de la fuerza, existe un órgano con el poder de sancionarlo, ejerciendo así algún grado de influencia sobre su actuar y generando un equilibrio de poder. Además, deberán existir mecanismos, claros y previstos, para exigir la responsabilidad y sancionar a quienes tienen el poder de usar la fuerza y lo usa de manera inadecuada, incluyendo responsabilidad de todos los que correspondan, pues los “Estados deben asegurar una supervisión independiente y transparente de todos los órganos que participen en las reuniones pacíficas”.

7° Incluir mecanismos específicos de garantías de reparación administrativas y no excluyentes de la vía judicial para las víctimas del uso no legítimo de la fuerza.

8° Las opiniones de sociedad civil y órganos autónomos del estado deben estar contemplados mediante mecanismos de consulta previa, libre e informado, y que recoja en especial la visión de organizaciones que representen a comunidades especialmente protegidas con enfoque local y territorial.

Tras todo lo expuesto anteriormente, reiterando la apreciación positiva y valoración de este esfuerzo legislativo plasmado en el boletín bajo estudio, e invitando a continuar con un debate en estas materias de especial relevancia, manifestó la necesidad de

Recalcar que en estas materias el centro de la visión legislativa debería estar en la protección adecuada del derecho a manifestación, lo que a su vez exige poner el centro en la consagración del derecho a la protesta, reunión libertad de expresión. En tal contexto, es fundamental regular adecuadamente el uso de la



fuerza, tendiendo presente que resultaría contrario a la exigencia de adecuación el limitarse sólo a incorporar principios, sin el acercamiento normativo en el proceso mencionado.

Por lo tanto, reiteró finalmente la obligación que pesa sobre el Estado de Chile respecto a la adecuación de la normativa nacional, lo que no estaría siendo satisfecho mediante el proyecto en discusión, en tanto este no alcanza a cumplir tales exigencias, ya que el test requiere “concretar y generar” un marco normativo adecuado que salvaguarde uno de los derechos más esenciales, esto es, el derecho a la libertad de expresión, protesta y derecho a la reunión, que en miras de su adecuada salvaguarda, regule y conceptualice desde un órgano democrático el uso de la fuerza, garantizando la no repetición de aquellos delitos que orientaron el origen de este proyecto y que permanecen en la impunidad, mediante medidas efectivas de control, fiscalización, sanción y reparación, recordando que el estándar internacional exige regular por ley, en forma detallada y precisa, el uso de la fuerza tanto letal como menos letal.

El **diputado Crispi** agradeció las exposiciones, acogiendo las críticas señaladas, aunque recordó que se trata de un proyecto de ley muy acotado conforme a las facultades propias de la Cámara de Diputadas y Diputados. En tal sentido, preguntó si tendría sentido regular el uso de la fuerza policial en los términos planteados por dicho proyecto, considerando las limitaciones constitucionales.

La **señora Karinna Fernández** destacó que el proyecto no cumple con el estándar internacional aplicable, siendo necesario avanzar más en la regulación del uso de la fuerza policial, especialmente, en lo que respecta al principio de legalidad, aspecto en el cual sería mejor derogar toda la legislación actualmente vigente y que no cumple las exigencias fundamentales. En cuanto a la reparación, una legislación adecuada podría de todas formas cumplir el carácter regulador, llamando a aprovechar esta oportunidad y orientar los esfuerzos en dicho sentido.

La **señora Magdalena Garcés**, complementó lo anterior, recordando que, al existir una legislación adecuada, ya se configura una garantía de no repetición.

El **diputado Crispi** señaló que revisarán tales sugerencias en detalle, buscando la mejor solución posible, aunque insistió en que para ello se requeriría otro proyecto de ley, ya que el actualmente en discusión está circunscrito al uso de los implementos disuasivos, aspecto en el cual reiteró la consulta de si es o no pertinente avanzar en su tramitación, para enfocar el trabajo de la forma más adecuada. Para tales efectos, ofreció reunirse con las organizaciones correspondientes para analizar las alternativas posibles.



La **diputada Nuyado (Presidenta)**, consultó al Secretario por su opinión al respecto.

El **Abogado Secretario de la Comisión** destacó la existencia de limitaciones que rigen al Congreso Nacional, siendo el Ejecutivo el que maneja la agenda legislativa. En dicho contexto, estimó que la soberanía legislativa de las diputadas y diputados sí se cumple en este proyecto bajo estudio, pero para incluir otras materias se requeriría un nuevo proyecto e incluso el patrocinio del Ejecutivo. Por tanto, sería conveniente reiterar los principios internacionales mediante el boletín analizado, lo que de todas formas tendría un efecto positivo en la legislación nacional sobre la materia. Así entonces, consideró que se trataría de un buen proyecto que representa un primer paso de avance en la dirección deseada, sin perjuicio de profundizar luego en una normativa más acabada.

- Académica de la Universidad de Chile, Catalina Fernández.

Junto con agradecer la invitación, expuso sus principales observaciones al proyecto bajo estudio, destacando primeramente que el uso de la fuerza policial no es un problema surgido el 18 de octubre de 2019, pues Carabineros reconoció la mala utilización de perdigones metálicos en Aysén durante un procedimiento, en que si bien existía la autorización de disparar hacia el suelo y caer de rebote en los manifestantes sólo en “espacios abiertos”, fue el propio General Director de Carabineros, señor Gustavo González, quien admitió las “malas prácticas” ocurridas en la región ante esta misma Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

Luego, recordó la Normativa y estándares internacionales que rigen el uso de la fuerza pública, entre los cuales destacó especialmente los tratados de Derechos Humanos ratificados por Chile, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (1979), los principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego (1990), las orientaciones sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden (2020), y los principios generales de necesidad, proporcionalidad, precaución, legalidad, responsabilidad y no discriminación.

Al respecto, precisó que lo anterior no son meras recomendaciones, pues la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha invocado el Código de Conducta y principios generales como normas aplicables. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que la legislación doméstica sobre uso de la fuerza debe estar en línea con los estándares contenidos en los principios básicos y las orientaciones antes referidos. En complemento, destacó que Carabineros de Chile también ha reconocido que el Código de Conducta y los Principios Generales forman parte del marco jurídico para el uso de la fuerza y constituyen normas internacionales aplicables a la función policial.



Considerando lo anterior, manifestó que la regulación actualmente vigente en Chile presenta una serie de falencias que deben ser abordadas y corregidas. Así, por ejemplo, existe una regulación heterónoma sobre el uso de la fuerza, la cual únicamente establece lineamientos generales y ni siquiera recoge los principios generales antes mencionados, como es posible observar en el Decreto N° 1364 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018). Aún más, señaló que toda la normativa sustantiva que efectivamente limita el uso de la fuerza es autorregulación de Carabineros (por ejemplo, mediante la Circular N° 1832 de 2019, la Orden General N° 2635 de 2019, y sus modificaciones posteriores a través de la Orden General N° 2780 de 2020 y Orden General N° 2870 de 2021).

A continuación, se refirió a los aspectos más destacados del proyecto bajo discusión, entre los cuales, resaltó el hecho de que haría patente la importancia de avanzar en una regulación de rango legal, recogiendo lo dispuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (2009), cuyo punto 97 señala que los Estados miembros, conforme lo establece el principio de legalidad, están obligados a sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia, que regulen estrictamente los procedimientos policiales, en especial, en aquellas actuaciones policiales inmediatas, que se suceden en el espacio temporal anterior a la toma de conocimiento de los hechos por parte del Ministerio Público o la justicia competente. Estas normas deben ser de estricto conocimiento y cumplimiento por parte de los agentes estatales, a la vez que el Estado debe utilizar todos los medios a su alcance para que las mismas sean del conocimiento público (en este sentido, la Corte Interamericana cita al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su análisis del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Asimismo, resaltó la importancia de avanzar en una regulación de rango legal, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Familia Barrios vs. Venezuela (2011), al manifestar que el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades, de modo que podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control. En complemento, el uso de la fuerza letal y las armas de fuego contra las personas debe estar prohibido como regla general, y su uso excepcional deberá estar formulado por ley y ser interpretado restrictivamente, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Lo anterior, limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad, de forma tal que la fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida



puede equivaler a la privación arbitraria de la vida. Finalmente, la legislación interna debe establecer pautas lo suficientemente claras para la utilización de fuerza letal y armas de fuego por agentes estatales, así como para asegurar un control independiente acerca de la legalidad de la misma, en que la obligación de iniciar una investigación seria, independiente, imparcial y efectiva ante el conocimiento de que agentes de seguridad han hecho uso de armas de fuego con consecuencias letales, constituye un elemento fundamental y condicionante para la protección del derecho a la vida que se ve anulado en estas situaciones.

En lo específico, destacó como aspectos favorables del proyecto analizado el hecho de que reconoce los principios sobre uso de la fuerza (artículo 3); recoge la importancia de consagrar una regulación heterónoma, con protocolos que sean dictados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, junto a la participación de organismos de derechos humanos y de la sociedad civil (artículos 5 y 6), y con control periódico del Congreso (artículo 14); establecimiento de mecanismos de control *ex post* (artículo 12); contempla la responsabilidad de mandos (artículo 13).

Respecto a las cuestiones del proyecto que se deberían revisar, destacó el hecho de que no se incluyen reglas sobre el uso de la fuerza aplicable a las fuerzas Armadas cuando realizan labores de mantención del orden público. Asimismo, sería conveniente revisar las definiciones dadas de “uso de la fuerza” y “armas menos letales” (artículo 2); evaluar la apertura que se daría para usos de la fuerza contrarios a la ley “en circunstancias excepcionales” (ver inciso 3 del artículo 4); la inclusión de normas sobre el uso de la fuerza en manifestaciones públicas (artículos 9 al 11), que parecieran ser selectivas e incompletas.

Finalmente, formuló algunas precisiones importantes, como la necesidad de revisar la definición del principio de proporcionalidad (artículo 3.c); no usar el concepto de armas “no letales” (artículo 3.d); la duplicación en algunos principios (artículo 3 d, f y g); y la consideración de las orientaciones y otros tratados dentro de los estándares a ser contemplados en los protocolos (artículo 5).

Acta sesión ordinaria N° 167 de 24 de noviembre de 2021

- Jefe de la Unidad de Protección de Derechos del INDH, Rodrigo Bustos Bottai

Tras agradecer la invitación, expuso una detallada presentación en formato digital, que se encuentra disponible en el siguiente enlace:



https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=241616&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

En primer lugar, comenzó por explicar que producto del análisis efectuado por el Consejo del INDH sobre la moción en estudio se elaboró un informe que fue aprobado por unanimidad y que procederá a exponer a continuación.

Con el objeto de entrar en materia se refirió a los antecedentes relevantes para el análisis del proyecto de ley, destacando que desde el 16 de noviembre del 2021, el INDH ha presentado un total de 3.084 querellas por hechos de violencia de agentes del Estado ejercidos en el contexto de la crisis social, entre el periodo del 18 de octubre de 2019 y el 16 de noviembre de 2021.

En el reporte de acciones judiciales del 16 de noviembre de 2021, el INDH registra los delitos consignados en las querellas presentadas tales como: Apremios ilegítimos, Apremios ilegítimos con homicidio, Apremios ilegítimos con resultado de lesiones graves gravísimas, Homicidio frustrado, Homicidio, Homicidio calificado con tortura, Tortura, Violencia innecesaria, Violencia innecesaria con resultado de lesiones graves, Lesiones graves gravísimas, Lesiones graves, Abusos contra particulares, Disparos injustificados, Lesiones leves, Lesiones menos graves, Violencia innecesaria con resultado de muerte, faltas al Código Penal e infracciones al Código de Justicia Militar.

23

Asimismo, el INDH realiza una identificación de las víctimas en las querellas según sexo, edad y región. En el caso de la edad, se trabaja en base a la diferenciación por mayores y menores de 18 años. De esta manera, consigna un total de 570 menores de 18 años y un total de 2.968 adultos, concentrando la Región Metropolitana el mayor número de víctimas con 1.441 en total.

La desagregación anterior es importante para efectos de considerar a los NNA como Grupos de Especial Protección junto con víctimas con Condición Médica, LGTBIQ+, Migrantes, Personas en situación de calle, Personas en situación de discapacidad, Personas mayores de 65 años, Pueblos originarios, Persona bajo custodia del Estado, Mujeres y Mujeres embarazadas, alcanzando un total de 3.556 víctimas caracterizadas.

La caracterización de las víctimas permite aproximarse a las consecuencias de los hechos vulneratorios que sufrieron. Consignó que del número de víctimas (3.556) según tipo de consecuencia, 3.185 tuvo consecuencias físicas, 123 con trauma ocular y 40 con pérdida de visión irreversible.

Según el tipo de institución identificada por la víctima como responsable de los hechos vulneratorios ejercidos en su contra, el INDH ha presentado 5 querellas por hechos que involucran a la Armada, 2.925 a Carabineros de Chile, 122



al Ejército, 29 a Gendarmería, 49 a la Policía de Investigaciones de Chile, y 3 por falta de atención en Hospitales.

Por último, existe un total de 1704 víctimas que denuncian al menos un hecho de disparos desagregados de acuerdo a Perdigones (1.202), Bomba lacrimógena (327), Balines (105), Munición sin identificar (58), Balas (42), Postones (4), Canica de vidrio (1), Piedras(1).

Hizo presente que el INDH valora positivamente la intención de legislar en materia de uso de la fuerza y armas menos letales, debido a las persistentes recomendaciones nacionales e internacionales que buscan la regulación de este uso en una ley que fije lineamientos acorde a los estándares internacionales de derechos humanos aplicables en la materia.

En esa línea, hizo hincapié en la importancia de que la Comisión tenga presente que hoy en día la regulación del uso de la fuerza está fundamentalmente en protocolos de Carabineros, realizado por la propia institución en la RUF (Regla de Uso de la Fuerza) realiza por el Ejército, y de la misma manera por protocolos de otras instituciones. Al respecto, el Instituto como organismos internacionales han recomendado que dicha regulación debe hacerse mediante normas de carácter legal por cuanto el uso de la fuerza puede implicar restricciones o afectaciones a derechos fundamentales.

Lo anterior, ha sido objeto de una amplia preocupación por parte de órganos internacionales de protección de derechos humanos, en razón de la necesidad de conciliar el uso legítimo de la fuerza con el derecho a la vida, reconocido en el artículo 4° de la Convención Americana de Derechos Humanos y artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que “los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción”

Asimismo, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha señalado:

Una de las responsabilidades fundamentales del Estado es la de proteger la vida, y la violación de este derecho por los propios agentes estatales representa un incumplimiento particularmente grave de su deber, que suscita dudas en cuanto a que dichos agentes puedan evitar de manera eficaz que otros cometan violaciones. Por consiguiente, un primer paso para salvaguardar el derecho a la vida consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del



Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites.

A su turno, el INDH ha reiterado en sus informes Programa de Derechos Humanos, Función Policial, y Orden Público de 2017 y 2018, la necesidad de fundamentar en la legislación nacional la facultad de las Fuerzas de Orden para el uso de la fuerza y de contar con una ley que considere los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización, como lo hace el presente proyecto de ley.

En este ámbito, el INDH a través de su Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público de 2016, 2017 y 2018, ha reiterado esta recomendación: se sugiere a las Policías que fijen protocolos de actuación con estricta sujeción a la normativa legal, constitucional y estándares internacionales en derechos humanos, en los cuales se regulen adecuadamente las circunstancias de uso, tipos de armas y municiones autorizadas; se reglamente el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, se indiquen las señales de advertencia antes de su uso, y establezcan un sistema de presentación de informes siempre que funcionarios y funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego.

Comentó que mediante el oficio N° 28 de enero de 2020 se envió al Ministerio del Interior y Seguridad Pública la recomendación contenida en un informe del 2018, donde se instaba al Estado a adecuar la legislación nacional a fin de regular el uso de la fuerza asegurando que los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego y el Código de Conductas para el funcionario encargado de hacer cumplir la ley se incorporen a nuestra legislación. Preciso que en el mencionado oficio se insiste en la necesidad de regular por ley el uso de la fuerza y empleo de armas de fuego por parte de organismos de seguridad del Estado, al igual que se hace en otros países como Argentina, México, Perú y otros.

Adicionalmente, se enfocó en la necesidad de consagrar el principio de necesidad, proporcionalidad, responsabilidad y precaución. Explicó que el primero consiste en que solo se haga uso de la fuerza cuando sea estrictamente necesario, tal como se establece en diversos instrumentos internacionales, en tanto el principio de proporcionalidad significa que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido, o bien, que el empleo de la fuerza no puede producir un daño mayor al que se intentaba prevenir.

A continuación, hizo presente que hay estándares internacionales respecto del uso de la fuerza en contexto del ejercicio del derecho de reunión. En tal escenario, el INDH ha señalado en diversas ocasiones que nuestro país está al debe en este ámbito, puesto que no hay regulación legal del derecho de reunión. Reforzó



que existe una serie de recomendaciones de órganos del Estado en cuanto al uso de la fuerza en el ejercicio en el contexto del ejercicio del referido derecho.

En relación a los aspectos del proyecto de ley destacó los siguientes:

- Se recoge las observaciones del INDH en cuanto a la necesidad de ajustarse la normativa actual (protocolos) a normas y principios internacionales de derechos humanos por medio de una ley que considere los principios de necesidad, proporcionalidad, gradualidad y focalización.
- Incorporación de instrumentos y principios internacionales en materia de derechos humanos que permiten una regulación adecuada del uso de la fuerza y que pueden prevenir vulneraciones que eventualmente pueden generarse en la aplicación de los protocolos en cuestión.
- Se hace cargo del uso de sustancias lacrimógenas en el contexto de manifestaciones públicas.
- En la utilización de disuasivos químicos se plantea que la protección del derecho a la salud tiene que ser un bien considerado y relevante, especialmente respecto de grupos objeto de especial protección, tal como los niños, niñas y adolescentes.

Respecto de las materias que se considera necesario robustecer destacó las siguientes:

- Hacer referencia a la prevención de la tortura y otros malos tratos. En el proyecto se menciona la prohibición de realizar detenciones masivas, indiscriminadas, en el contexto del ejercicio del uso de la fuerza en manifestaciones del derecho de reunión. Sin embargo, tal como están regulados los protocolos de Carabineros de Chile sería positivo establecer expresamente normas sobre prohibición de la tortura y otros malos tratos, sin perjuicio de que ello se encuentre regulado en otra ley.
- Establecer el principio de vía diligencia en las investigaciones respecto a los hechos vinculados con el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado; el principio de no discriminación en el uso de la fuerza.
- Si bien es positivo lo que el proyecto aborda, a propósito de sustancias químicas, el Estado está en deuda en relación a la transparencia de la información sobre la composición de sustancias químicas.
- Finalmente, en relación al uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones es importante el deber de información e identificación de agentes de la Fuerza Pública.



A modo de conclusión, subrayó que se trata de un proyecto de ley que va en la dirección correcta en el sentido de avanzar en una regulación legal que fije lineamientos para la dictación de protocolos con la incorporación directa de estándares internacionales que permita contar con una mejor guía para la construcción de eventuales protocolos.

Finalmente, anheló las observaciones emitidas puedan ser de utilidad para el debate legislativo del presente proyecto.

- Director de Relaciones Internacionales de Universidad Católica de Temuco, Javier Velásquez Valenzuela.

Junto con agradecer la invitación comenzó por señalar que expondrá en calidad de académico e investigador en criminología y derecho penal, particularmente en el ámbito del uso de la fuerza.

En primer orden de ideas, declaró que se trata de un proyecto de ley de suma importancia a discutir y a la necesidad de regular el uso de la fuerza a través de instrumentos legales.

Exhibió una resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de fecha 30 de junio 2020, dictada en el contexto de abuso policial mediante la cual le solicita a distintos estados evaluar y revisar sus manuales para efecto de mejorar sus capacitaciones y regular el uso de la fuerza.

También se refirió a una resolución del año 2014 donde el entonces relator de las Naciones Unidas para la ejecución extrajudiciales plantea la necesidad de regular el uso de la fuerza a través de marco normativo.

Declaró que Chile tenía una obligación y recordó que a propósito del caso Alex Lemun v/s Chile se adoptó el compromiso de regular el uso de la fuerza a través de instrumentos legales. Sin embargo, y desafortunadamente, se dictó el decreto 1364 que finalmente derivó casi la total regulación en Carabineros de Chile, razón por la cual no se cumple a cabalidad el compromiso internacional de regulación de uso de la fuerza a través de instrumentos legales y no mediante instrumentos infra legales.

Planteó que en Chile existe una dificultad adicional, puesto que gran parte de la regulación operativa del uso de la fuerza es secreta, en virtud del artículo 436 del Código de Justicia Militar. Un ejemplo de lo anterior es la directriz complementaria del reglamento N° 14, de Carabineros que regula las municiones; el contenido del curso capacitador del uso de la fuerza antidisturbios; manual de operaciones que regula el uso del cañón de agua, uso de lacrimógenas, y el contenido de otras capacitaciones.



Comentó que cuando el Ministerio del Interior y Seguridad Pública solicitó al INDH y a la Defensoría de la Niñez opinión sobre la orden general 2635, 2780 y 2870 no remitió la información técnica para efecto de determinar si los protocolos son adecuados.

Destacó que el problema de la regulación del uso de la fuerza no es solo normativo. El comportamiento de una munición particular puede hacerla no deseable en su utilización en el resguardo del orden público.

Hizo hincapié en la necesidad de contar con una mirada interdisciplinaria y subrayó que para ello se requiere una norma que establezca que la información técnica sea puesta a disposición de los distintos organismos como INDH, Defensoría de la Niñez, incluso de esta misma Corporación o Ministerio Público y al mismo tiempo tener un paraguas que permita hacerse cargo del problema del uso de la fuerza.

Finalmente, apuntó que el problema del uso de la fuerza es tanto para civiles como militares. Por una parte, los funcionarios de policía no tienen claridad de cuál es la normativa actual respecto del uso de la fuerza. Sobre el punto, se refirió al uso de los perdigones de goma durante el estallido social que en principio se encontraba regulado en virtud de la orden general 2635 de 2019, en que se establecía que su uso era no letal, lo cual es falso, pues la institución policial desde noviembre del año 2012 tuvo conocimiento acerca de que la utilización de los perdigones podía ser letal a corta distancia y que -a cualquier distancia- podía ocasionar trauma ocular.

En la misma línea, declaró que también existía conocimiento por parte de la institución respecto de que los perdigones funcionan por dispersión, esto es, a mayor distancia más se extienden y, en efecto, la utilización en el contexto de una manifestación provoca un alto riesgo de herir a ciudadanos indefensos, razón por lo cual las Naciones Unidas prohíbe su uso.

Acotó que Chile es el único país que, en menos de dos meses, tiene más de 180 personas con lesiones oculares producto de perdigones, según la información entregada por la unidad de trauma ocular del Hospital El Salvador.

En síntesis, reiteró que la regulación del uso de la fuerza tiene que ser normativa, como asimismo, debe haber transparencia acerca de qué tipo de armamento o municiones se utilizan.

Subrayó que para los funcionarios policiales no hay claridad respecto a qué debe entenderse por uso de la fuerza legal y legítima, ni cuál es la normativa. Respecto de los protocolos de Carabineros aseguró que contienen errores desde la perspectiva balística y criminalística.



Clarificó que el problema se trata de un tema técnico y no político. Explicó que las orientaciones Naciones Unidas sostienen que los funcionarios policiales pueden usar armamento menos o potencialmente letal, pero para poder regular adecuadamente el uso de la fuerza de acuerdo a un tipo de armamento se requiere tener claridad técnica respecto de si ese elemento es potencialmente letal y cuáles son los riesgos por su buen o mal uso.

Con lo anterior, relevó la pertinencia de la moción de estudio y en esa línea esgrimió los siguientes comentarios:

A modo de sugerencia señaló que la definición del uso de la fuerza que contempla el artículo 2 es restrictiva, pues pareciera ser que se preocupa de situar el uso de la fuerza policial en aquellas situaciones donde hay un riesgo para la vida de un funcionario o un tercero. De acuerdo a ello, el allanamiento que se realizó hace unos pocos días al Partido Comunes no se trataría de uso de fuerza, aun cuando de conformidad a las orientaciones impartidas por la Naciones Unidas el solo hecho de realizar procedimiento policial con armamento es uso de la fuerza.

Hizo presente que en Chile se ha instalado la idea de que el armamento menos letal es un armamento que es no letal, lo cual –enfaticó– es falso. En ese contexto sugiere adoptar las definiciones que contemplan las orientaciones en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales y mantenimiento del orden público.

29

Adicionalmente, hizo presente que en nuestro país hay un gran mal no resuelto, que es el principio de rendición de cuentas, que dice relación con la entrega de información sobre los elementos técnicos balístico o, al menos, tener acceso por parte de las instituciones a cargo de velar o monitorear el resguardo de los derechos humanos.

Desde la perspectiva balística aseveró que no pueden existir protocolos que no regulen técnicamente el uso de la fuerza en términos generales, pues los distintos proyectiles tienen disímil comportamiento. En ese contexto, aseguró que la oportunidad de transparencia es vital, razón por la cual recomendó incorporar obligaciones en ese sentido, como sería la eliminación de la referencia que hace a Carabineros el artículo 437 del Código de Justicia Militar.

Acotó que la regulación de la fuerza no tiene que ser una materia partidista sino técnico donde confluyen la criminología, criminalística, balística y derechos humanos.

Advirtió que de mantenerse la misma técnica de regulación de uso de la fuerza infra legal, obscura sin relevar la realidad técnica de las condiciones del armamento los que van a terminar perjudicados serán los civiles y los funcionarios



investigados por haber aplicado reglamentos deficientes, que no cumplen con los estándares internacionales.

Finalizada la intervención, los diputados agradecieron el aporte entregado por los expositores; valoraron sus observaciones y coincidieron en la necesidad de contar con una regulación legal en el ámbito del uso de la fuerza.

- Subsecretario del Interior, señor Juan Francisco Galli:

En primer término, indicó que -en términos generales- su exposición tiene por objeto informar en qué estado se encuentra la reforma de Carabineros impulsada por Ejecutivo, para luego referirse al contenido específico del proyecto de estudio.

Se consigna que la intervención se basara en una presentación en formato digital que se encuentra disponible en el siguiente enlace:

https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=242156&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

En términos generales indicó que no se ha tratado de un proceso corto; recordó que cuando su Excelencia el Presidente Piñera asume la presidencia de la República convocó a cinco acuerdos nacionales, siendo uno de ellos, el acuerdo nacional por la seguridad pública, del cual emanaron diversas medidas administrativas y legislativas que han dado lugar a reformas. Añadió que luego del "18 O" se convocaron dos grandes consejos, uno de ellos, por la Comisión de Seguridad Ciudadana del Senado, encabezada por el entonces Honorable senador Felipe Harboe, que formó una comisión para la reforma policial y además el Presidente de la República convocó a un consejo para la reforma de Carabineros que estaba constituida por miembros de la sociedad civil, carabineros, académicos, ex ministros de distintos gobiernos, que derivó en la reforma de carabineros, que abarca más allá de esa institución.

En lo relativo a la reforma de carabineros explicó que consta de cuatro ejes, a saber:

- Institucionalidad y gobernanza.

- Modernización de la gestión:

- Carrera y formación: al respecto comentó que se imponían altas exigencias a las policías en circunstancia de que se les dotaba con pocas capacidades de formación.

- Control del orden público



El asunto que se trata en el presente proyecto dice relación con la mayoría de las áreas de la reforma.



Sobre el punto, resaltó que la reforma está planteada en un horizonte que excede al actual, proyectada al año 2027. El objetivo de esta administración es que estos cambios se realicen por cualquiera que sea el próximo gobierno en el futuro por tratarse de una demanda de la ciudadanía como también transversal de las fuerzas políticas.

En lo específico, hizo presente que se ha avanzado tanto administrativa como legislativamente, sin embargo advirtió que queda mucho por hacer aun.

Desde el punto de vista administrativo ha habido una actualización, modernización y una incorporación de nuevos protocolos, particularmente en materia de control del orden público y desde la perspectiva legislativa, ya en el proyecto de modernización de la gestión, vienen algunas regulaciones sobre el uso de la fuerza y también en el estatuto de protección de las policías que se encuentra en discusión en el parlamento.

Respecto al caso citado, de Alex Lemun, en cuanto a cómo el acuerdo suscrito por el gobierno de Chile dio lugar a las regulaciones de uso de la fuerza, expresó que con el objeto de precisar la apreciación formulada por el expositor que le antecedió en el uso de la palabra procedió a dar lectura al acuerdo suscrito por el



gobierno de Chile que dio lugar al uso de la fuerza: “4.- garantías de no repetición. A) aprobar un decreto presidencial que contenga lineamientos generales sobre el uso de la fuerza policial.

En efecto, al decirse que el compromiso que había adquirido el Estado era regular por ley esta materia es equivoco.

Adicionalmente, puntualizó que el acuerdo señala explícitamente que “el Estado se compromete a aprobar antes del 11 de marzo de 2018”, es decir, no se trata de un acuerdo reprochable al Presidente Sebastián Piñera. Si bien no se cumplió antes de esa fecha el Estado de Chile cumple sus compromisos en materia internacional a través de un decreto supremo del año 2018, que establece los principios de necesidad, proporcionalidad y advertencia previa y ordena la revisión periódica de protocolos, lo que deriva en la circular 1832 del año 2019, que regula los principios de uso de la fuerza en modelo de resistencia y fuerza y los pasos para el uso de arma de fuego y los protocolos para el control de orden público.

Además de lo anterior, Chile siguió adelante con una orden general en que se actualizó el uso de escopeta antidisturbios, luego de las lecciones aprendidas el 18 de octubre, de tal manera de regularla solo para el uso defensivo, frente a agresiones corporales o ataques a cuarteles, solo el nivel 5 ante niños, niñas y adolescentes, adultos mayores o mujeres embarazadas y la obligación de uso de video cámara corporal para quienes estuvieran operando con escopetas anti disturbios. Finalmente, comentó que en el protocolo participó el INDH y la Defensoría de la Niñez.

Relevó que también avanzaron en los denominados protocolos de mantención y restablecimiento del orden público en el contexto de ejercicio del derecho de reunión o manifestación. Hizo presente que se trata de un avance sustantivo, en cuanto se elimina la distinción muy usada de las manifestaciones autorizadas o no autorizadas.

Aseveró que hay un ejercicio legítimo del derecho constitucional de reunión o manifestación y puntualizó que tiene dos condiciones: que sea pacífico y sin armas, por lo tanto, de esa manera se está regulando el actuar policial dado que corresponde es que la policía actúe como protectora de los manifestantes, salvo frente a presencia de violencia generalizada o al uso de armas. Preciso que el uso de armas no se refiere a la utilización de armas de fuego, sino que el término es de tal amplitud que se refiere a cualquier elemento que pueda ser utilizado para agredir.

Así las cosas, se definió claramente en los protocolos qué tipo de situaciones ameritaban la intervención de carabineros frente al ejercicio del derecho



de manifestación, tal como la presencia de armas, ilícitos que permiten la detención en flagrancia.

Además de lo anterior, se agregó el concepto adicional de “carga desproporcionada”. Al respecto, explicó que algunos tribunales de derechos humanos o doctrina en esta materia permiten a las fuerzas policiales intervenir –aun cuando una manifestación sea pacífica y sin armas, si ésta le impone una carga desproporcionada a la población. Un ejemplo de ello sería una manifestación llevada a cabo afuera de un recinto asistencial que impida una correcta atención de enfermos o de urgencia; o un corte de carretera que se extienda por días generando desabastecimiento en un determinado lugar.

Adicionalmente, se reguló el rol de los observadores de derechos humanos, qué rol le cabe al INDH y a cualquier otra organización que quiera observar el ejercicio legítimo del derecho de manifestación y reunión.

Del mismo modo, relevó la importancia del control civil y de la mejora continua, esto es, hacer ejercicios continuos de evaluación, con el objeto de analizar si se están obteniendo resultados o conocer cuáles son los efectos negativos que puede tener la intervención en una determinada circunstancia o lugar.

En efecto, ha habido diversos instrumentos en los que se ha ido avanzando administrativamente, particularmente el uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones.

A continuación, exhibió la siguiente lámina para referirse al enfoque de derechos humanos que incorpora la modernización de la gestión. Preciso que fue una demanda tanto de la Cámara de Diputados y del Senado de que en el proyecto de modernización de la gestión debían incorporarse, al menos, las lecciones preliminares de lo ocurrido después del 18 de octubre, razón por la cual el proyecto que estaba listo para su votación e informe fue modificado.



Entrando al contenido del proyecto de estudio hizo presente que del análisis del mismo se agruparon las siguientes inquietudes:

I) En relación a la importancia de contar con definiciones y conceptos claros, exhibió la lámina siguiente, advirtiendo problemas en definiciones: error al definir uso de la fuerza y armas menos letales. No contempla uso de armas de fuego o de servicio.



II) Contradicciones e incongruencia que pueden afectar la seguridad de las personas y los funcionarios policiales:

iii) Control y responsabilidad del mando:



A través de la lámina siguiente hizo hincapié en que la principal deficiencia del proyecto dice relación con la consecuencia del uso adecuado de la fuerza, al no establecer el efecto principal de su aplicación.

PRINCIPAL DEFICIENCIA: CONSECUENCIA DEL USO¹²

En efecto, puntualizó que se debe regular la antijuridicidad o juridicidad del uso de la fuerza, es decir establecer explícitamente la consecuencias o garantías para quienes la usen adecuadamente, de manera de dar suficiente garantía a los ciudadanos y a los miembros de las fuerzas policiales que han sido puestos por el Estado en condición de hacer uso de la fuerza para el cumplimiento de su función.

El señor **Javier Velásquez** clarificó que el problema del acuerdo de cumplimiento en el caso Alex Lemun es que el decreto dictado normativamente hace un reenvío que hace que se mantuviese la regulación policial en manos de Carabineros.

Las Naciones Unidas y organismos internacionales han sostenido que un Estado jamás debe confiar en las indicaciones que señala el proveedor de una munición, por a veces éstos se equivocan y porque el comportamiento balístico de la munición puede variar dependiendo de sus distintos usos. Por ende, la orientación de Las Naciones Unidas establece respecto del uso de las armas menos letales que el Estado cuando quiere evaluar el uso de una munición es el responsable de hacer pericias técnicas para efecto de asegurar que cuando se utilice la munición cumpla con los estándares de uso de la fuerza nacionales e internacionales. A mayor abundamiento, desde la perspectiva planteada Chile no ha cumplido con lo que corresponde.



En relación con lo planteado hizo hincapié en que no es posible preguntarse acerca de la idoneidad de una munición en ciertos contextos una vez que existen personas lesionadas con trauma ocular.

A modo de conclusión, expresó que si se pretende regular el uso de la fuerza y este uso a su vez regula ciertas municiones, armas o equipamientos, el conocimiento técnico de que implica el uso de un arma, munición o equipamiento es fundamental para determinar si un funcionario a la hora de utilizar una munición o arma se están cumpliendo los estándares internacionales. En efecto, no se puede hacer una regulación que no transparente la dinámica balística técnica del comportamiento de esas municiones o los informes que Carabineros ha evaluado respecto de cómo se comporta una munición.

Puntualizó que en la medida que se siga ocultando esa información técnica al momento de regular el uso de la fuerza, esos protocolos de uso de la fuerza son inservibles, puesto que no permiten ejercer un control civil y eventualmente llegar a una responsabilidad penal o estatal como corresponde. Aseguró que el tema de fondo es técnico y no político

Relevó la importancia de la discusión sobre controles internos y externos del uso de la fuerza; sugirió evaluar el modelo policial británico. Aseveró que los mejores mecanismos de control del uso de las fuerzas son aquellos que son internos y externos, fundamentalmente en los contextos donde se han cuestionado el actuar de funcionarios policiales en materia de derechos humanos.

Opinó que es peligroso que el Gobierno considere que se estén solucionado los problemas cuando en realidad la 2780 no resuelve los inconvenientes técnicos que dieron origen al uso de las municiones. Sobre esta materia, ofreció a los integrantes de la Comisión proporcionar contactos de investigadores para Latinoamérica y expertos internacionales, como asimismo, de Amnistía Internacional para que proporcionen una mirada técnica sobre el particular.

Por su parte, el señor **Rodrigo Bustos**, Jefe de la Unidad de Protección del INDH, se refirió a la importancia de que el proyecto dialogue con el proyecto de ley radicado en el Senado, que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales (boletín 13833-07). Respecto de la discusión del mencionado proyecto el INDH planteó que es partidario de la prohibición del uso de escopas anti disturbios con el tipo de munición que se ha utilizado en Chile desde el de octubre del 2019 en adelante, en razón de sus efectos y de la gran dificultad que existe para que este tipo de munición se ajuste efectivamente al principio de proporcionalidad, además de evaluar prohibir su uso para control de muchedumbres.



En relación a la participación del INDH en diversas mesas técnicas señaló al Subsecretario de Interior que ello corresponde en su rol de un órgano colaborador de otras entidades del Estado en materia de derechos humanos. Dejó en claro que los diversos cambios de protocolo que se han venido haciendo en el último tiempo han valorado aspectos positivos, como también, han planteado una serie de cuestionamientos por ejemplo respecto al protocolo relacionado con el uso de la escopeta anti disturbios por considerar que sin una regulación precisa del tipo de munición a utilizar la modificación del protocolo no cumple su función de limitar adecuadamente el uso de estos niveles de fuerza.

También fue objeto de cuestionamiento por parte del Instituto el que no hace ningún señalamiento de distancia recomendada para efectuar disparos con escopetas antidisturbios, como asimismo, el que no se haya incorporado la sugerencia del INDH relativa a la supervisión permanente de parte de las autoridades en relación a equipos y municiones que se están usando, composición, recomendaciones técnicas, así como una permanente evaluación de sus efectos.

El **Subsecretario Galli**, sostuvo que si existe un concepto que se debe perfeccionar, es el de mejora continua y, reflexionó, que si hay algo mal que como país se ha hecho es no aprender de las lecciones de lo ocurrido y recalcó la importancia de adoptar medidas para limitar los efectos negativos que tuvo para la población la actuación policial, violencia en manifestaciones. En ese sentido, lo planteado por los expositores evidencia los avances en la materia reconociendo que aún queda mucho por hacer.

Declaró que también constituye una lección aprendida es que los ministerios deben estar dotados de mejores capacidades técnicas para hacer de contraparte a la toma de decisiones como por ejemplo para dotarse de medios por parte de las policías.

Explicó que ya está zanjado en el protocolo que el control de muchedumbres nunca puede ser realizado con escopetas antidisturbios, aclarando que esta munición se utiliza frente a una agresión, ya que es eminentemente defensiva. Apuntó que a través de los manuales de operación de las policías debe regularse su utilización.

Para concluir, agradeció al INDH la colaboración y observaciones aportadas. También hizo presente que la responsabilidad de las decisiones adoptadas y de los reglamentos y normas dictadas es exclusiva del Ejecutivo, como corresponde en un régimen presidencialista.

Finalmente, el señor **Javier Velásquez**, aludió a que si bien existe la autonomía de las policías, es menester analizar el comportamiento balístico de una



munición para prevenir hechos que se puedan lamentar y que puedan originar responsabilidad del Estado.

Sesión ordinaria N° 168 de 1 de diciembre de 2021

- Experto para Latinoamérica de Omega Research Foundation, señor Matthew McEvoy.

Tras agradecer la invitación, comentó algunas observaciones sobre el proyecto de ley analizado, desde la perspectiva internacional en materia de derechos humanos, siendo el *United Nations Human Rights Guidance On Less-Lethal Weapons In Law Enforcement*, el instrumento más relevante en cuando al uso de armas menos letales para el control del orden público, cuyo contenido sería especialmente recomendable tener presente en esta discusión. Destacó la importancia de propender hacia una regulación efectiva e integral del uso de la fuerza, haciendo concordante la normativa interna con los estándares internacionales correspondientes, en que lo fundamental es garantizar el pleno respeto a los derechos humanos, valorando por lo mismo esta iniciativa legislativa de los mocionantes, junto con estimar que se trata de un proyecto valioso, con propuestas específicas y otras generales, sin perjuicio de las adecuaciones y perfeccionamiento que se le puedan aplicar.

En lo específico, destacó algunos ámbitos en que se podría precisar mejor el contenido del proyecto. Tratándose de los principios para el uso de la fuerza contemplados en el artículo 2, recordó que el principio de legalidad exige que el uso de la fuerza persiga un objetivo legítimo, lo que debería consignarse más claramente, detallando también que el uso de la fuerza pública deba ajustarse a reglas claras para evitar vulneraciones graves a los derechos humanos, en especial, la vida e integridad física de las personas, aspecto en el cual sería conveniente recoger la experiencia del Derecho Comparado. En el caso del principio de necesidad, sería importante incluir el aspecto temporal, además del cualitativo y cuantitativo, incluyendo la obligación de cesar el uso de la fuerza cuando deje de ser necesario.

Asimismo, estimó que no se debería hablar de evitar “daño colateral”, pues en inglés este concepto se asocia al Derecho Internacional Humanitario y el mundo militar, no a la seguridad pública, siendo mejor hablar de impactos “no intencionados”. Y sobre el auxilio médico, debería aplicarse sin discriminación alguna, por lo que no debería estar relacionado a la existencia de impactos no intencionados, sino que proporcionarse en forma general.



Complementando lo anterior, sugirió incluir el principio de precaución o prevención, que exige evitar el uso de la fuerza y, cuando sea inevitable, buscar disminuir al máximo posible los daños, aspecto que se debe relacionar también con la responsabilidad de mando, tanto en la toma de decisiones, como en la capacitación entregada a las bases encargadas de ejercer el control del orden público.

Asimismo, destacó la importancia de incluir un examen jurídico previo al uso de elementos menos letales autorizados para el ejercicio legítimo de la fuerza, que debe comprender un enfoque multidisciplinario, con el fin de evitar el uso de armas que causen daños injustificados o que no cumplan los principios reguladores, afectando el respeto a las exigencias generales y básicas en esta materia. En la misma línea, recomendó establecer en los protocolos una carga mínima en la formación sobre el uso de los elementos y armas menos letales, tomando como referencia los precedentes observados en otros países (por ejemplo, Brasil y México), exigiendo la necesidad de aprobar la respectiva capacitación previa antes de que se asignen armas a una determinada persona.

Por último, tratándose del artículo 9 del proyecto, consideró relevante establecer que los lineamientos y protocolos fijen el deber sustancial de las policías de respetar el ejercicio de los derechos fundamentales de los manifestantes junto con incluir la prohibición de agentes químicos irritantes usados directamente contras las personas.

40

- Representante del Centro de Defensa de Derechos Humanos Iridia, señora Anais Franquesa Griso.

Junto con agradecer la invitación, destacó algunas observaciones principales sobre el proyecto en discusión: importancia de incorporar el principio de legalidad, regulando el uso de la fuerza mediante la vía legal y reglamentaria; necesidad de establecer el uso de la fuerza pública orientada a fines legítimos; relevancia de difundir ampliamente la legislación correspondiente a esta materia, con carácter público y explícito, para su efectiva fiscalización y monitoreo práctico, entendiendo que si bien el deber de transparencia genera reticencia (lo que se aprecia en diversos países del mundo), es un factor gravitante para el efectivo control del uso de la fuerza (citó como ejemplo el caso de España, en que se han logrado avances en transparencia, sin que ello afecte la seguridad, sino que ha mejorado control).

Por otra parte, consideró sustancial implementar test de riesgos previos al uso de las armas menos letales (examen jurídico) que, unido al principio de precaución, resultan esenciales, ya que las armas que generan daño o causan riesgo grave a las personas, no deberían ser empleados. En efecto, el principio de



precaución exige la planificación orientada a disminuir el riesgo y las eventuales secuelas en las personas, siendo esto mismo lo que llevó a prohibir las balas de goma en Cataluña y en el País Vasco, tras diversos casos de pérdidas oculares e incluso de la vida de manifestantes, entendiéndose que resulta inaceptable que una persona pueda resultar gravemente herida o muerta a consecuencia de protestar, riesgo evidente en el uso de balas, cuya trayectoria es impredecible, especialmente cuando están compuestas de diversos elementos que se dispersan tras el disparo (en España, por ejemplo, sólo la policía nacional usa balas de goma, ámbito en el que están trabajando para que también se elimine).

- Director de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Temuco, señor Javier Velásquez Valenzuela.

Agradeció la invitación, destacando que este proyecto de ley es muy útil e importante, en cuanto significaría un valioso avance en la línea correcta, sin perjuicio de las mejoras que se le puedan realizar. Manifestó coincidir con las observaciones expuestas anteriormente, pues se debe regular tanto el uso, como la finalidad y medios empleados en el ejercicio legítimo de la fuerza, a fin de prevenir excesos en su aplicación y temporalidad. Recordó que los nuevos proyectiles empleados por las policías siguen siendo peligrosos, por su contenido múltiple que impide la precisión, no siendo recomendable que sigan siendo empujados durante las manifestaciones (se ha logrado determinar que el uso de estas balas a corta distancia puede ser letal), enfatizando que la intención no es prohibir el uso de la fuerza, sino emplear medios idóneos que respeten los estándares internacionales. Lo anterior, exige obligaciones de transparencia, eliminando la norma legal que limita el control civil e incluyendo la obligación de publicar estadísticas atinentes a este uso de la fuerza. Finalmente, recordó que el propio Subsecretario del Interior reconoció en la sesión anterior la importancia del principio de responsabilidad, lo que evidentemente exige la implementación efectiva del principio de transparencia, pues sin esto no es posible un control práctico real.

2. Discusión y votación en Particular

Artículo 1

“Artículo 1º: La presente ley tiene como fin establecer los principios y normas generales que orientan los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública, con respeto irrestricto a los derechos humanos.”



Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para reemplazar el artículo 1 por el siguiente:

“Artículo 1º. La presente ley tiene como fin regular el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública o las que cumplan esa función, así como por Gendarmería de Chile o cualquier otra institución encargada de ejecutar penas privativas de libertad, con respeto irrestricto a los derechos humanos. Los protocolos de aplicación del uso de la fuerza se ajustarán estrictamente a los principios y normas contenidos en esta ley y en los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile y que se encuentren vigentes.

La presente ley será aplicable también durante la vigencia de un estado de excepción constitucional.”

El **diputado Crispi** señaló que la indicación pretende dar énfasis para que los protocolos correspondientes se ajusten a los principios y normas contenidos en esta ley y a los tratados y normas sobre derechos humanos vigentes en el territorio nacional. Asimismo, se sostiene que la presente ley será aplicable también durante la vigencia de un estado de excepción constitucional.

El **diputado Celis, don Andrés**, manifestó su aprobación a la indicación propuesta, pues señaló que es de sentido común respetar los tratados internacionales y todos aquellos instrumentos sobre derechos humanos.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por unanimidad. (6 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Kast, Saldívar.

Artículo 2

Letra a

“**Artículo 2º.** Para efectos de la presente ley se entenderá por:

a. Uso de la fuerza: Es el medio material empleado por los funcionarios de las fuerzas de orden y seguridad pública para proteger la vida e integridad física de las personas incluida la de ellos mismos, para prevenir, impedir o superar la



amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad de conformidad a la presente ley y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.”

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para reemplazar el literal a) del artículo 2 por el siguiente:

“a. Uso de la fuerza: lo constituye la aplicación de toda medida coercitiva de carácter físico, así como de toda amenaza dirigida a una o más personas, con o sin utilización de armas, destinadas a resguardar el orden público o hacer cumplir la ley.

Se puede hacer uso de la fuerza sin necesidad de utilizar un arma. El solo hecho de apuntar a una persona mientras se la amenaza con ésta, es una forma de fuerza.”

El **diputado Crispi**, en primer lugar, retiró el segundo párrafo de la indicación al considerarlo redundante. En segundo lugar, en cuanto a la definición de uso de la fuerza, expresó que la propuesta viene en dar mayor precisión a la definición original.

El **diputado Celis, don Andrés**, sostuvo que la definición de uso de la fuerza es muy genérica y poco precisa, por tanto anunció que se abstendrá de votar.

El **diputado Kast** señaló que una definición de uso de la fuerza requiere de un análisis global de como esto involucra a la legislación nacional y de la aplicación de la misma, sobre todo al Código Penal, dado que, a su juicio, esta resulta antojadiza.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por mayoría de votos. (4 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. Se abstuvieron los diputados Celis (don Andrés) y Kast.

Letra b

“b. Armas menos letales: Son dispositivos diseñados para generar un efecto específico e intermedio que permita neutralizar o incapacitar temporalmente objetivos en situaciones de riesgo medio, reduciendo la probabilidad de una fatalidad.”

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para reemplazar el literal b) del artículo 2 por el siguiente:



“b. Armas menos letales: Son aquellos medios de defensa o ataque destinados a ser utilizados contra personas o grupos de personas, en el curso de cuyo uso esperado o razonablemente previsible se genera un riesgo de causar la muerte o lesiones graves en las personas contra las que se dirigen menor que aquel que genera la utilización de armas letales.

El uso legítimo y diligente de este armamento exige la estricta observancia de las normas y principios contenidos en la presente ley y en las normas dictadas conforme a ella.

La provocación de sufrimientos innecesarios y efectos indiscriminados en la salud, integridad física o psíquica de las personas es contrario a la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a quién los provoque.

La munición menos letal puede ser disparada con armas de fuego convencionales. Para los efectos de la presente ley, el término abarca las armas de fuego convencionales cuando se utilizan para disparar municiones menos letales, pero no cuando se utilizan para disparar balas convencionales u otras municiones que podrían causar la muerte, lesiones potencialmente mortales o lesiones graves.”.

El **diputado Crispi** manifestó que la gran incorporación que realiza esta indicación es despejar, con mayor precisión, lo que se entiende por armas menos letales, al comienzo del literal. Asimismo, se realiza una especificidad en cuanto al uso de las armas menos letales, y, por último, se detalla respecto de lo que se entiende por munición menos letal.

El **diputado Celis, don Andrés**, expresó que el concepto propuesto sobre armas menos letales le parece excesivamente vago y muy general en su redacción, lo que podría conllevar futuros errores en su interpretación. Ejemplificó lo señalado cuestionando la frase “efectos indiscriminados en la salud”, pues, a su juicio, no se entiende.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por mayoría de votos. (4 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. En contra votó el diputado Celis (don Andrés).

Letra c

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para agregar la siguiente nueva letra c) al artículo 2:



“c) Armas letales: son aquellos medios de defensa o ataque diseñados para causar la muerte de una o más personas y que son idóneos para ello. Su empleo constituye un uso intencional de fuerza letal. Sin perjuicio de ello, el dolo de homicidio o lesiones se determinará conforme a las reglas generales.

Son armas letales las armas de fuego y la munición de plomo.

El uso legítimo y diligente de este armamento exige la estricta observancia de las normas y principios contenidos en la presente ley y en las normas dictadas conforme a ella.

Solo podrá utilizarse armamento letal contra una persona si ello constituye el único medio practicable para defender la vida o la integridad física del funcionario o de otras personas ante una agresión ilegítima por parte de la persona contra la que se utilice el armamento.

La provocación de sufrimientos innecesarios y efectos indiscriminados en la salud, integridad física o psíquica de las personas es contrario a la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a quién los provoque.”.

El **diputado Celis, don Andrés**, en cuanto al párrafo que dice relación con que solo podrá utilizarse armamento letal contra una persona si ello constituye el único medio practicable para defender la vida o la integridad física del funcionario o de otras personas ante una agresión ilegítima por parte de la persona contra la que se utilice el armamento, manifestó que tal situación resulta impracticable en la realidad, pues en el momento pueden ocurrir situaciones diversas a las expuestas por la propuesta, tal como sucedió con el caso del malabarista fallecido en Panguipulli el año 2021.

El **diputado Crispi** hizo presente que la propuesta se debe a la necesidad de clarificar conceptualmente la clasificación de armas letales y no letales. De igual modo, se establece que el dolo de homicidio por el uso de armas letales es el dispuesto por las normas generales y en los protocolos actuales de Carabineros de Chile, no generando un nuevo estándar sobre la materia.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por mayoría de votos. (4 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. En contra votó el diputado Celis (don Andrés).



Letra d

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para agregar la siguiente nueva letra d) al artículo 2:

“d) Equipo Conexo: Material que incluye el equipo de protección personal utilizado en las actividades de resguardo o restablecimiento del orden público, como escudos, cascos, indumentaria de protección u otro equipo proporcionado al personal de las fuerzas del orden y seguridad pública para reducir al mínimo el peligro de lesiones y la gravedad de las mismas.

El equipo puede ser de carácter general o destinado a situaciones específicas, tales como las reuniones masivas. El equipo incluye también elementos que puedan utilizarse a distancia, de forma automática o autónoma, así como las tecnologías de información y las comunicaciones empleadas por las fuerzas del orden y seguridad pública.

El término también abarca los medios coercitivos utilizados en los entornos de privación de libertad.”.

El **diputado Crispi** señaló que la indicación busca agregar el concepto de equipo conexo a la normativa, con el objeto de que el equipamiento que utilice la fuerza pública conste de una definición legal al momento de que se redacte los protocolos sobre uso de la fuerza.

Ante consulta del **diputado Celis, don Andrés**, en cuanto a si la frase “para reducir al mínimo el peligro de lesiones y la gravedad de las mismas.”, se aplica tanto a los efectivos de las fuerzas del orden como a los manifestantes que no forman parte de la institución, el **diputado Crispi** aclaró que se aplica solo a los funcionarios.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Capítulo II Principios del uso de la fuerza

Artículo 3

“**Artículo 3º.** Los lineamientos o protocolos que regulen la aplicación del uso de la fuerza y armas se regirá por los principios de:



a. Legalidad: El uso de la fuerza y de armas menos letales debe sujetarse a los principios y reglas que establece la presente ley y demás normas legales pertinentes.

b. Necesidad: En el cumplimiento del deber de las fuerzas de orden y de seguridad pública de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, usarán el uso de la fuerza y de armas menos letales sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de estas funciones, e implica que siempre que sea posible deben preferirse medios que no involucren fuerza. En ese sentido, el principio de necesidad establece una exigencia de excepcionalidad en el uso de la fuerza: sólo puede usarse cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

c. Proporcionalidad: El tipo y nivel de fuerza empleada y el daño que puede razonablemente resultar, debe considerar la gravedad de la ofensa y ser proporcional al objetivo de la consigna, como asimismo considerar las características particulares de la persona.

d. Gradualidad: Siempre que la situación operativa lo permita, se deben realizar todos los esfuerzos procedentes para resolver situaciones potenciales de confrontación, a través de la comunicación, persuasión, negociación, disuasión y empleo de medios disuasivos y, en última instancia, armas no letales.

e. Responsabilidad: El uso de la fuerza y de armas menos letales fuera de los parámetros permitidos por la Ley, no sólo conlleva las responsabilidades individuales por las acciones y omisiones incurridas, sino también la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos.

f. Deber de advertencia: En el cumplimiento del deber de velar por el orden público y reparar o precaver el daño o peligro para la seguridad nacional, antes de recurrir al uso de la fuerza y de armas menos letales o empleo del arma de fuego, se deben tomar todas las medidas razonables para disuadir a toda persona o grupo de cometer una agresión que atente contra algún integrante de la fuerza, contra la fuerza en su totalidad, contra el objetivo de la consigna, o que altere el orden y seguridad pública, o que producto de ello afecte a otras personas o sus derechos.

g. Deber de evitar daño colateral: Cuando se recurra al uso de la fuerza y de armas menos letales, se deben tomar las medidas necesarias para evitar daños colaterales, en particular respecto de la vida e integridad física de las personas. Se procurará la debida asistencia de primeros auxilios a las personas afectadas.



h. No discriminación: Se prohíbe todo uso de la fuerza y de armas menos letales basado en cualquier distinción, exclusión o preferencia fundada en motivos tales como la raza, el color, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad o posición económica, el nacimiento, o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.”

El **diputado Crispi** presentó las siguientes indicaciones para modificar el artículo 3 en el siguiente sentido:

1) Para intercalar el primer inciso por el siguiente:

“**Artículo 3°.** El cumplimiento del deber de las fuerzas de orden y de seguridad pública de hacer cumplir la ley y resguardar el orden público respetará siempre los derechos fundamentales de las personas. El cumplimiento de las finalidades contempladas en el artículo primero de la presente ley jamás podrá justificar la violación de los derechos fundamentales contemplados por la Constitución.”.

2) Para reemplazar la letra a) por la siguiente:

“a. Legalidad: El uso de la fuerza solo está permitido cuando la misma se utiliza para alcanzar un objetivo legítimo de orden público y siempre que se empleen medios adecuados. Todo uso de la fuerza que persiga otros propósitos se encuentra absolutamente prohibido, sobre todo tratándose de finalidades punitivas, de tortura, o discriminatorias.

El uso de la fuerza en general, y en particular la utilización de armas letales y menos letales, debe sujetarse a los principios y reglas que establece la presente ley y demás normas nacionales y los instrumentos y legislación internacional pertinente.”.

3) Para reemplazar el literal b) por la siguiente:

“b. Necesidad: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza. Solo se deberá utilizar la fuerza en aquellas situaciones en las que ésta sea estrictamente necesaria para lograr un objetivo lícito y legítimo de aplicación de la ley.

Entre los medios coercitivos que resulten eficaces para asegurar el cumplimiento de la ley y el resguardo del orden público mediante el uso de la fuerza, se deberá emplear el que sea menos lesivo posible para la vida y la integridad física



y psíquica de la persona sobre la cual se haga uso de la fuerza. El uso de la fuerza debe cesar en cuanto esta deje de ser necesaria.”.

4) Para reemplazar el literal c) por la siguiente:

“c. Proporcionalidad: La clase e intensidad de fuerza empleada y el daño que puede razonablemente resultar para la persona sometida a la misma debe ser moderada y no puede ser excesiva en atención a la concreta finalidad que se busca obtener y a la gravedad del delito que se persigue impedir, debiendo además considerar las características particulares de la persona, entre las cuales deberán considerarse, entre otras, su edad, género, ausencia o déficit de imputabilidad.”

5) Para eliminar la letra d).

6) Para reemplazar la letra e) por la siguiente:

“d. Rendición de cuentas y Responsabilidad: El uso de la fuerza que no se encuentre amparado por la ley trae consigo responsabilidad penal, civil y administrativa para el funcionario infractor. Asimismo, incurre en responsabilidad penal, civil y administrativa también el o los funcionarios encargados de supervigilar y controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad del uso de la fuerza por parte del subalterno infractor.

La responsabilidad penal se configura en caso de que el funcionario encargado de ejercer funciones de supervigilancia y control respecto del funcionario directamente responsable de la infracción no haya empleado el debido cuidado al ejercer dichas funciones, siempre que hubiera motivo plausible para suponer que el haber observado el debido cuidado hubiera sido suficiente para evitar la infracción por parte del funcionario directamente responsable. En este caso, el funcionario superior incurrirá en las mismas penas que el funcionario directamente responsable, siéndole aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Penal.”

7) Para eliminar el literal f).

8) Para eliminar la letra g).

9) Para intercalar, en la letra h), entre la frase “la identidad de género” y “el idioma”, la siguiente nueva frase: “la expresión de género”.

10) Para agregar una nueva letra g), del siguiente tenor:

“g) Principio de Precaución: Las fuerzas de orden y seguridad pública y sus funcionarios deberán adoptar todas las medidas preventivas posibles para evitar que el uso de la fuerza llegue a ser necesario o, de serlo, procurar que el daño causado sea el menor posible.”



El **diputado Crispi** manifestó que las indicaciones presentadas al artículo 3 van en la línea de incorporar los principios que rigen el uso de la fuerza, y que la misma institución de Carabineros de Chile a dado cuenta en esta misma instancia legislativa, con el propósito, además, de hacerlas más exhaustivas. Del mismo modo, aclaró que los literales que se buscan eliminar mediante las indicaciones, son procedimientos mas no principios.

El **diputado Celis, don Andrés**, respecto al literal c) sobre proporcionalidad, manifestó su inquietud acerca de la frase que hace alusión a considerar las características particulares de la persona, dado que, a su criterio, aquello es absolutamente subjetivo e imposible de poder cumplir.

De igual modo, y ante la frase “Todo uso de la fuerza que persiga otros propósitos se encuentra absolutamente prohibido, sobre todo tratándose de finalidades punitivas, de tortura, o discriminatorias”, contenida en el literal sobre legalidad, sostuvo que la expresión “sobre todo”, le quita fuerza a la frase inicial respecto de todo uso de la fuerza.

En cuanto a la inquietud planteada respecto a las características particulares de cada persona, el **diputado Crispi** señaló que estas se refieren a elementos o características visibles de cada persona, tales como una discapacidad, una persona de la tercera edad o un menor de edad, de las cuales los redactores y ejecutores del protocolo de la fuerza pública deben tener atención y considerarlas al momento de su aplicación práctica.

Respecto al segundo punto planteado por el diputado Celis, el **diputado Crispi** indicó que tal referencia es propuesta de las organizaciones que participaron durante la discusión en general del proyecto, con el objeto de dar mayor énfasis a su contenido.

La Comisión acordó, **por unanimidad de sus miembros presentes**, someter a votación todas las indicaciones referentes al artículo 3.

Puestas en votación las indicaciones fueron aprobadas por mayoría de votos. (4 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. Se abstuvo el diputado Celis (don Andrés).

Artículo 4

“Artículo 4º. El uso de la fuerza y de armas menos letales se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos, incorporando la perspectiva de



género, y la protección de niñas, niños y adolescentes, así como la protección de cualquier otro grupo especial de vulneración.

De acuerdo a la protección especial que gozan los niños, niñas y adolescentes, las fuerzas de orden y seguridad pública deberán adoptar medidas o cuidados según la situación específica en la que se encuentren, debiendo considerar, de manera primordial, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que puedan verse afectados.

En los casos del inciso primero, las fuerzas de orden y de seguridad pública estarán impedidas de invocar circunstancias excepcionales para el uso de la fuerza y armas menos letales que no se ajusten a la presente ley y a los demás cuerpos legales pertinentes.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad, sin mayor debate. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Nuevo artículo 5

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para agregar un nuevo artículo 5 del siguiente tenor:

“Artículo 5º. Deberes de transparencia: las disposiciones de la ley 20.285 son plenamente aplicables a las fuerzas de orden y seguridad pública, en especial en lo relativo a:

1.- Las Plantas o dotaciones y a la seguridad de dichas instituciones y de su personal;

2.- Los concernientes a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 usados por dichas instituciones; y

3.- Los que se refieran a equipos y pertrechos empleados por dichas instituciones.”

El **diputado Crispi** informó que esta propuesta tiene como fin, en el ejercicio de uso de la fuerza, establecer deberes de transparencia en diversos ámbitos relacionados con lo mismo, para así mejorar la opacidad actual existente en Carabineros de Chile. Asimismo, y respondiendo una consulta del diputado



Celis, don Andrés, el diputado Crispi sostuvo que no existiría normativa actual que impida la transparencia para acceder a este tipo de información.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Capítulo III

De los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales

Artículo 5 (que pasó a ser 6)

“**Artículo 5º.** El Ministerio del Interior y Seguridad Pública dictará en un solo reglamento los protocolos que de conformidad a esta ley regulen el uso de la fuerza y armas menos letales por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública., los cuales deberán sujetarse siempre a los estándares internacionales de derechos humanos para la función de policía, contenidos en los siguientes instrumentos jurídicos internacionales: "Declaración Universal de Derechos Humanos" de 1948; "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" de 1986; "Convención Americana sobre Derechos Humanos" de 1969; "Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" de 1984; "Convención sobre Derechos del Niño" de 1990; "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley" de 1979; "Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión" de 1988; "Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley" de 1989; "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer" de 1998; "Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley" de 1990.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad sin mayor debate. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 6 (que pasó a ser 7)



“Artículo 6°. Para la elaboración de los lineamientos o protocolos sobre el uso de la fuerza y armas menos letales, se tendrán en consideración, respecto a su diseño y evaluación, las opiniones del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez, y representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y/o protección de derechos humanos.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad sin mayor debate. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 7 (que pasó a ser 8)

“Artículo 7°. Los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales que dicte el Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberán establecer los niveles de conductas y comportamientos asumidos por los y las ciudadanas, que determinan el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza y armas menos letales.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad, sin mayor discusión. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 8 (que pasó a ser 9)

“Artículo 8°. Los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales que dicten las fuerzas de orden y seguridad pública deberán establecer los distintos tipos de fuerza y armas menos letales y su graduación.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Capítulo IV

Del uso de la fuerza y armas menos letales en el marco de manifestaciones públicas



Artículo 9 (que pasó a ser 10)

“**Artículo 9º.** Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen la utilización de elementos químicos en cualquiera de sus formas, se indicará su carácter restrictivo en caso de peligro inminente para la integridad física de las personas o de los funcionarios de las fuerzas de orden y seguridad. La utilización de estos elementos químicos no podrá afectar en la salud de las personas y deberá indicarse la prohibición de su uso en casos que se afecte especialmente a niños, niñas y adolescentes, mujeres en situación de embarazo, personas mayores o en situación de discapacidad, u otras que requieran especial protección. “

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 10 (que pasó a ser 11)

“**Artículo 10º.** Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen las intervenciones de las fuerzas de orden y seguridad en el marco de manifestaciones públicas, se deberá regular especialmente el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y violentos, pudiendo usarse la fuerza solamente contra los segundos de manera individualizada y de conformidad a los principios que esta ley señala.”

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para reemplazar la frase “se deberá regular especialmente el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y violentos”, por la siguiente: “se deberá regular especialmente el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y personas que ejercen actos de violencia”.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por mayoría de votos. (4 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. Se abstuvo el diputado Celis (don Andrés).

Artículo 11 (que pasó a ser 12)

“**Artículo 11º.** Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen detenciones de personas, se



prohibirá expresamente las detenciones masivas o indiscriminadas, y estas solo procederán en el caso de identificarse la perpetración de un delito.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Capítulo V Disposiciones finales

Artículo 12 (que pasó a ser 13)

“**Artículo 12º.** Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales, deberán establecer controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y de armas menos letales, y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta Ley.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 13 (que pasó a ser 14)

“**Artículo 13º.** Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales, deberán establecer específicamente la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Artículo 14 (que pasó a ser 15)



“Artículo 14°. Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales serán revisados, anualmente, por las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados, a través de informes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las fuerzas de orden.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

Nuevo artículo 16

Se presentó una indicación del **diputado Crispi** para agregar un nuevo artículo 16 del siguiente tenor:

“Artículo 16°. Modifíquese el artículo 436 del Código de Justicia Militar, en el siguiente sentido:

- 1.- En el inciso primero, elimínese la frase “el orden público interior o la seguridad de las personas”.
- 2.- En el número 1.-, elimínese la frase “o de Carabineros de Chile”.
- 3.- En el número 3.- elimínese la frase “o Carabineros de Chile”.
- 4.- En el número 4.- elimínese la frase “o policiales”.”

56

El **diputado Crispi** señaló que el propósito de la indicación es que no se considere como documentos secretos o información secreta, aquellas que tengan relación con Carabineros de Chile o con las entidades encargadas del orden público, para conocer, por ejemplo, cuantos funcionarios de Carabineros se desempeñan en una u otra comisaria.

El diputado **Celis, don Andrés** expresó que, antes de otorgar su aprobación a la propuesta de nuevo artículo, se reunirá con el Contralor General de la República y la futura Ministra del Interior y Seguridad Pública, con el objeto de conocer las implicancias que podría conllevar la modificación al artículo 436 del Código de Justicia Militar, y profundizar sobre las razones del secreto de la información contenida en dicho artículo.

Puesta en votación la indicación fue aprobada por mayoría de votos. (4 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Crispi, Saldívar. Se abstuvo el diputado Celis (don Andrés).



Artículo final

“**Artículo final.** Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales estarán sometidos al control legal de Contraloría General de la República, que deberá informar al Congreso Nacional.”

Puesto en votación fue aprobado por unanimidad. (5 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención).

Votaron a favor la diputada Nuyado, y los diputados Barrera, Celis (don Andrés), Crispi, Saldívar.

* * * * *

Se despachó el proyecto, designando como informante, a la **diputada señora Emilia Nuyado.**

* * * * *

57

III. DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN

Documentos solicitados:

1. **Biblioteca del Congreso Nacional.** Uso de armas menos letales como elemento de control de disturbios. Características técnicas, reglamentación internacional y legislación comparada. Septiembre 2021.
2. **Biblioteca del Congreso Nacional.** Regulación internacional del control policial de manifestaciones públicas. Tratados, estándares y recomendaciones internacionales en materia de Derechos Humanos para limitar el uso excesivo de la fuerza aplicada por agentes del Estado. Septiembre, 2021.
3. **Biblioteca del Congreso Nacional.** Legitimidad del uso de la fuerza para el restablecimiento del orden público. Legislación comparada: Colombia, Uruguay, España y Francia. Septiembre 2021.

Personas e instituciones de la sociedad civil escuchadas:



1. Representante de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández.
2. Representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos.
3. Representación de Londres 38, Espacio de Memorias, las abogadas de la Comisión Verdad y Justicia, señoras Karina Fernández y Magdalena Garcés.
4. Académica de la Universidad de Chile, Catalina Fernández.
5. Jefe de la Unidad de Protección de Derechos del INDH, Rodrigo Bustos Bottai.
6. Director de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Temuco, Javier Velásquez Valenzuela.
7. Subsecretario del Interior, Juan Francisco Galli.
8. Experto para Latinoamérica de Omega Research Foundation, Matthew McEvoy.
9. Representante del Centro de Defensa de Derechos Humanos Iridia, Anais Franquesa Griso.

IV. OPINIÓN DIPUTADOS QUE RECHAZARON LA IDEA DE LEGISLAR

El **diputado Labbé** estimó importante avanzar en el uso eficiente de la fuerza, pero expresó dudas en caso de que se respeten los protocolos y de todas formas se causen daños. Conforme a ello, manifestó su voto en contra, ya que las modificaciones parecieran ser poco claras, estimando que la discusión debe ser la adecuada y sin presiones.

V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES

No hubo artículos o indicaciones rechazadas o declaradas inadmisibles.

VI. RESERVAS DE CONSTITUCIONALIDAD

No hubo reserva de constitucionalidad.



V.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

“**Artículo 1.-** Establécense principios y normas generales, en el marco del pleno respeto a los derechos humanos, a que deben ceñirse los protocolos sobre uso de la fuerza y armas disuasivas por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública.

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1.- Esta ley tiene como fin regular el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública o las que cumplan esa función, así como por Gendarmería de Chile o cualquier otra institución encargada de ejecutar penas privativas de libertad, con respeto irrestricto a los derechos humanos. Los protocolos de aplicación del uso de la fuerza se ajustarán estrictamente a los principios y normas contenidos en esta ley y en los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile y que se encuentren vigentes.

Esta ley será aplicable también durante la vigencia de un estado de excepción constitucional.

Artículo 2.- Para efectos de esta ley se entenderá por:

a. Uso de la fuerza. Lo constituye la aplicación de toda medida coercitiva de carácter físico, así como de toda amenaza dirigida a una o más personas, con o sin utilización de armas, destinadas a resguardar el orden público o hacer cumplir la ley.

b. Armas menos letales. Son aquellos elementos de defensa o ataque destinados a ser utilizados contra personas o grupos de personas, cuyo uso esperado o razonablemente previsible, pueda generar riesgo de muerte o lesiones graves menores que la utilización de armas letales.



El uso legítimo y cuidadoso de este armamento exige la estricta observancia de las normas y principios contenidos en esta ley y en las normas dictadas conforme a ella.

La provocación de sufrimientos innecesarios y efectos indiscriminados en la salud, integridad física o psíquica de las personas es contrario a esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a quién los provoque.

La munición menos letal puede ser disparada con armas de fuego convencionales. Para los efectos de esta ley, el término abarca las armas de fuego convencionales cuando se utilizan para disparar municiones menos letales, pero no cuando se utilizan para disparar balas convencionales u otras municiones que podrían causar la muerte, lesiones potencialmente mortales o lesiones graves.

c) Armas letales. Son aquellos elementos de defensa o ataque diseñados para causar la muerte de una o más personas y que son idóneos para ello. Su empleo constituye un uso intencional de fuerza letal. Sin perjuicio de ello, el dolo de homicidio o lesiones se determinará conforme a las reglas generales.

Son armas letales las armas de fuego y la munición de plomo.

El uso legítimo y cuidadoso de este armamento exige la estricta observancia de las normas y principios contenidos en esta ley y en las normas dictadas conforme a ella.

Solo podrá utilizarse armamento letal contra una persona si ello constituye el único medio practicable para defender la vida o la integridad física del funcionario o de otras personas ante una agresión ilegítima por parte de la persona contra la que se utilice el armamento.

La provocación de sufrimientos innecesarios y efectos indiscriminados en la salud, integridad física o psíquica de las personas es contrario a esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a quién los provoque.

d) Equipo conexo. Material que incluye el equipo de protección personal utilizado en las actividades de resguardo o restablecimiento del orden público, como escudos, cascos, indumentaria de protección u otro equipo proporcionado al personal de las fuerzas de orden y seguridad pública para reducir al mínimo el peligro de lesiones y la gravedad de las mismas.

El equipo puede ser de carácter general o destinado a situaciones específicas, tales como las reuniones masivas. El equipo incluye también elementos que puedan utilizarse a distancia, de forma automática o autónoma, así como las tecnologías de información y las comunicaciones empleadas por las fuerzas de orden y seguridad pública.



El término también abarca los medios coercitivos utilizados en los entornos de privación de libertad.

Capítulo II

Principios del uso de la fuerza

Artículo 3. El cumplimiento del deber de las fuerzas de orden y de seguridad pública de hacer cumplir la ley y resguardar el orden público respetará siempre los derechos fundamentales de las personas. El cumplimiento de las finalidades contempladas en el artículo primero de esta ley jamás podrá justificar la violación de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política de la República.

Los lineamientos o protocolos que regulen la aplicación del uso de la fuerza y armas se regirá por los principios de:

a. Legalidad. El uso de la fuerza solo está permitido cuando la misma se utiliza para alcanzar un objetivo legítimo de orden público y siempre que se empleen medios adecuados. Todo uso de la fuerza que persiga otros propósitos se encuentra absolutamente prohibida, sobre todo tratándose de finalidades punitivas, de tortura, o discriminatorias.

El uso de la fuerza en general y en particular la utilización de armas letales y menos letales, debe sujetarse a los principios y reglas que establece esta ley y demás normas nacionales y los instrumentos y legislación internacional pertinente.

b. Necesidad. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el desempeño de sus funciones utilizarán, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza. Solo se deberá utilizar la fuerza en aquellas situaciones en las que ésta sea estrictamente necesaria para lograr un objetivo legítimo de aplicación de la ley.

Entre los medios coercitivos que resulten eficaces para asegurar el cumplimiento de la ley y el resguardo del orden público mediante el uso de la fuerza, se deberá emplear el que sea menos lesivo posible para la vida y la integridad física y psíquica de la persona sobre la cual se haga uso de la fuerza. El uso de la fuerza debe cesar en cuanto esta deja de ser necesaria.

c. Proporcionalidad. La clase e intensidad de fuerza empleada y el daño que puede razonablemente resultar para la persona sometida a la misma, debe ser moderada y no puede ser excesiva en atención a la concreta finalidad que se busca obtener y a la gravedad del delito que se persigue impedir, debiendo además



considerar las características particulares de la persona, entre las cuales deberán considerarse, entre otras, su edad, género, ausencia o inimputabilidad.

d. Rendición de cuentas y responsabilidad. El uso de la fuerza que no se encuentre amparado por la ley trae consigo responsabilidad penal, civil y administrativa para el funcionario infractor. Asimismo, incurre en responsabilidad penal, civil y administrativa el o los funcionarios encargados de supervigilar y controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad del uso de la fuerza por parte del subalterno infractor.

La responsabilidad penal se configura en caso de que el funcionario encargado de ejercer funciones de supervigilancia y control respecto del funcionario directamente responsable de la infracción no haya empleado el debido cuidado al ejercer dichas funciones, siempre que hubiere motivo plausible para suponer que el haber observado el debido cuidado habría sido suficiente para evitar la infracción por parte del funcionario directamente responsable. En este caso, el funcionario superior incurrirá en las mismas penas que el funcionario directamente responsable, siéndole aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Penal.

e. No discriminación. Se prohíbe todo uso de la fuerza y de armas menos letales basado en cualquier distinción, exclusión o preferencia fundada en motivos tales como raza, color, sexo, orientación sexual, identidad de género, **expresión de género**, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad o posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

f. Principio de precaución. Las fuerzas de orden y seguridad pública y sus funcionarios deberán adoptar todas las medidas preventivas posibles para evitar que el uso de la fuerza llegue a ser necesario o, de serlo, procurar que el daño causado sea el menor posible.

Artículo 4.- El uso de la fuerza y de armas menos letales se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos, incorporando la perspectiva de género y la protección de niñas, niños y adolescentes, así como la protección de cualquier otro grupo especial de vulneración.

De acuerdo a la protección especial que gozan los niños, niñas y adolescentes, las fuerzas de orden y seguridad pública deberán adoptar medidas o cuidados según la situación específica en la que se encuentren, debiendo considerar, de manera primordial, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que puedan verse afectados.



En los casos del inciso primero, las fuerzas de orden y de seguridad pública estarán impedidas de invocar circunstancias excepcionales para el uso de la fuerza y armas menos letales que no se ajusten a esta ley y a los demás cuerpos legales pertinentes.

Artículo 5.- Deberes de transparencia. Las disposiciones de la ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública son plenamente aplicables a las fuerzas de orden y seguridad pública, en especial en lo relativo a:

1.- Las plantas o dotaciones y a la seguridad de dichas instituciones y de su personal.

2.- Lo concerniente a armas de fuego, partes y piezas de las mismas, municiones, explosivos, sustancias químicas y demás efectos a que se refiere la ley N° 17.798 que Establece el Control de Armas, usados por dichas instituciones.

3.- Lo que se refiere a equipos y pertrechos empleados por dichas instituciones.

Capítulo III

De los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales

Artículo 6.- El Ministerio del Interior y Seguridad Pública dictará un reglamento que contendrá los protocolos que de conformidad a esta ley regulen el uso de la fuerza y armas menos letales por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública, los cuales deberán sujetarse siempre a los estándares internacionales de derechos humanos para la función de policía, contenidos en los siguientes instrumentos jurídicos internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969; Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de 1984; Convención sobre Derechos del Niño de 1990; Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1979; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión de 1988; Directrices para la aplicación efectiva del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1989; Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1998; Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990.

Artículo 7.- Para la elaboración de los lineamientos o protocolos sobre el uso de la fuerza y armas menos letales, se tendrán en consideración, respecto a su



diseño y evaluación, las opiniones del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez y representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y/o protección de los derechos humanos.

Artículo 8.- Los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales que dicte el Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberán establecer los niveles de conductas y comportamientos asumidos por los ciudadanos, que determinen el uso diferenciado y proporcionado de la fuerza y armas menos letales.

Artículo 9.- Los protocolos sobre uso de la fuerza y armas menos letales que dicten las fuerzas de orden y seguridad pública deberán establecer los distintos tipos de fuerza y armas menos letales y su graduación.

Capítulo IV

Del uso de la fuerza y armas menos letales en el marco de manifestaciones públicas

Artículo 10.- Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen la utilización de elementos químicos en cualquiera de sus formas, se indicará su carácter restrictivo en caso de peligro inminente para la integridad física de las personas o de los funcionarios de las fuerzas de orden y seguridad. La utilización de estos elementos químicos no podrá afectar la salud de las personas y deberá indicarse la prohibición de su uso en casos que se afecte especialmente a niños, niñas y adolescentes, mujeres en situación de embarazo, personas mayores o en situación de discapacidad u otras que requieran especial protección.

Artículo 11.- Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen las intervenciones de las fuerzas de orden y seguridad en el marco de manifestaciones públicas, se deberá regular especialmente el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y personas que ejercen actos de violencia, pudiendo hacer uso de la fuerza solamente contra los segundos de manera individualizada y de conformidad a los principios que esta ley señala.

Artículo 12.- Cuando los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales regulen detenciones de personas, se prohibirá expresamente las detenciones masivas o indiscriminadas y estas solo procederán en el caso de identificarse la perpetración de un delito.



Artículo 13.- Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales, deberán establecer controles que permitan la evaluación de las acciones de uso de la fuerza y de armas menos letales, y sea valorada su eficacia en términos del desempeño de las responsabilidades y funciones previstas por esta ley.

Artículo 14.- Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales, deberán establecer específicamente la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos.

Artículo 15.- Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales serán revisados, anualmente, por las Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados, a través de informes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las fuerzas de orden.

* * * * *

Artículo 2.- Modifícase el artículo 436 del Código de Justicia Militar, en el siguiente sentido:

1.- En su inciso primero:

- a) Sustitúyese la coma que sigue a la expresión “Estado” por la conjunción “y”.
- b) Elimínese la frase “el orden público interior o la seguridad de las personas y”.

2.- En el numeral 1.-, elimínese la frase “o de Carabineros de Chile”.

3.- En el numeral 3.- elimínese la frase “o Carabineros de Chile”.

4.- En el número 4.- elimínese la frase “o policiales”.

* * * * *

Artículo final. Los lineamientos o protocolos de aplicación del uso de la fuerza y armas menos letales estarán sometidos al control legal de la Contraloría General de la República, quien deberá informar al Congreso Nacional.”.

* * * * *



Tratado y acordado en sesiones de 18 de agosto; 22 de septiembre; 10 y 24 de noviembre de 2021; 1 de diciembre de 2021; 19 de enero de 2022 y 2 de marzo de 2022, con la asistencia de los diputados/as: Boris Barrera Moreno, Andrés Celis Montt, Miguel Crispi Serrano, Tucapel Jiménez Fuentes, Pablo Kast Sommerhoff, Cristián Labbé Martínez, Emilia Nuyado Ancapichún, Raúl Saldívar Auger, Gabriel Silber, Virginia Troncoso Hellman, Cristóbal Urruticoechea Ríos y Mario Venegas Cárdenas.

Sala de la Comisión, a 2 de marzo de 2022.

Mathias Claudius Lindhorst Fernández
Abogado Secretario de la Comisión



Contenido

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.....	1
I.- ANTECEDENTES GENERALES.....	2
1. Fundamentos de la iniciativa.....	2
Contexto social y estallido social.....	2
Marco normativo vigente.....	4
Estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el uso de la fuerza y armas menos letales en el mantenimiento del orden público.....	5
2. Contenido del proyecto de ley.....	7
II. DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO DE LEY.....	7
1. Discusión y votación en general.....	7
Acta sesión ordinaria N° 158 de 18 de agosto de 2021.....	7
- Representante de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández.....	8
Acta sesión ordinaria N° 162 de 22 de septiembre de 2021.....	8
- Representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos..	8
Acta sesión ordinaria N° 166 de 10 de noviembre de 2021.....	10
- Representante de la organización Ojos de Chile, señor Matías Vallejos.	10
- Representante de Londres 38, Espacio de Memorias, señora Karinna Fernández.....	13
- Académica de la Universidad de Chile, Catalina Fernández.....	20
Acta sesión ordinaria N° 167 de 24 de noviembre de 2021.....	23
- Jefe de la Unidad de Protección de Derechos del INDH, Rodrigo Bustos Bottai.....	23
- Director de Relaciones Internacionales de Universidad Católica de Temuco, Javier Velásquez Valenzuela.....	27
- Subsecretario del Interior, señor Juan Francisco Galli:.....	30
Sesión ordinaria N° 168 de 1 de diciembre de 2021.....	39
- Experto para Latinoamérica de Omega Research Foundation, señor Matthew McEvoy.....	39
- Representante del Centro de Defensa de Derechos Humanos Iridia, señora Anais Franquesa Griso.....	40



- Director de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Temuco, señor Javier Velásquez Valenzuela.....	41
2. Discusión y votación en Particular.....	42
Artículo 1.....	42
Artículo 2.....	43
Letra a.....	43
Letra b.....	44
Letra c.....	45
Letra d.....	46
Artículo 3.....	47
Artículo 4.....	51
Nuevo artículo 5.....	51
Artículo 5 (que pasó a ser 6).....	52
Artículo 6 (que pasó a ser 7).....	53
Artículo 7 (que pasó a ser 8).....	53
Artículo 8 (que pasó a ser 9).....	53
Artículo 9 (que pasó a ser 10).....	54
Artículo 10 (que pasó a ser 11).....	54
Artículo 11 (que pasó a ser 12).....	55
Artículo 12 (que pasó a ser 13).....	55
Artículo 13 (que pasó a ser 14).....	55
Artículo 14 (que pasó a ser 15).....	56
Nuevo artículo 16.....	56
Artículo final.....	57
III. DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.....	57
IV. OPINIÓN DIPUTADOS QUE RECHAZARON LA IDEA DE LEGISLAR.....	58
V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.....	58
V.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.....	59