

Proyecto de ley que establece los principios y normas generales que orientan el uso de la fuerza y armas menos letales por parte de las fuerzas de orden y seguridad en el mantenimiento del orden público.

A. ANTECEDENTES

1. Contexto social y estallido social

En el mes de octubre de 2019, producto del descontento social por las injusticias e inequidades sobre las cuales se ha construido nuestro país, se desencadenaron una serie de manifestaciones sociales en distintos puntos del país, las que fueron reprimidas de forma violenta por las fuerzas policiales.

El informe anual de derechos humanos de la Universidad Diego Portales 2020, recoge cifras respecto a lesiones producidas por parte de las fuerzas policiales y conclusiones de diversos organismos de derechos humanos respecto del actuar de las fuerzas policiales, por ejemplo el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Humans Right Watch, Defensoría de la Niñez entre otros. Concluye el informe 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

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”*.

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



oculares, la mayoría de las víctimas concentradas en la Región Metropolitana, 18 de las cuales el 92% corresponde a lesiones o traumas, y un 8% a estallido o pérdida ocular.”²

Por su parte la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el informe sobre la situación de derechos humanos a partir de las protestas sociales de octubre de 2019, 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 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*

² Ibídem. Pg. 90.

³ Ibídem. Pg.93

⁴ Ibídem. Pg 93.



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

2. Marco normativo vigente

La facultad de Carabineros para emplear la fuerza y las armas de fuego en el cumplimiento de sus deberes deriva de la Constitución Política de la República 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 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**, Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las fuerzas armadas, establece las reglas de uso de la fuerza para las fuerzas armadas en los estados de excepción constitucional.

3. 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.

⁵ *Ibíd.* Pg. 96



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

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

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 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 de septiembre de 1990 en La Habana, Cuba.



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 la **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

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.

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

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



Por tanto, venimos en presentar el siguiente proyecto de ley:

Capítulo I

Disposiciones Generales

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.

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.
- 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.

Capítulo II

Principios del uso de la fuerza

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.

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.

Capítulo III

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

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.

Artículo 6º: 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.

Artículo 7º: 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.

Artículo 8º: 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 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 el 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 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.

Artículo 11°: 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.

Capítulo V

Disposiciones finales

Artículo 12°: 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 13°: 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 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.

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.





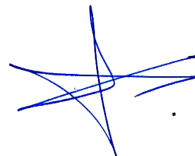
FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MIGUEL CRISPI S.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CATALINA PÉREZ S.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE BRITO H.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GIORGIO JACKSON D.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MAITE ORSINI P.

