

Santiago de Chile, 3 de mayo de 2024

Honorables integrantes de la Cámara de Diputadas y Diputados:

Me dirijo a ustedes en mi calidad de Representante de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). La Oficina, de acuerdo con el mandato otorgado por la Asamblea General en su resolución 48/141, promueve y protege el goce y plena realización, para todas las personas, de todos los derechos contemplados en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El objeto de la presente comunicación es trasladar a vuestros despachos algunas preocupaciones iniciales de la Oficina por las indicaciones aprobadas durante las discusiones del proyecto de ley Boletín N° 15.805-07 que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y de las Fuerzas Armadas; en particular, las referidas a la eliminación del principio de proporcionalidad, la ampliación de las competencias de la justicia militar, la supresión de la prohibición expresa de la tortura y la cláusula de exención de responsabilidad penal.

Los principales estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza se encuentran contenidos en dos instrumentos de las Naciones Unidas: el [Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (CCFCL), y los [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (PBUF). Conforme a estos estándares, el uso de la fuerza debe guiarse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación que son interdependientes.

### **Principio de proporcionalidad**

El principio de proporcionalidad, consagrado en la disposición quinta letra a) de los Principios Básicos de uso de la fuerza (PBUF) establece que:

*“5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:*

*a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga; (...)”*

**Honorables  
Integrantes de la Cámara de Diputados y Diputadas  
Congreso Nacional de Chile  
Valparaíso**

En este sentido, el principio de proporcionalidad implica que el nivel de fuerza utilizado debe guardar estricta relación con la gravedad de la amenaza o delito y el objetivo legítimo que se persigue. La fuerza utilizada nunca debería ser excesiva en relación con el objetivo legítimo que se pretende alcanzar. En todo momento, el personal de las fuerzas del orden deberá considerar y reducir al mínimo las posibles repercusiones accidentales de su uso de la fuerza<sup>1</sup>.

Eliminar el principio de proporcionalidad de la normativa que regula el uso de fuerza significaría, en primer término, una infracción del derecho internacional de los derechos humanos contenido en los instrumentos de las Naciones Unidas mencionados. En segundo término, contravendría el objetivo del proyecto de ley presentado por Mensaje de S.E. el Presidente de la República en abril de 2023 que entre otros persigue proveer un marco de “reglas claras y justas para proteger el buen ejercicio de la función policial (...) y una vía adecuada para dar una mayor eficacia a la función policial. Mayor certeza jurídica y claridad respecto a los procedimientos y sus efectos”. Y, en tercer término, esta medida es inidónea para alcanzar mejores niveles de protección de los y las funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ni los niveles de seguridad general.

### **Justicia militar**

En lo referente a la ampliación de las competencias a tribunales militares, cabe considerar que la investigación y juzgamiento de violaciones de los derechos humanos por parte de la jurisdicción militar podría contravenir el derecho de acceso a una justicia independiente, competente e imparcial (Art. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Diversos mecanismos de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos<sup>2</sup>, el Comité contra la Tortura<sup>3</sup> y el Comité contra la Desaparición Forzada<sup>4</sup> han recomendado a Chile asegurar que el sistema de justicia excluya de la competencia de la jurisdicción militar las violaciones a los derechos humanos y que haga las adecuaciones necesarias para asegurar juicios imparciales. Más aún, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup> en el caso Palamara Iribarne ordenó al Estado de Chile adecuar la legislación interna sobre jurisdicción de los tribunales militares a los estándares internacionales.

### **Prohibición absoluta de la tortura**

En tercer lugar, cabe mencionar que la prohibición de la tortura constituye una norma absoluta del derecho internacional de los derechos humanos que no admite excepción alguna. Chile ha ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana contra la Tortura, en virtud de las cuales el Estado se ha obligado a prevenir y sancionar la tortura, sin excepciones.

---

<sup>1</sup> [Orientaciones sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden – ACNUDH](#)

<sup>2</sup> [CCPR/C/CHL/CO/5](#)

<sup>3</sup> [CAT/C/CHL/CO/6](#)

<sup>4</sup> [CED/C/CHL/CO/1](#)

<sup>5</sup> [Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile.](#)

Desde el año 2016 Chile tipificó el delito de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. En este sentido, para la Oficina que represento, la eliminación de la prohibición de la tortura del proyecto de ley original<sup>6</sup>, si bien no cambia la prohibición absoluta, sí podría llevar a confusiones e interpretaciones erradas.

### **Exención de la Responsabilidad Penal**

Preocupa lo dispuesto en el artículo 14 del Proyecto de Ley en debate. Se trata de una disposición que libera de responsabilidad penal ex-ante de los y las encargados de hacer cumplir la ley. Al respecto, los Principios Básicos de uso de la fuerza señalan que los Estados deberán establecer procedimientos eficaces de presentación de informes y recursos de reclamación a los funcionarios superiores para tratar los casos en que se haya producido un posible uso de la fuerza ilegítimo, excesivo o arbitrario. Una norma que exige de responsabilidad a todo evento genera un espacio de discrecionalidad y posible impunidad en casos en que el uso abusivo de la fuerza pública sea constitutivo de delito.

### **Consideraciones generales**

El país tiene una oportunidad histórica de avanzar en la regulación por vía legal del uso de la fuerza. En tal sentido, la Oficina reconoce y valora la atención que un amplio espectro político ha prestado al tema. En particular, y respecto del proyecto en comento, destacamos la intención de materializar el principio de legalidad y “elevar los estándares en conformidad con la normativa internacional”, como bien se expresa en el mensaje presidencial del proyecto en discusión.

Los funcionarios y las funcionaras encargadas de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas, tal como se garantiza en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Un estado de derecho debe tener la capacidad de hacer cumplir la ley. Es parte del contrato social que los Estados puedan proveer garantías de seguridad individual a todos sus habitantes. El rol de las policías y las fuerzas armadas es esencial para ello.

La regulación del uso de la fuerza, cuando se encuentra en armonía con los estándares internacionales, permite a los agentes de orden y seguridad -que han actuado en línea con lo dispuesto por esta regulación- tener la certeza de que están cumpliendo su labor respetando los derechos humanos de las personas; y, por tanto, que su actuar se encontrará resguardado

---

<sup>6</sup> La propuesta original del Proyecto de Ley presentado por S.E el Presidente de la República contemplaba la prohibición de la tortura y se consideran disposiciones para un uso diferenciado de la fuerza en niños, niñas y adolescentes, personas detenidas y personas en situación de vulnerabilidad en armonía con los estándares de derechos humanos. Artículo 5° inciso 1° del Proyecto presentado vía Mensaje presidencial disponía: “Prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ningún miembro del personal podrá infligir, instigar o tolerar actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. Asimismo, valga hacer presente que el mismo artículo en su inciso final disponía: “No se considerarán como tortura ni como tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, o que sean inherentes o incidentales a éstas, ni las derivadas de un acto legítimo de autoridad.”

no sólo por el ordenamiento jurídico nacional, sino que también por el derecho internacional de los derechos humanos.

El 31 de mayo de 2023 la Oficina Regional que represento participó en la sesión de las Comisiones de Constitución y Seguridad combinadas del Congreso, que trató el proyecto de ley que regula el uso de la fuerza, exponiendo los estándares normativos consagrados en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Se adjunta como anexo a la presente carta el análisis técnico compartido en dicha instancia.

La Oficina, al expresar su confianza en que durante el debate legislativo se podrán atender e incorporar los estándares internacionales sobre esta materia, se compromete a continuar dando seguimiento a la evolución de esta situación en el marco de su mandato.

Hago propicia la ocasión para expresarles las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Atentamente,



Representante  
Oficina Regional para América del Sur  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos

## **Análisis de la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) al Proyecto de Ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y las fuerzas armadas en las circunstancias que se señala, Boletín 15.805-07**

### **I.- Aspectos Generales**

El Estado de Chile ha ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo los principales tratados internacionales de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. Al ratificar voluntariamente estos instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen a cumplir las obligaciones que dimanen de estos instrumentos en condiciones de igualdad y no discriminación.

En el derecho internacional de los derechos humanos existen principios que deben dirigir el comportamiento de los Estados al momento de cumplir con estos compromisos internacionales. Estos principios están establecidos en los arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que señalan:

“26. ‘*Pacta sunt servanda*’. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

“27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe en su artículo segundo cuáles son las obligaciones básicas que asumen los estados al ratificar los tratados internacionales de derechos humanos:

“1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna

---

<sup>1</sup> Ha ratificado los principales 9 tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, éstos son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional para la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. A su vez, ha ratificado los respectivos protocolos facultativos de estos tratados a excepción del Protocolo Facultativo Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.”

En resumen, las obligaciones generales de derechos humanos que contraen los Estados y sus agentes se reducen a las siguientes: respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna.

La obligación de respetar consiste en que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de estos derechos o de limitarlos o restringirlos de forma arbitraria, innecesaria o desproporcionada. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos, especialmente por parte de sus agentes, pero también respecto de actores no estatales cuando éstos actúan con el conocimiento, complacencia o aquiescencia de agentes estatales. Y, por último, la obligación de realizar los derechos humanos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas, en todos los niveles, para facilitar el disfrute de estos derechos.

El Comité de Derechos Humanos, a través de su facultad de elaborar Observaciones Generales<sup>2</sup>, ha desarrollado conceptualmente cuál es la naturaleza, el contenido y el alcance de estas obligaciones jurídicas generales a través de la Observación General N° 31. El Comité es claro: "4. Las obligaciones que imponen el Pacto en general y su artículo 2 en particular vinculan a cada Estado Parte en su totalidad. Todos los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y demás autoridades públicas o gubernamentales, sea cual fuere su rango —nacional, regional o local— están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte”.

Por tanto, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como agentes de Estado que son, también están obligados a cumplir con las obligaciones contenidas en estos tratados.

A nivel doméstico, el compromiso de respetar los derechos humanos se encuentra consagrado en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política de la República de Chile, que señala: “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar

---

<sup>2</sup> Facultad exclusiva de los mecanismos de supervigilancia de los tratados internacionales (Comités) para realizar una interpretación auténtica del contenido, alcance y restricciones de los derechos consagrados en un tratado internacional.

y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

En consecuencia, Chile se ha comprometido a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que fueran necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos y cumplir con las obligaciones que de ellos emanan.

## II.- Estándares internacionales sobre el uso de la fuerza

Si bien no existe una definición de uso de la fuerza oficialmente acordada por el sistema de la ONU, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito<sup>3</sup>, la ha definido en sus manuales como el «uso de medios físicos que pueden herir a las personas o causar daño a la propiedad. Dichos medios incluyen el uso de las manos y el cuerpo de agentes de orden público; el uso de cualquier instrumento, arma o equipo, como bastones; irritantes químicos como gas pimienta; ataduras como esposas; perros; y armas de fuego. El uso de la fuerza tiene el potencial de infringir daño, causar heridas (serias), y en algunas instancias puede ser letal»<sup>4</sup>.

Los estándares internacionales sobre el empleo de la fuerza desarrollan cómo las fuerzas de seguridad y sus agentes deben cumplir con su labor con respeto a los derechos humanos. Por tanto, son las directrices que permiten a los Estados determinar cómo hacer uso de esta facultad coactiva.

Los Estados han investido a sus fuerzas de seguridad, a nivel constitucional, legal, y reglamentario, del mandato exclusivo para hacer uso de la fuerza legítima. Considerando que las fuerzas de seguridad son los únicos detentadores de esta función en la sociedad y que su empleo significa la restricción o suspensión del ejercicio de algún derecho reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos, es necesario que los Estados al regular el empleo de la fuerza, lo hagan bajo los estándares internacionales pertinentes.

Los principales estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza se encuentran contenidos en dos instrumentos de Naciones Unidas: el [Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (CCFCL), y los [Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley](#) (PBUF). Si bien ambos instrumentos carecen de la fuerza obligatoria vinculante que tienen los tratados internacionales de Derechos Humanos –razón por la cual conforman el *soft law*–, se constituyen como orientaciones universales que describen los estándares, principios y directrices mínimas dentro de las cuales debe enmarcarse el uso de la fuerza ejercida por las y los funcionarios de hacer cumplir la ley, regulando a su vez la forma en que pueden ejercerla legítimamente.

---

<sup>3</sup> UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime

<sup>4</sup> Resource book on the use of force and firearms in law enforcement, UNODC, 2017, p. 1. Traducción propia,

La regulación del uso de la fuerza, cuando se encuentra en armonía con los estándares internacionales, permite a los agentes de orden y seguridad -que han actuado en línea con lo dispuesto por esta regulación- tener la certeza de que están cumpliendo su labor respetando los derechos humanos de las personas. Por tanto, tienen la certeza de que su actuar se encontrará resguardado no sólo por el ordenamiento jurídico nacional, sino que también por el derecho internacional de los derechos humanos. Por eso es importante contar con una ley que regule el uso de la fuerza en armonía con estos estándares.

El proyecto de ley analizado es un primer paso en este sentido. Es importante que el proyecto de ley reconozca la importancia de los tratados internacionales de derechos humanos y se proponga “elevar los estándares en el uso de la fuerza en conformidad con los estándares internacionales”. También es importante el reconocimiento a los principales instrumentos internacionales que regulan el empleo de la fuerza de Naciones Unidas.

Sin perjuicio de lo anterior, el ACNUDH quisiera resaltar algunos aspectos del proyecto de ley que deberían ser cotejados a la luz de los estándares internacionales.

### **1.- Artículo 1º, sobre el objetivo legítimo que justifica el uso de la fuerza**

El artículo 1º pareciera determinar que el empleo de la fuerza procede únicamente para mantener el orden público y la seguridad pública interior del país. Sin embargo, lo cierto es que el mandato monopólico de la fuerza tiene como objetivo no sólo la persecución de un objetivo legítimo de orden público, sino también puede emplearse para cumplir un objetivo de aplicación de la ley; ejemplo de lo anterior puede ser la fuerza necesaria para cumplir una resolución judicial, como un desalojo o un embargo con auxilio de la fuerza pública.

### **2.- Artículo 3º, sobre los principios para el empleo de la fuerza**

#### **a) Rendición de cuentas**

Si bien en el artículo 3º del proyecto, se mencionan los principios básicos para el uso de la fuerza con relativa armonía al estándar internacional, la Oficina recomienda revisar el contenido y el alcance del principio de rendición de cuentas, denominado “responsabilidad” en este proyecto de ley.

En primer lugar, es prudente recordar que los Estados tienen la obligación de velar porque el personal de las fuerzas del orden rinda cuentas de sus actos, incluida toda decisión de utilizar la fuerza. Esta obligación surge como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía mencionadas anteriormente.

La rendición de cuentas es una consecuencia natural del monopolio exclusivo del uso de la fuerza por parte del Estado y sus agentes y por esta razón, es un principio que no se da por satisfecho con la sola determinación de la responsabilidad penal individual, como se podría pensar.

Los estándares internacionales han desarrollado el principio de rendición de cuentas en el último tiempo y consideran que la responsabilidad individual (como es tratada en el proyecto) es tan sólo una de las dimensiones de la rendición de cuentas. Porque efectivamente, todas y todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley son responsables de sus decisiones y acciones, incluidos los altos mandos<sup>5</sup>.

Para garantizar la eficacia de la rendición de cuentas, los Estados y sus organismos encargados de hacer cumplir la ley deben establecer mecanismos internos de rendición de cuentas suficientemente transparentes y eficaces pero, además, deberían existir órganos de supervisión externa dotados de recursos suficientes para cumplir dicha labor.

La rendición de cuentas efectiva para las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puede involucrar actores diversos: representantes del gobierno, el parlamento, el poder judicial, actores de la sociedad civil y organismos de supervisión independientes, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos o las oficinas de los defensores del pueblo<sup>6</sup>.

La disposición séptima y vigésima segunda y siguientes de los Principios Básicos de uso de la fuerza señalan que los Estados deberán establecer procedimientos eficaces de presentación de informes y recursos de reclamación a las y los funcionarios superiores para tratar los casos en que se haya producido un posible uso de la fuerza ilegítimo, excesivo o arbitrario.

Al mismo tiempo, la transparencia institucional y el acceso a la información por parte de la ciudadanía también es una de las dimensiones que permiten garantizar la rendición de cuentas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Los estándares internacionales informan un nivel más alto de rendición de cuentas en casos de muerte y lesiones graves resultantes del uso de la fuerza durante una acción de mantenimiento de orden público o mientras una persona está bajo custodia policial. Señalan los Principios Básicos sobre Uso de la Fuerza:

*"22. (...) En caso de muerte y lesiones graves u otras consecuencias de importancia, se enviará rápidamente un informe detallado a las autoridades competentes para la revisión administrativa y la supervisión judicial.*

*23. Las personas afectadas por el empleo de la fuerza y de armas de fuego o sus representantes legales tendrán acceso a un proceso independiente, incluido un proceso judicial."*

Al respecto, la Guía de Naciones Unidas sobre Armas Menos Letales señala que cuando una investigación sobre el uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley revela evidencia de que una muerte o lesión puede haber sido causada ilegalmente, el

---

<sup>5</sup> Orientaciones de Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, pág. 11.

<sup>6</sup> United Nations Human Rights Guidance on Less Lethal Weapons in Law Enforcement Geneva, pág. 3.2, Agosto 2019, (traducción propia).

Estado debe garantizar que los autores sean investigados a través de un proceso judicial y, si son declarados culpables, recibir el castigo apropiado. La sanción a las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley será efectiva, proporcionada y disuasoria<sup>7</sup>. Finalmente, relatores especiales de Naciones Unidas confirman que, si existen razones para pensar que en el contexto del actuar policial se ha cometido un delito, el asunto deberá remitirse de inmediato por los órganos correspondientes y a la autoridad judicial para que lo investigue cabalmente<sup>8</sup>.

Es importante que en este proyecto de ley se asegure con claridad en qué debe consistir el principio de rendición de cuentas y cuáles son los principales mecanismos que garanticen su concreción, toda vez que este principio, además, es pilar fundamental de las garantías de no repetición. Una adecuada rendición de cuentas, en todos los niveles, es una de las medidas más eficaces para evitar que se cometan violaciones de derechos humanos en la labor policial.

#### b) Principio de racionalidad

La intención de los estándares internacionales propuestos por el derecho internacional de los derechos humanos y la comunidad internacional es objetivizar las condiciones que justifican el uso de la fuerza, principalmente a través del principio de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Lo anterior, porque los procesos de rendición de cuentas deben basarse en estos criterios objetivos, y porque las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben decidir su comportamiento no sólo en base a su razón, sino también en base a su formación, capacitación, entrenamiento entregado por el Estado.

Esta intención se contrapone a ciertas tendencias que favorecen la subjetivización en el empleo de la fuerza, tales como el principio de racionalidad propuesto en este proyecto de ley.

El riesgo que existe en la implementación de principios basados en una construcción subjetiva de la amenaza por parte de él o la funcionaria encargada de hacer cumplir la ley, pueden favorecer la discrecionalidad y la arbitrariedad en su actuar y consecuentemente, favorecer la impunidad.

#### c) Principio de no discriminación y precaución

Naciones Unidas ha desarrollado dos nuevos principios para el empleo de la fuerza, el principio de precaución y el principio de no discriminación<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Orientaciones de Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, párr. 3.10, Agosto 2019, (traducción propia).

<sup>8</sup> Recomendaciones prácticas del Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, pág. 96 b), A/HRC/31/66, 2016.

<sup>9</sup> Orientaciones de Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, pág. 5 y 6, 2019.

### c.1.- Principio de precaución

Este principio consiste en que las operaciones y actividades de mantenimiento del orden se planificarán y se llevarán a cabo tomando todas las precauciones necesarias para evitar o, al menos, minimizar el riesgo de que el personal de las fuerzas del orden y los particulares recurran a la fuerza, y para reducir al mínimo la gravedad de los daños que se puedan causar.

En las políticas, instrucciones y operaciones de mantenimiento del orden se debe prestar especial atención a quienes son particularmente vulnerables a las consecuencias perjudiciales del uso de la fuerza en general, y a los efectos de determinadas armas menos letales en particular; entre esas personas figuran los niños y niñas, las mujeres embarazadas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas con problemas de salud mental y las personas bajo la influencia de las drogas o el alcohol.

### c-2.- Principio de no discriminación

En el desempeño de sus funciones, el personal de las fuerzas del orden no deberá discriminar a ninguna persona por motivos de raza, etnia, color, sexo, orientación sexual, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, patrimonio, nacimiento u otros criterios similares. Este principio no supone que el Estado deba brindar un trato idéntico a todas las personas, por ello a fin de garantizar en la práctica la no discriminación y la igualdad de trato de las personas sometidas al uso de la fuerza, se deberá extremar la cautela y la precaución con respecto a las personas que sean o puedan ser especialmente vulnerables a los efectos de un arma determinada. El monitoreo del uso de la fuerza, incluso en lo que respecta a la facilitación de la información apropiada sobre las personas contra las que se utiliza la fuerza, es un elemento fundamental de los esfuerzos por garantizar que la fuerza no se utilice de manera discriminatoria.

## **3.- Artículo 5, sobre las hipótesis que justifican el empleo de la fuerza letal**

Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley establecen en su disposición 9<sup>10</sup> lo que se considera como la regla de oro en materia de uso de armas de fuego, al establecer que sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

---

<sup>10</sup> “9. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos”.

El derecho internacional, por regla general, no prohíbe el uso de la fuerza letal o el arma de fuego para el mantenimiento del orden público o la aplicación de ley, pero sí establece las hipótesis específicas en las que procede este tipo de fuerza en el mismo principio básico 9:

- En defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves.
- Con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida.
- Para detener a una persona ya sea que oponga resistencia a su autoridad o para impedir su fuga, siempre que represente una seria amenaza para la vida.

Además de la verificación de estas hipótesis, el uso de la fuerza letal deberá siempre cumplir con los principios básicos para su empleo establecidos en los estándares mencionados, a saber; principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación.

En el artículo 8 numeral 5 del proyecto de ley se habilita el empleo de la fuerza letal para impedir la fuga de una persona. Se sugiere explicitar en esta hipótesis de persona que huye, que la única circunstancia que habilita este tipo de fuerza en estos casos es que la huida de la persona represente un peligro para la vida de una persona, de acuerdo a lo señalado más arriba.

Lo anterior se justifica en lo dispuesto por el Comité de Derechos Humanos, que en su [Observación General 36](#) señala expresamente que “no se puede utilizar la fuerza potencialmente letal, por ejemplo, para impedir la fuga de un presunto delincuente o de un preso que no suponga una amenaza grave e inminente para la vida o la integridad física de otras personas”, mientras que el Relator Especial de Reunión Pacífica y el Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales señalaron que “[n]o se podrá matar a un ladrón que está huyendo y no supone un peligro inmediato, aunque ello suponga que se escape” ([A/HRC/26/36](#)).

El párrafo siguiente del mismo numeral del proyecto de ley justifica el empleo de la fuerza potencialmente letal frente a personas que empleen medios que “por su naturaleza sean de amplio poder destructivo” con la intención de dañar gravemente infraestructura crítica y que permite presumir que la concreción de su uso causa efectos contra la vida.

Los estándares internacionales reconocen la posibilidad de empleo de la fuerza letal únicamente cuando existe una amenaza para la vida de una persona. La redacción de esta hipótesis podría favorecer la discrecionalidad en el empleo de la fuerza letal, toda vez que no define qué es un “medio de amplio poder destructivo” que puede o no causar una amenaza.

#### **4.- Artículo 10, sobre los reglamentos que deberán dictarse**

El reglamento sobre el ejercicio de derecho a reunión, enunciado en el artículo 10, pareciera que relaciona únicamente el ejercicio de este derecho con una manifestación. Lo cierto es que las protestas y manifestaciones son sólo una forma de ejercer el derecho a la reunión, por tanto, también deberían existir protocolos policiales para la actuación en otro tipo de reuniones, como en espectáculos deportivos o culturales, entre otros.

Cada una de estas formas que adopta el ejercicio del derecho a reunión deberían contar con un protocolo específico de actuación policial, porque la gestión requerida para un espectáculo deportivo no es la misma que la exigida en una manifestación.

En igual sentido, se deberían considerar protocolos específicos no solamente para personas en crisis de salud mental o neurodivergentes como lo propone el proyecto, sino también sobre otros grupos en situación de vulnerabilidad como personas LGBTI, mujer, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, pueblos originarios, entre otros.

#### **5.- Sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas**

En relación al Título III del proyecto de ley sobre el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, la Oficina quisiera recordar los estándares ofrecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado Espinoza vs. México, que prescriben que la labor de las Fuerzas Armadas en el control del orden público debe ser:

- (i) Extraordinaria: de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida;
- (ii) Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles;
- (iii) Regulada: mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y,
- (iv) Fiscalizada: por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

#### **6.- Otros aspectos de importancia para el debate de este proyecto de ley**

##### **a.- Víctimas de violaciones de derechos humanos**

Conforme al derecho internacional de los derechos humanos una víctima de violación a los derechos humanos es toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos humanos, como consecuencia de acciones u omisiones

que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos<sup>11</sup>.

Además, la definición de víctima puede comprender a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

Los estándares internacionales de derechos humanos prescriben que una persona puede ser considerada víctima de una violación de derechos humanos con independencia de si el autor de la violación ha sido identificado, aprehendido, juzgado o condenado (y también con independencia de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima).

Los Principios y Directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones señalan que los Estados deben proporcionar a las víctimas recursos eficaces, incluida la “reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, así como acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación”.

Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos.

#### b.- Sujeto activo en violaciones de derechos humanos

El sujeto activo de una violación de derechos humanos es el Estado que, a través de sus agentes, comete violaciones de derechos humanos ya sea directa o indirectamente.

Las violaciones pueden ser realizadas mediante la acción del Estado y sus agentes o como consecuencia de la inacción de parte del Estado para prevenir la violación en incumplimiento a sus obligaciones.

Ejemplo de una violación por acción es la que se produce como consecuencia de la actuación policial indebida, o también cuando se violan garantías mínimas del debido proceso.

El segundo tipo de violación de derechos humanos -por omisión- surge como consecuencia de la falta de protección por parte del Estado del ejercicio de un derecho humano cuando hay un conflicto entre individuos o grupos dentro de una sociedad. Si el Estado no toma las

---

<sup>11</sup> Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

medidas necesarias y pertinentes para intervenir y proteger a personas y grupos vulnerables en estos conflictos, podrá ser responsable de estas violaciones.

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el sujeto obligado frente a la comunidad internacional es el Estado. Ni los grupos armados no estatales ni los particulares son quienes han firmado y ratificado los Tratados Internacionales de derechos humanos, sino los Estados, único sujeto obligado al cumplimiento.

Además, los sistemas de protección de los derechos humanos sean regionales o el universal, están diseñados en función del reconocimiento del Estado como sujeto básico de la relación jurídica en materia de derechos humanos y es contra los Estados que se presentan las denuncias por violación de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.

Los actores no estatales pueden cometer delitos que deberán ser investigados y condenados por parte del Estado, pero no cometen violaciones de derechos humanos.

Excepcionalmente, se pueden configurar violaciones de derechos humanos como consecuencia del actuar de actores no estatales, pero no quiere decir que sean estos quienes cometen las violaciones de derechos humanos. Más bien, será el Estado el responsable en estos casos cuando no ha tomado las medidas pertinentes para proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de quienes sean considerados víctimas. Esto es, responsabilidad por omisión, como se menciona arriba.

Vale prevenir, que los casos graves de violencia cometido por particulares, sea por grupos armados o por un ciudadano común, no significa que no merezcan la atención estatal. La falta de acciones concretas para prevenir determinados crímenes, por ejemplo, los femicidios o crímenes ambientales, así como la impunidad posterior de sus autores, sí pueden constituir un caso de violación a los derechos humanos por la omisión del Estado.

Sostener que la afectación a un derecho es *-per se-* una violación de derechos humanos, podría llevar a una percepción errada como, por ejemplo, que se considere que toda persona condenada por un delito común -que afecte un bien jurídico protegido de otra persona- es un violador de derechos humanos.

#### c-. Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho internacional Humanitario

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario son dos ramas interrelacionadas pero distintas del derecho internacional y que abordan diferentes aspectos de la protección de los individuos en diferentes contextos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se aplica en todo momento y circunstancia y tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales de todas las personas, mientras que el derecho internacional humanitario se aplica en situaciones de conflicto armado y busca proteger a las personas afectadas por el conflicto y regular las acciones de los Estados y las partes en conflicto durante ese período.

En el control del orden público y la aplicación de la ley por parte de fuerzas de seguridad y orden, es aplicable por regla general el derecho internacional de los derechos humanos.

	<b>Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)</b>	<b>Derecho Internacional Humanitario (DIH)</b>
<b>Ámbito de aplicación</b>	Se aplica en tiempos de paz y en situaciones de conflicto armado, resguardando todas las situaciones y a todas las personas en condiciones de igualdad y no discriminación.	Se aplica en situaciones de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, y se centra en proteger a las personas que no participan o ya no participan en las hostilidades.
<b>Objetivo principal</b>	Proteger los derechos inherentes y fundamentales de todas las personas.	Regular las conductas de los Estados y las partes en conflicto durante el conflicto armado, minimizando el sufrimiento y protegiendo a las personas civiles y a los combatientes heridos, enfermos o capturados.
<b>Fuentes principales</b>	Tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos o declaraciones de derechos humanos.	Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que establecen las normas para proteger a las personas afectadas por el conflicto armado y limitar los medios y métodos de guerra.

### III.- Conclusiones

La Oficina del ACNUDH reconoce que el proyecto de ley en discusión representa un paso hacia el reconocimiento de los estándares internacionales que ha desarrollado Naciones Unidas para regular el uso de la fuerza con armonía a estos estándares. Sin embargo, de acuerdo a lo expuesto en este análisis, hay aspectos que pueden ser mejorados.

La regulación del uso de la fuerza en armonía con los estándares internacionales, si bien es efectiva y necesaria para toda policía democrática, es tan solo un primer paso y no debe ser considerada como el objetivo último o único de cualquier reforma a las fuerzas de seguridad. La experiencia internacional nos ha demostrado que la sola regulación del uso de la fuerza mediante una ley no es suficiente ni asegura el pleno respeto de los derechos humanos en la gestión policial.

Si esta regulación no va acompañada de una implementación significativa y en todos los niveles -operativo, político, judicial y legislativo-, seguirán persistiendo los presupuestos materiales que favorecen los hechos que pueden constituir violaciones de derechos humanos y que hemos visto explícitamente en algunos países de nuestra región durante los últimos años.

ACNUDH reitera la necesidad de que esta regulación vaya acompañada de mayor capacitación, formación y profesionalización de los agentes de seguridad, particularmente con un enfoque de derechos humanos, poniendo como objetivo principal de la labor policial, la protección de los derechos de las personas y con un enfoque específico en grupos más vulnerables al empleo de la fuerza, tales como personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, personas pertenecientes a pueblos originarios, entre otros.

También es necesario que, en el caso que este Proyecto sea aprobado, que se operativice esta ley mediante reglamentos y protocolos específicos para el tratamiento de estos grupos y con capacitaciones con casos reales que permitan aplicar la regulación en armonía con los estándares internacionales.

Especial atención se debe prestar a la regulación de las armas menos letales, de extenso uso en todo el mundo y que permiten a las fuerzas de seguridad desplegar la fuerza de una forma más proporcionada, aunque con riesgos, que la experiencia internacional y de este país ya han demostrado. Es necesario que se preparen protocolos operativos de las policías sobre el uso de estas armas de conformidad con los estándares internacionales.

Este proyecto de ley debería contar con reglas más claras sobre rendición de cuentas y el establecimiento de reglas sobre responsabilidad del mando y sobre la responsabilidad del Estado para garantizar el acceso a la justicia y la reparación de las víctimas del uso de la fuerza. La rendición de cuentas no debe ser asumida únicamente desde la responsabilidad penal individual.

## **Anexo I, Recomendaciones recibidas por Chile**

- Comité de Derechos Humanos

### **CCPR/C/CHL/CO/6 (CCPR 2014)**

El Comité observa con preocupación que siguen dándose denuncias de torturas y malos tratos por parte de funcionarios del Estado. En particular, al Comité le preocupa el excesivo uso de la fuerza en el marco de protestas ciudadanas, así como casos de tortura durante el traslado y detención de personas, incluidas denuncias de violencia sexual policial en contra de niñas y mujeres, en el contexto de protestas estudiantiles (art. 7).

- Comité contra la Tortura

### **CAT/C/CHL/CO/6 (CAT 2018)**

Brutalidad policial y uso excesivo de la fuerza

23. El Estado parte debe:

a) Velar por que se lleven a cabo investigaciones prontas, imparciales y efectivas de todas las denuncias relativas al uso excesivo de la fuerza por agentes de las fuerzas del orden y seguridad pública, asegurarse de que se enjuicie a los presuntos autores, y que, de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos y se indemnice adecuadamente a las víctimas;

b) Velar por que un organismo independiente investigue de manera pronta e imparcial todas las denuncias de uso excesivo de la fuerza y otros abusos policiales, que no haya relación institucional o jerárquica entre los investigadores de ese órgano y los presuntos autores de los hechos;

c) Redoblar sus esfuerzos por impartir capacitación de forma sistemática a todos los agentes del orden sobre el uso de la fuerza en el contexto de manifestaciones, teniendo debidamente en cuenta los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley;

d) Recopilar información detallada sobre el número de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos, condenas y penas impuestas en los casos de uso excesivo de la fuerza y brutalidad policial.

- Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

### **CMW/C/CHL/CO/2 (CMW 2021)**

Gestión de las fronteras y migrantes en tránsito

41. En relación con el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de refugiado, el Comité toma nota de la información suministrada por el Estado parte, así como de los hallazgos y recomendaciones del informe de investigación especial núm. 828/2019 de la Contraloría General de la República de octubre de 2020 en donde se da cuenta de ciertas irregularidades cometidas por la autoridad migratoria respecto de trabas que existían en el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de refugiado, tales como demoras en el proceso y requerimiento de trámites que no están en la normativa vigente, respecto de las solicitudes realizadas entre julio de 2018 y junio de 2019. Con relación a este procedimiento, al Comité, le preocupa:

- a) La falta de información sobre las medidas de control fronterizo y procedimientos vigentes para los trabajadores migratorios;
- b) Situaciones como la de junio de 2019, en la que cientos de personas venezolanas, incluido niñas, niños y adolescentes, quedaron en la frontera de Tacna-Chacalluta y Pisiga-Colchane, en razón de la exigencia de una nueva visa, situaciones que conducen a un aumento de entradas irregulares y exponen las personas a un alto riesgo de trata;
- c) Los hechos ocurridos en la localidad de Colchane, Región de Tarapacá, en febrero de 2021, donde el aumento significativo de ingresos resultó en una situación de emergencia de salud, desalojos de personas migrantes y refugiadas y el inicio de asentamientos informales, y el uso de las Fuerzas Armadas y la militarización en el control de frontera.

### **Examen Periódico Universal 2019, tercer ciclo**

125.54 Tener en cuenta las denuncias de uso excesivo de la fuerza por la policía contra los defensores de los derechos humanos, los pueblos indígenas, las mujeres y las adolescentes y velar por que se lleve a cabo una investigación sin demora y eficaz y se imparta una capacitación sistemática sobre los derechos humanos y los correspondientes protocolos (Canadá);

125.55 Intensificar los esfuerzos para impartir sistemáticamente capacitación a todos los agentes del orden sobre el uso de la fuerza en el contexto de las manifestaciones (Azerbaián);

125.56 Intensificar los esfuerzos para impartir formación a los agentes del orden sobre el uso de la fuerza durante las manifestaciones (Chipre);

125.57 Impartir capacitación específica a todos los agentes del orden sobre el uso de la fuerza y los derechos humanos (Pakistán);

125.58 Proseguir sus esfuerzos para impartir programas de capacitación sobre los derechos humanos a los funcionarios públicos, en particular a las fuerzas del orden y a los miembros del poder judicial (Filipinas);

125.59 Hacer lo posible para abordar la cuestión del uso excesivo de la fuerza y la adopción de medidas discriminatorias por los agentes del orden, lo que exige que se les imparta una formación adecuada y que se investiguen sus violaciones de los derechos humanos (República de Corea);

125.60 Prevenir el uso excesivo de la fuerza en las intervenciones policiales y velar por que se investigue, prestando especial atención a las interacciones con los niños y los adolescentes (Estonia);

125.61 Aprobar los instrumentos jurídicos necesarios relativos al uso de la fuerza por los agentes del orden y las fuerzas de seguridad (Federación de Rusia);

125.62 Respaldar los procedimientos destinados a garantizar que las fuerzas del orden respeten el estado de derecho y eviten las prácticas abusivas, en particular contra la comunidad mapuche (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte);

125.63 Seguir reforzando las medidas de lucha contra la tortura y otros tratos inhumanos o degradantes (Armenia);

125.64 Mantener las medidas adoptadas para abordar la cuestión del uso de la fuerza por la policía, incluidos los malos tratos durante la detención (Rumania);