

COMPENDIO DE NORMAS PARA LA FUNCIÓN POLICIAL

USO DE LA FUERZA Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO



COMPENDIO DE NORMAS PARA LA FUNCIÓN POLICIAL
Uso de la fuerza y mantenimiento del orden público

© DANIEL SOTO MUÑOZ

2023 RUBICÓN EDITORES

www.rubiconeditores.cl

contacto@rubiconeditores.cl

ISBN: 978-956-9947-40-7

Impresores: Microdat, Catedral 2876, Santiago

Impreso en Chile / Printed in Chile

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por procedimientos mecánicos, ópticos o químicos, incluidas las fotocopias, sin permiso escrito del editor.

ÍNDICE

1.- Introducción.....	11
1.1 Por qué las normas de este compendio son obligatorias.....	11
1.2 Uso de la fuerza en aplicación de la ley	14
a) Principio de legalidad.....	14
b) Principio de necesidad	15
c) Principio de proporcionalidad.....	16
d) Principio de responsabilidad	17
1.3 Uso de la fuerza en el mantenimiento del orden público	19
a) El rol policial de favorecer las reuniones públicas	19
b) Distinción entre manifestantes pacíficos y violentos.....	20
1.4 Utilidad de este compendio.....	21
2.- Normas internacionales.....	23
2.1 Uso de la fuerza	
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1979	23
Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1989	29
Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de 1990	33

2.2 Privación de libertad

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela) 39

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas77

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, “Reglas de Beijing”, de 1985..... 100

2.3 Derecho de reunión o de manifestación

La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay..... 127

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 137

2.4 Prohibición e investigación de tortura y ejecuciones sumarias

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes169

Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada el 9 de diciembre de 1985 185

Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, de 1994 191

Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006198

3.- Normas nacionales 221

3.1 Carabineros de Chile

a) Normas generales para la aplicación de la fuerza

Circular 1832, de 01 de marzo de 2019, de la Dirección General de Carabineros que actualiza instrucciones sobre uso de la fuerza 221

b) Normas para el empleo de la fuerza como fuerza pública y en el mantenimiento del orden público

Decreto Supremo 1.086, de 16 de septiembre de 1983, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, sobre Reuniones Públicas. 228

Decreto Supremo N° 1.364, de 13 de noviembre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones para el mantenimiento del orden público 229

Orden General N° 2.780, de 14 de julio de 2020, de la Dirección General, Protocolos para el mantenimiento del orden público. Actualiza Protocolo 2.8. sobre empleo de escopeta antidisturbios 232

Orden General N° 2.635, de 01 de marzo de 2019. Aprueba nuevo texto de Protocolos para el mantenimiento del orden público y deroga normativa que indica 237

3.2 Policía de Investigaciones de Chile

Circular N° 4, de 25 de marzo de 2009, de la Inspectoría General de la Policía de Investigaciones de Chile 285

Orden General 2.615, de 2 de octubre de 2010, de la Dirección General, Cartilla que regula sobre el uso de la fuerza en la Policía de Investigaciones de Chile..... 286

3.3 Fuerzas Armadas

Decreto Supremo N° 8, de 21 de enero de 2020, del Ministerio de Defensa Nacional, que “Establece las reglas de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional que indica” 293

Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 9 de febrero de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas” 299



COMPENDIO DE NORMAS PARA LA FUNCIÓN POLICIAL

**NORMAS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE
RESTRICCIONES DE DERECHOS EN EL EJERCICIO DE
FUNCIONES DE APLICACIÓN DE LA LEY VIGENTES EN CHILE**



1.- INTRODUCCIÓN

NORMAS APLICABLES A TODOS LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY

1.1 Por qué las normas de este compendio son obligatorias

Este compendio viene a llenar un importante vacío bibliográfico que contribuye positivamente a facilitar la práctica jurídica relacionada con la enseñanza, la aplicación y la medición del desempeño de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el empleo de la fuerza. El texto reúne en un solo volumen una serie de normas internacionales y nacionales que conjuntamente establecen las condiciones bajo las cuales el Estado puede desplegar legítimamente el monopolio de la coerción física. A *contrario sensu*, las actuaciones que no cumplen con los requisitos que establecen estas normas se convierten en violencia delictiva.

Las normas que se transcriben en este compendio resultan obligatorias tanto para quienes tienen la misión de ejercer la fuerza en tareas de aplicación de la ley (incluyendo a carabineros, detectives, policías marítimos, gendarmes y militares cuando cumplen tareas de seguridad), como para quienes deben cumplir con funciones de control externo y deben verificar la conformidad o disconformidad de las intervenciones de fuerza con la ley vigente (como es el caso de fiscales, defensores y jueces en el sistema de enjuiciamiento criminal, además de parlamentarios en su tarea de fiscalización y de autoridades ministeriales bajo cuya jurisdicción se desempeñan los servicios de policía).

La fuerza vinculante de las normas internacionales de este compendio proviene de dos fuentes: 1) de los propios instrumentos jurídicos y de la interpretación autorizada de ellos de parte de los órganos internacionales de supervisión, según prescribe el artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política de la República¹, y 2) de la obligación que tienen todos los operadores del sistema penal de aplicar normas y estándares internacionales para efectuar un “examen de convencionalidad” de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos 123 a 125 de la sentencia del caso “Almonacid Arellano vs. Chile” dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 26 de septiembre de 2006².

Por otra parte, es sabido que si bien no tienen el carácter de fuente principal del derecho internacional la serie de normas internacionales de “soft law” especí-

1 “Artículo 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

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

2 El caso “Almonacid Arellano vs. Chile”, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 26 de septiembre de 2006, estableció que los jueces nacionales debían practicar un examen de armonía de las normas internas y de su interpretación administrativa o judicial de conformidad a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los párrafos 123 a 125 de este fallo contienen la esencia de las obligaciones internacionales de efectuar este control:

“123. La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana .

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969”.

ficas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que aquí se incorporan, así como tampoco lo tienen las guías y las recomendaciones de instituciones internacionales y de organismos de la sociedad civil, en la práctica, estas reglas y advertencias configuran un marco de buenas prácticas que ha sido reconocido como válido tanto por interpretaciones autorizadas de organismos del sistema universal e interamericano, como por las propias organizaciones policiales.

De este modo, el compendio se estructura en dos capítulos. En el capítulo uno, sobre normas internacionales, se incluyen instrumentos jurídicos específicos para el uso de la fuerza, la protección de personas privadas de libertad, el resguardo del derecho de reunión o de manifestación, y la prohibición y obligación de investigar la tortura y las ejecuciones sumarias. En el capítulo dos, sobre normas nacionales se incluyen normas del derecho interno aplicables a las tareas de cada una de las instituciones involucradas³, esto es, Carabineros de Chile, de la Policía de Investigaciones de Chile y de las Fuerzas Armadas cuando se desempeñan en tareas de aplicación de la ley en la protección de infraestructura crítica, el resguardo del orden público en estados de excepción y la custodia de zonas fronterizas⁴.

En los acápite siguientes se efectúan comentarios a las normas más relevantes del derecho internacional que, primero, resultan aplicables a todas las intervenciones de fuerza y, segundo, que establecen las condiciones para su uso en el mantenimiento del orden público.

³ En la actualidad cada institución tiene normas internas sobre la regulación la fuerza: 1) Circular 1756 de 13 de marzo de 2013, de la Dirección General de Carabineros, que imparte instrucciones sobre el uso de la fuerza, modificada por la Circular 1832 de 01 de marzo de 2019 de la Dirección General de Carabineros, que actualizó las instrucciones; 2) Orden General 2615 de 2 de octubre de 2010 de la Dirección General, Cartilla que regula sobre el uso de la fuerza en la Policía de Investigaciones de Chile; 3) Decreto Supremo N° 1.364 de 13 de noviembre de 2018 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, que “Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público”; 4) Decreto Supremo N° 8 de 21 de enero de 2020 del Ministerio de Defensa Nacional, que “Establece las reglas de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional que indica”, y 6) Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 9 de febrero de 2023 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas”.

⁴ Las normas y estándares para la aplicación de la ley que contiene este compendio son aplicables a todos los funcionarios que desempeñen esta función, independientemente de la organización a la que pertenezcan, de manera que resultan obligatorias para los funcionarios militares cuando cumplen funciones de seguridad. Explícitamente el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979, establece en el comentario b) del artículo 1 que: *“En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios”*.

1.2 Uso de la fuerza en la aplicación de la ley

Aunque el derecho internacional no entrega una definición de fuerza, se entiende que se trata de una coerción física utilizada válidamente por agentes estatales contra una persona con fines de hacer cumplir la ley⁵. Cuando se hace referencia a fuerza, normalmente se está aludiendo a “fuerza legítima” y se emplea este concepto para diferenciarla de la violencia, que siempre es ilegítima y delictiva. Esta puede estar destinada a neutralizar una agresión o a obligar a que una persona cumpla con una instrucción legítima de la autoridad.

El derecho internacional de los derechos humanos establece algunas condiciones para su empleo en la aplicación de la ley y considera que para que su uso sea legítimo, se deben cumplir con a lo menos cuatro condiciones o principios. Los tres primeros son de naturaleza operativa y definen la forma y oportunidad en que se puede emplear la fuerza; y el cuarto, es de tipo administrativo y opera *ex post facto* en relación con las responsabilidades que surgen frente a los excesos. En su conjunto, estos cuatro preceptos contribuyen a determinar la oportunidad, intensidad y responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que emplean la fuerza:

a) Principio de legalidad⁶

El principio de legalidad plantea dos cosas: 1) que la fuerza policial debe estar fundamentada en la legislación nacional⁷, y 2) que se ejerce para buscar el cumplimiento de un objetivo legítimo, aplicándose con moderación y en proporción a la gravedad del delito⁸.

Operacionalmente, lo más relevante de este principio es poder reconocer cuándo el empleo de la coerción resulta lícito, esto es, en qué oportunidad se puede emplear la fuerza para alcanzar un propósito que es correcto desde la perspectiva de los derechos humanos. No basta para que se configure la legalidad el solo

5 AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015). *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Madrid: Amnistía), 15.

6 Artículo 3 comentario b) del Código de Conducta y Principios 4 y 5 de los *Principios Básicos*.

7 Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof HEYNS, A/HRC/26/36. Párr.56-58.

8 *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana* (2012): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 24 de octubre de 2012 (fondo, reparaciones y costas), párr. 85; *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú* (2015): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17 de abril de 2015 (fondo, reparaciones y costas), párr. 265.

hecho que el funcionario encargado de hacer cumplir la ley esté de servicio, se encuentre cumpliendo una orden o una misión, o bien que esté portando armas y dispositivos entregados por el Estado. Tampoco reuniría esta condición de legalidad el evento en que el funcionario emplee la fuerza por una causal considerada en el ordenamiento jurídico interno pero que contraviene los derechos humanos, como si la ley penal interna autorizara, por ejemplo, para disparar a personas que no obedecen una orden de detenerse en un control vehicular o que se permitiera disparar a una persona por el solo hecho de huir.

El principio de legalidad también considera que el empleo de la fuerza debe estar regulado por ley⁹ siguiendo las prescripciones del derecho internacional, y que esto incluye definir tipos de armas que puedan emplear los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, junto con la determinación de las condiciones bajo las cuales estas se puedan emplear para minimizar las posibilidades de daños¹⁰. Esto es particularmente relevante con la metodología que se adopta para seleccionar tipos de armas menos letales, de manera de adoptar no solo aquellas que más se publicitan en el mercado, sino las que tienen mejores resultados y causan menos daños incidentales.

b) Principio de necesidad¹¹

El principio de necesidad determina que se puede recurrir a la fuerza de manera excepcional, cuando otros medios resultan ineficaces para conseguir un objetivo legítimo, o cuando resulta improbable que se logre el resultado previsto¹². Supone que los funcionarios policiales hagan todo lo posible por buscar formas que reduzcan la intensidad del problema¹³. Para los casos en que la fuerza sea

9 Una regulación legal del uso de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley permite sujetar su cometido al estándar internacional para el uso de la fuerza con, a lo menos, seis efectos positivos: 1) Mejora la legitimidad y eficacia de la aplicación de la ley; 2) Uniforma los criterios para los funcionarios de distintas instituciones que deban cumplir las mismas funciones de orden o de seguridad; 3) Protege al servidor público que debe emplear la coerción física; 4) Delimita los efectos posiblemente dañinos de la fuerza; 5) Contribuye a implementar mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el uso de la fuerza, y 6) Delimita las responsabilidades individuales, institucionales, y estatales en el uso de la fuerza.

10 NACIONES UNIDAS (2021): *Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden* (Ginebra: Naciones Unidas), p.5.

11 Artículo 3 comentario a) del Código de Conducta, Números 4 y 5 de los *Principios Básicos*.

12 CORTE IDH: *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, op. cit. párr. 85; Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*, op. cit. párr. 265.

13 NACIONES UNIDAS (2021): *Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden* (Ginebra: Naciones Unidas), p. 6.

razonablemente necesaria, el principio plantea que se debe emplear el mínimo de fuerza que permita alcanzar el propósito y que debe cesar cuando ya no sea necesaria¹⁴.

Para Amnistía Internacional, el principio de necesidad conlleva tres elementos: 1) uno cualitativo, que cuestiona sobre la necesidad absoluta de la fuerza ante la posibilidad de la existencia de otros medios que permitirían lograr de igual manera el cumplimiento del objetivo legítimo; 2) uno cuantitativo, que trata de identificar el nivel mínimo de fuerza requerida para lograr su objetivo, y 3) otro temporal, que plantea que la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando este no pueda lograrse¹⁵.

La necesidad presenta dos tipos de problemas en la práctica: uno de tipo teórico que no tiene mayor relevancia, que consiste en confundir el principio con el de legalidad, en el sentido que se entiende que la fuerza puede emplearse para un objetivo lícito bajo la condición de que no existan otros recursos; y otro de tipo operativo y que está relacionado con la dificultad de identificar el momento en que se justifica el uso de la fuerza cuando se carece de entrenamiento suficiente. Esto puede generar dos efectos graves, de un lado, la indefensión del policía o, del otro, la desproporcionalidad en el uso de la fuerza.

c) Principio de proporcionalidad¹⁶.

El principio de proporcionalidad implica sustancialmente dos cosas: 1) que la fuerza cause el menor daño posible en relación con la amenaza sufrida por una persona o un grupo de personas¹⁷, y 2) que para dimensionar su magnitud se considere tanto la gravedad del delito como el objetivo legítimo que se persigue.¹⁸ Esto último implica que el principio de proporcionalidad sirva para determinar si existe equilibrio entre los beneficios del uso de la fuerza y sus posibles conse-

14 HEYNS, Christof (2014): *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, A/HRC/26/36. Párr. 60.

15 AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Madrid: Propia), p. 18.

16 Artículo 3 comentario b) del *Código de Conducta*, Números 4 y 5 de los *Principios Básicos*.

17 *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela* (2014): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 136.

18 CORTE IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, *op. cit.* párr. 136.

cuencias dañinas¹⁹. Como consecuencia, todo uso excesivo constituye siempre una violación al principio de proporcionalidad²⁰.

En términos operativos este principio genera varias obligaciones. Primero, obliga a emplear armas, dispositivos y técnicas de intervención que sean eficaces para vencer resistencias o neutralizar agresiones, pero que causen un daño acotado y previamente delimitado. Esto significa que quienes planifican y ejecutan las operaciones deben conocer con claridad los posibles efectos dañinos de técnicas de defensa personal, empleo de bastones, uso de esposas, agentes químicos, escopetas, etc. Segundo, obliga a las jefaturas policiales a implementar mecanismos de medición del desempeño que permita identificar con claridad la magnitud de la fuerza en situaciones específicas, es decir, qué técnica de defensa personal resulta más adecuada, cómo debe efectuarse una inmovilización empleando esposas, cuándo debe cesar la ejecución de descargas o disparos, etc. Tercero, debe quedar claro que la fuerza debe emplearse de forma focalizada sin afectar a terceros, es decir, en la aplicación de la ley el uso indiscriminado siempre es desproporcional y los “daños colaterales” siempre generan responsabilidad penal.

d) El principio de responsabilidad²¹.

El principio de responsabilidad²² parte del supuesto de que existe una obligación estatal de rendir cuentas por el uso erróneo de la fuerza en la aplicación de la ley y establece dos tipos de responsabilidades: 1) Una de naturaleza individual, para los autores y otra para sus colegas de testificar si es que tuvieron conocimiento del evento²³, y 2) Otra, de naturaleza institucional, que confiere deberes a los superiores y a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, de hacerse cargo de los efectos de las operaciones y quienes, por tanto, deben mostrar que se ha

19 AMNISTÍA INTERNACIONAL (2015): *Uso de la fuerza. Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Madrid: Propia), 18.

20 CORTE IDH: *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, op. cit., párr. 87; CORTE IDH: *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*, op. cit., párr. 130; *Caso Tarazona Arrieta y otros vs. Perú* (2014): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 15 de octubre de 2014 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), párr. 162.

21 Números 7, 8, 22, 23, 24, 25 y 26 de los *Principios Básicos*.

22 Números 7, 8, 22, 23, 24, 25 y 26 de los *Principios Básicos*.

23 DE ROBERT, C. y BIENERT, A. (2018): *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja).

implementado una diligencia debida relacionada con: el entrenamiento²⁴; impartir órdenes para ajustar los procedimientos a la ley y a los derechos humanos²⁵, y con la rendición de cuentas ante la opinión pública, ante las autoridades civiles y ante los organismos persecutores penales²⁶.

En el fondo, el deber de responsabilidad de las jefaturas se traduce en un “*Accountability*” policial²⁷, esto es, un mecanismo regulatorio y de respuesta institucional que involucra, entre otros, la transparencia, el control interno y externo, la medición del desempeño y la rendición de cuentas. Este “*Accountability*” ayuda a construir una policía profesional, respetuosa de las personas, ajustada a la ley y sensible al público y a sus propios trabajadores policiales, generando respeto y confianza del público²⁸. Lo que ocurre en la práctica es que, cuando no existe este “*Accountability*”, los principios fundamentales que regulan el uso de la fuerza son letra muerta²⁹.

Adicionalmente, Naciones Unidas distingue otros dos principios que son: el de “precaución”, que consiste en la prevención de minimizar la severidad de los resultados que pueda causar la fuerza³⁰, y el principio de “no discriminación”, que es concebido como la obligación estatal de monitorear que se consiga, en

24 “Principio 19: Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego deben estar autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo”.

25 Artículos 1, 2, 5 y 8 del *Código de Conducta*.

26 Artículo 3 comentario c) del *Código de Conducta* y Números 22, 23, 24, 25 y 16 de los *Principios Básicos*.

27 Las obligaciones de rendición de cuentas interna y externa podría simplificarse si se implementaran mecanismos de elaboración y supervisión de informes que consideren: 1) establecimiento de la obligación individual de reportar incidentes en los que se haya empleado o presenciado el uso la fuerza y en el que hayan resultado personas lesionadas o que aleguen haber sido lesionadas; 2) instituyendo el deber de que un oficial con el cargo de supervisor se encargue de revisar estos informes con la obligación de cotejar el cumplimiento de los principios que autorizan el empleo de la fuerza; 3) manteniendo la información relacionada con uso de la fuerza policial a disposición del público, y 4) disponiendo que se instruyan indagaciones disciplinarias especializadas para determinar técnicamente la pertinencia del empleo de la fuerza a cargo de fiscalías.

28 WALKER, Samuel y ARCHBOLD, Carol (2020): *The New World of Police Accountability* (Thousand Oaks: SAGE).

29 CASEY-MASLEN, Stuart y CONNOLLY, Sean (2017): *Police use of Force under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press).

30 *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof HEYNS, A/HRC/26/36. Párr. 63.

la práctica, un tratamiento respetuoso igualitario para todo tipo de personas en contra de quienes se deba emplear la coerción³¹.

1.3 Uso de la fuerza en el mantenimiento del orden público

a) El rol policial de favorecer las reuniones públicas

Las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley tienen la exigencia de respetar y resguardar la reunión pacífica, garantizando así un derecho cuyo ejercicio que se deriva de la aplicación de otros, como son la libertad de conciencia, la libertad expresión y el derecho de asociación³². El derecho de reunión, además, se encuentra expresamente consagrado en la Constitución³³, de manera que su resguardo debiera ser la principal tarea de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y, por tanto, las intervenciones de fuerza debieran constituir una excepción que sobreviene luego de haberse agotado los recursos destinados a disminuir los riesgos de violencia³⁴.

Los “Principios básicos” señalan las condiciones de legalidad para el empleo de la fuerza en el mantenimiento del orden público: 1) frente a reuniones lícitas, esto es, aquellas que cumplen con los requisitos de la legislación nacional, se pueden imponer restricciones relacionadas con el tiempo, el lugar y la forma en que estas se realizan y se habilita el uso de la fuerza para hacer cumplir estas exigencias (Principio N° 12); 2) frente a reuniones ilícitas, se da prioridad a la

31 NACIONES UNIDAS (2021): *Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden* (Ginebra: Naciones Unidas), pp. 5-7.

32 Estos derechos se encuentran específicamente protegidos en los artículos 19 y 20 de la “Declaración Universal de Derechos Humanos”, artículos IV y XXI de la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, artículos 19 y 21 del “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, artículos 13 y 15 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” y artículo 13 de la “Convención sobre los Derechos del Niño”.

33 El artículo 19 N° 13 de la Constitución asegura a todas las personas “el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas”, y establece que las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público, solo pueden restringirse en virtud de “disposiciones generales de policía” contempladas en el Decreto Supremo 1.086 sobre Reuniones Públicas. Ministerio del Interior, 16.09.1983. El empleo de la fuerza policial está normado en el Decreto Supremo N° 1.364 de 13 de noviembre de 2018 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que “Establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones para el mantenimiento del orden público”.

34 NACIONES UNIDAS (2021): *Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden* (Ginebra: Naciones Unidas), p. 23.

resolución pacífica de los problemas (Principio N° 20) y se autoriza el uso de la fuerza principalmente para la dispersión de quienes emplean la violencia³⁵.

Estos principios efectúan una enunciación general sobre los parámetros bajo los cuales la policía debe implementar la gestión del orden público y parten del supuesto de que existen restricciones legales legítimas al derecho de reunión en cada Estado. Por esta razón los principios emplean los conceptos de “licitud” e “ilicitud”. No obstante, esta distinción es más teórica que práctica, porque en la realidad la policía debe actuar de la misma forma con independencia de si las reuniones están programadas o son espontáneas. Siempre la policía debe garantizar el derecho de reunión pacífica; siempre la fuerza se emplea bajo los criterios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y siempre las reuniones violentas deben dispersarse con armas menos letales³⁶.

b) Distinción entre manifestantes pacíficos y violentos

En las intervenciones policiales de mantenimiento del orden público se exige que la fuerza sea proporcionada y necesaria para conseguir un objetivo legítimo en la aplicación de ley, debiendo adoptarse todas las medidas cautelares que permitan evitar o reducir al mínimo el riesgo de lesiones o muertes³⁷.

Cuando algunos participantes actúen de manera violenta, la policía tiene la obligación de distinguir con nitidez entre manifestantes pacíficos y violentos, interviniendo de tres formas: 1) neutralizando o dispersando selectivamente a quienes cometen actos de violencia específicos, evitando afectar a terceros y transeúntes; 2) neutralizando o dispersando grupos específicos, cuando no es posible hacer frente a personas concretas, y después de haber emitido una advertencia apropiada, dando tiempo para que las personas la acaten y garantizando vías de evacuación para este efecto; y 3) dispersando a todos los manifestantes cuando sea la única manera de dirigirse a grupos de manifestantes violentos, previendo siempre el efecto negativo que esto puede causar en manifestantes no violentos o transeúntes³⁸.

35 DE ROBERT, Ceas y BIENERT, Anja (2018): *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja), pp. 193-202.

36 OSSE, Anneke (2007): *Entender la labor policial. Recursos para activistas de derechos humanos* (Madrid: Amnistía Internacional), pp. 140-144.

37 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 (A/HRC/31/66), párr. 9.

38 NACIONES UNIDAS (2021): *Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden* (Ginebra: Naciones Unidas), p. 24.

En las situaciones en las que se requiera emplear un cierto grado de fuerza, la policía está habilitada para emplear armas menos letales³⁹.

El uso de armas de fuego para dispersar una reunión siempre será ilegal⁴⁰.

1.4 Utilidad de este compendio

Este es el primer volumen impreso en Chile que contiene una selección de las normas más importantes que regulan el empleo de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y viene a llenar un vacío importante en la literatura normativa sobre esta materia. Este texto en papel es una contribución relevante al mundo jurídico y de la seguridad por, a lo menos, dos razones. Primero, reúne en un volumen una serie de textos que resultan por lo general de difícil acceso en la Web y que ahora se pueden contrastar o concordar rápidamente recorriendo sus páginas de forma manual. Segundo, el libro presenta una serie de normas, de distinta naturaleza, jerarquía y “popularidad”, que en su conjunto regulan una misma materia y que deben ser interpretadas de forma armónica.

³⁹ La obligación normativa de emplear armas de menor letalidad para el mantenimiento del orden público surge de los “Principios Básicos”. Estos establecen la necesidad de que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establezcan métodos, armas y municiones que permitan el uso diferenciado de la fuerza, considerando el empleo de armas incapacitantes con miras a restringir el uso de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes.

En una primera aproximación, se entiende que son armas menos letales aquellas que están concebidas para el uso de la fuerza sin causar la muerte. Esta calificación es importante para la discusión jurídica y operativa del funcionamiento policial, porque distingue este tipo de armas de las de fuego que, por la naturaleza de su munición, han sido diseñadas para quitar la vida. Se entiende que forman parte del equipo conexo, los dispositivos que no son armas y que están diseñados para asegurar la ejecución de las tareas de hacer cumplir la ley como ocurre, por ejemplo, con los mecanismos que se emplean para inmovilizar personas privadas de libertad, entre otros.

El empleo policial de armas menos letales se considera legítimo si se usa correctamente de acuerdo con las normas internacionales para hacer cumplir la ley. No obstante, su empleo puede ser problemático desde tres perspectivas: 1) dependiendo del tipo de regulación nacional y de la forma como las organizaciones policiales entienden su labor, estos elementos pueden servir también para fines equivocados como restringir el derecho de manifestación o para castigar a los manifestantes; 2) según las características de cada arma y del contexto en que se utilicen, pueden ser letales o provocar lesiones graves, y 3) existe material menos letal cuyo uso debe quedar prohibido, sea porque es intrínsecamente abusivo, como esposas para pulgares, bastones o escudos con púas, armas portátiles de descarga eléctrica, etc.; o porque se podría utilizar para infligir tortura u otros malos tratos, como esposas rígidas, tonfas, escudos, armas de descarga eléctrica, agentes químicos de mano, etc.

⁴⁰ DE ROBERT, Cees y BIENERT, Anja (2018): *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y de seguridad* (Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja), p. 200.

Este compendio ha sido elaborado para apoyar la tarea de tres grupos de operadores del derecho. Primero, está destinado a los funcionarios que ejecutan tareas de hacer cumplir la ley, como carabineros, detectives, policías marítimos, gendarmes y militares que excepcionalmente cumplen labores policiales: Segundo, está orientado a apoyar las labores de quienes toman decisiones administrativas, políticas o legislativas que consisten en directrices, instrucciones o leyes que influyen en la seguridad pública o las restricciones de derechos.