



Informe sobre el proyecto de ley que prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales (Boletín N° 13.833-07)

Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 26 de julio de 2021 - Sesión Ordinaria N° 618.

1. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La moción parlamentaria¹ presentada en el Senado el 13 de octubre de 2020, que “prohíbe el uso de armas no letales o menos letales que causen grave daño a la integridad física de las personas en manifestaciones sociales”, se encuentra, a la fecha de elaboración de este informe, en su primer trámite constitucional en la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

El proyecto de ley se compone de un artículo único que incorpora un nuevo artículo 3B en el Decreto N° 400 del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.798, sobre control de armas:

Artículo 3B. – Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y las Fuerzas Armadas, en labores de control del orden público por manifestaciones sociales no podrán hacer uso de armas no letales o menos letales, que puedan dañar o dañen gravemente la integridad física de las personas. Se prohíbe a este efecto, el uso de escopetas, con independencia de las municiones con las que sean cargadas.

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO RELEVANTE PARA EL ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

Hasta el 29 de junio de 2021, el INDH ha presentado un total de 2.999 querellas por hechos de violencia de agentes del Estado ejercidas en el contexto de la crisis social, y por hechos acaecidos entre el 17 de octubre de 2019 y el 18 de marzo de 2020, representando en ellas a un total de 3.447 víctimas. De los hechos referidos en las querellas, 1.690 se refieren a disparos de diversos tipos de municiones, siendo el más común los perdigones de escopetas antidisturbios –1.175 ocasiones (69,5% del total)– seguido por el impacto de bombas lacrimógenas –317 oportunidades (18,8%)². Cabe destacar que el total de casos es mayor a

¹ Moción de los Honorables Senadores y Senadora, señor Alejandro Navarro, señora Yasna Provoste y señores Carlos Bianchi, Francisco Huenchumilla y Jaime Quintana.

² Le siguen balines (105 casos) y balas (37). Además, hay 51 casos en que el tipo de munición no pudo ser determinada, cuatro casos en que la víctima fue impactada por postones y uno por una canica de vidrio. Considerando la dificultad de identificar proyectiles específicos en situaciones de alta complejidad por una población no experta en armas, los hechos atribuidos a balines (6,21%) y postones (0,24%) podrían referir a impactos de escopeta antidisturbios, cuya munición corresponde a perdigones. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que estos tres tipos de municiones son considerados Proyectos de Impacto por Energía Cinética (PIEC).

los casos registrados por el INDH y han motivado la presentación de acciones judiciales de acuerdo al mandato de la Ley N° 20.405³.

En base a esta misma información, solo entre el 18 y el 31 de octubre de 2019 se contabilizaron 835 hechos denunciados vinculados a escopeta antidisturbios. Este tipo de sucesos ha continuado siendo frecuente incluso luego de la crisis social y en el contexto de la pandemia, en que el INDH ha presentado querellas por 15 víctimas que fueron impactadas por escopetas antidisturbios durante el año 2020, y 2 en el año 2021.

Al respecto, el Informe Programa Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público de 2019, del INDH, abordó en particular los riesgos que implica el uso de armas potencialmente letales como método de gestión de manifestaciones, como la escopeta antidisturbios, señalando que, tras una revisión de estándares internacionales en materia de derechos humanos y estudios especializados internacionales y nacionales (incluso de la propia institución de Carabineros), puede determinarse que los proyectiles de energía cinética no son un arma adecuada para la gestión de multitudes, mucho menos con fines de dispersión; la mayoría de estos proyectiles no son efectivos ni seguros al usarse en contextos de manifestaciones sociales.

En el año 2012, el Departamento de Criminalística de Carabineros encomendó un peritaje sobre “disparos con escopeta antidisturbios y sus efectos en el cuerpo humano”, cuyo objetivo fue informar sobre los riesgos que conlleva su uso con cartuchos calibre 12 mm⁴. Para el estudio se realizaron diferentes pruebas balísticas a 5, 10, 15, 20, 25 y 30 metros de distancia, obteniéndose que a diferentes distancias se verifican distintos daños en diferentes zonas del cuerpo⁵. En su conclusión N° 3, el informe señala que “es posible establecer que entre los 5 y 25 mts. de distancia existe una clara posibilidad de generar en la superficie corporal lesiones graves donde incluso, producto de la dispersión de perdigones, puede verse afectada más de una superficie corporal”. La conclusión N° 4 sostiene: “solo a 30 mts. de distancia se observa que los perdigones no traspasan la superficie de madera (usada en la prueba), por lo que es factible que, a esta distancia o una mayor, solo se generen lesiones leves pese a que de igual forma existe riesgo de generar una lesión ocular, que podría implicar la pérdida del ojo”. En vista de ello, el informe recomendó “el uso de la escopeta siempre hacia el tercio medio inferior del cuerpo, ya que corresponde a zonas menos vulnerables o

³ Por una parte, la Criminología ha destacado el problema de la “cifra oculta”, que indicaría que siempre hay más criminalidad que la oficialmente registrada, pues las estadísticas oficiales se concentran en los casos que efectivamente son denunciados ante los organismos pertinentes. Además, las cifras de los distintos organismos que integran el sistema penal y judicial registran la propia actividad de cada órgano y siempre es posible que varias interacciones objetivamente delictivas no sean captadas por ellos.

⁴ Carabineros de Chile, Departamento de Criminalística. (2002). *Disparos con escopetas antidisturbios con empleo de cartuchería con perdigón de goma y sus efectos en la superficie del cuerpo humano*. Santiago, Chile. Disponible en: https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/INFORME-CARABINEROS_compressed.pdf

⁵ Por ejemplo, en la cabeza, a 5 m de distancia se establece que “hay fractura de hueso craneal con ingreso de perdigón a cavidad craneana. Contusión Cerebral”; a 10 y 15 m, “heridas y fractura hueso craneal plano, con ingreso de perdigón a cavidad craneana. Contusión Cerebral”; a 20 mts., herida contusa en cuero cabelludo. Posible fractura de ambas tablas de hueso plano. Conmoción Cerebral; a 25 mts., herida contusa en cuero cabelludo. Esquimosis y hematoma. Posibilidad de Fractura de la tabla externa del hueso plano Conmoción Cerebral; y a 30 mts., hematoma en cuero cabelludo y eventualmente escoriaciones según ángulo de incidencia del impacto, posibilidad de herida contusa”. En el caso del disparo al rostro, de 10 a 25 m, señala que, “en cuello, posibilidad de herida en tejido blanco y eventual lesión vascular, con posibilidad de muerte”. En el caso de los ojos, de 5 a 30 m, el efecto es el mismo, estallido ocular.

expuestas, al estar protegidas por la vestimenta y el calzado, con la finalidad de evitar la generación de lesiones graves durante su uso y solo se cumpla la función de dispersar”⁶.

Las Orientaciones sobre el Uso de las Armas Menos Letales, publicada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), al igual que el estudio de Carabineros de 2012, alertan sobre la imprecisión de los proyectiles de impacto cinético: “la munición de perdigones de goma, sobre todo la que dispara múltiples proyectiles al mismo tiempo es altamente imprecisa, dada la alta dispersión del impacto no se puede asegurar que impactará a un individuo sino a 10 cms del diámetro del objetivo”⁷. A distancias largas, se ha señalado que “[l]a mayoría de los proyectiles son relativamente inexactos, y no pueden apuntar a un individuo con precisión, por lo que existe un gran riesgo de golpear áreas vulnerables por encima de la cintura, especialmente la cabeza, el cuello, el pecho y la ingle. En particular, al disparar múltiples proyectiles, estos son intrínsecamente indiscriminados y arbitrarios, por lo que deben evitarse”⁸.

Tras su misión a Chile, la ACNUDH indicó que en relación a la cantidad de lesiones oculares y faciales, había razones fundadas para creer que “las armas menos letales han sido usadas de forma inadecuada e indiscriminada”⁹, y que había motivos para creer que “las escopetas y los gases fueron disparados a corta distancia”¹⁰.

Aparte de la distancia en que se use la escopeta antidisturbios, sus efectos dependen del lugar del impacto, la composición de las postas y la velocidad que alcanzan^{11,12}: “algunos de estos proyectiles tienen una velocidad inicial similar a la que presentan las municiones de plomo. Como resultado, el disparo de estos proyectiles a corta distancia puede presentar patrones de lesión similares a los observados con municiones de plomo, ocasionando heridas graves y en ocasiones secuelas permanentes”¹³.

Sobre la composición de las municiones de los perdigones utilizados como munición potencialmente letal, la bibliografía disponible identifica gran cantidad de lesiones graves provocadas por el uso de balas de metal recubiertas de goma, y por las compuestas de metal y plástico, sugiriendo que “la presencia de metal puede resultar más letal que las balas hechas solo de material plástico”¹⁴.

⁶ Carabineros de Chile, Departamento de Criminalística, *op. cit.*

⁷ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020). *Guidance on less-lethal weapons in law enforcement*. Nueva York y Ginebra. Ver: 7.5. Kinetic Impact Projectiles; 7.5.4. Specific Risks, p. 35. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/LLW_Guidance.pdf

⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement*. Criminal Justice Handbook series. Nueva York, p. 95. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf

⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe Sobre la Misión Chile 30 de octubre - 22 de noviembre de 2019, p. 14. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf

¹⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹¹ *Physicians for Human Rights* y Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles. (2016). *Letalidad Encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas*. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/12/Letalidad-encubierta.pdf>

¹² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 35.

¹³ *Physicians for Human Rights* y Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles. *Letalidad Encubierta, op. cit.*, p. 28.

¹⁴ *Ibid.*, p. 38.

También se han identificado que los *super-sock* o *bean bags* “pueden ocasionar lesiones severas e incluso fatales cuando no se dispersan durante el vuelo o cuando el saco se quiebra en el impacto”¹⁵.

En cuanto a los perdigones usados en Chile en el contexto de la crisis social, el Departamento de Ingeniería Mecánica de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile,¹⁶ usando como muestra balines extraídos de víctimas a fines de 2019 en la Unidad de Trauma Ocular del Hospital Salvador, concluyó que los balines usados estaban compuestos en un 20% de caucho y un 80% por plomo, silicio y sulfato de bario. Por su parte, la Universidad Austral¹⁷ también confirmó la presencia de sulfato de plomo y óxido, sulfato de bario y sílice en tres perdigones usados por Carabineros en manifestaciones desarrolladas en la ciudad de Valdivia durante el 2019.

El 19 de noviembre de 2019 el laboratorio de criminalística de Carabineros (LABOCAR), presentó un informe que, si bien mostraba que los balines no eran 100% de goma, contradecía la información científica de los estudios arriba citados al establecer, tras el análisis de las postas, que el porcentaje promedio de masa no metálica correspondía a un 53,4% y que los niveles de plomo, bario, aluminio, silicio y magnesio no superarían ninguno el 1%. El informe no especificó cuál es la composición del 45,6% restante¹⁸.

En cuanto a la zona impactada, las Orientaciones de Naciones Unidas también advierten de que apuntar a la cara o la cabeza puede resultar en fractura de cráneo y lesión cerebral, daño a los ojos, incluida la ceguera permanente, o incluso la muerte. El disparo de proyectiles de impacto cinético desde el aire o desde una posición elevada puede aumentar el riesgo de golpear a los y las manifestantes en la cabeza. Apuntar al torso puede dañar órganos vitales y puede haber penetración en el cuerpo, especialmente cuando se disparan proyectiles a corta distancia¹⁹. Por lo anterior, las Orientaciones señalan que “los proyectiles de impacto cinético deberían usarse sólo en fuego directo para impactar la parte baja del abdomen o las piernas de un individuo violento y sólo con el objetivo de enfrentar una amenaza inminente de daño a un agente encargado de hacer cumplir la ley o al público”²⁰.

Adicionalmente, otro estudio realizado en Chile alertó -en base a una detallada revisión de la literatura científica disponible- sobre las consecuencias del plomo en el cuerpo, a propósito de las personas heridas por parte de las fuerzas de seguridad, determinando que los proyectiles alojados en el cuerpo generan efectos adversos tóxicos de carácter permanente e irreversible, producto de exposición crónica al plomo, y que la gravedad de los tóxicos localizados y el desarrollo de una eventual intoxicación severa dependerá especialmente de

¹⁵ *Physicians for Human Rights* y Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles. *Letalidad Encubierta*, op. cit., p. 39.

¹⁶ Jorquera, P. y Palma, R. (2019). *Estudio de Perdigón. Informe final*. Santiago, Departamento de Ingeniería Mecánica, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Disponible en: <https://ciparchile.cl/wp-content/uploads/informe-uchile.pdf>

¹⁷ Corgne, A. (2019). *Identificación de componentes de perdigones por Microscopía Electrónica de Barrido –EDX*. Universidad Austral de Chile. Instituto de Ciencias de la Tierra. Disponible en: <http://microscopiaelectronica.uach.cl/2019/12/13/informe-de-la-u-austral-confirma-que-perdigones-usados-por-carabineros-contienen-plomo/>

¹⁸ Carabineros de Chile, Prefectura Iquique, Sección Criminalística. Resumen Ejecutivo N° 03. Disponible en: <https://ciparchile.cl/wp-content/uploads/Informe-Labocar.pdf>

¹⁹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Guidance*, op. cit., p. 35.

²⁰ *Ibid.*

la ubicación del proyectil y del fragmento retenido²¹.

Finalmente, en cuanto al uso de escopeta antidisturbios, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que los proyectiles de impacto cinético lanzados no deben utilizarse para dispersar una reunión pacífica. En el caso de una manifestación que se haya tornado violenta, este tipo de municiones solo deben ser utilizadas por tiradores entrenados capaces de individualizar a las personas que presentan el riesgo, y solo de acuerdo con estrictos requisitos de necesidad y proporcionalidad. Las armas que disparan múltiples proyectiles al mismo tiempo, o que de otra manera no pueden apuntar a un individuo específico, nunca deben usarse debido al riesgo de lesiones a las personas transeúntes²². En casos de enfrentar desórdenes graves, la UNODC indica que:

(1) los proyectiles no deben usarse a corta distancia; (2) No se debe apuntar a las partes sensibles del cuerpo, en particular la cabeza, el cuello, el pecho y la ingle; (3) Estas armas solo deben usarse contra personas específicas. No deben usarse contra multitudes debido a los riesgos de herir a los transeúntes²³.

El mismo organismo señala que todo uso de balas de plástico o goma debe estar sujeto a una supervisión independiente, que pueda evaluar tanto las circunstancias como el uso. Todos los proyectiles y cartuchos deben estar marcados de manera forense para que sea posible identificar quién los disparó²⁴.

En Chile, ante los recurrentes casos de lesiones oculares sufridas por manifestantes debido a la violencia en el actuar policial, y la observación del uso de armas no letales de manera extendida y fuera de los protocolos de actuación, el INDH exigió terminantemente que se pusiera fin al uso indiscriminado de escopetas antidisturbios, así como el respeto irrestricto a los protocolos bajo los principios de legalidad, proporcionalidad y responsabilidad²⁵.

Como se observa, las armas que utilizan el impacto cinético como mecanismo para incapacitar o disuadir a manifestantes son inevitablemente peligrosas y pueden llegar a ser letales. En el caso de Chile, los balines han ocasionado graves violaciones al derecho a la integridad física y el derecho a la vida, y han tenido un fuerte impacto negativo en la opinión pública respecto de la función policial de Carabineros en la mantención del orden público en contexto de manifestaciones. En este sentido, la gestión de manifestaciones y el uso de la escopeta antidisturbios ha mostrado ser una combinación inadecuada tanto para el mantenimiento del orden público como para la protección de las y los manifestantes.

3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

²¹ Quirgas, A. (2019). *Perdigones y fragmentos balísticos: una fuente endógena de plomo en el cuerpo humano. Consecuencias de la retención de perdigones y fragmentos balísticos en la salud de las personas víctimas de disparos por parte de las fuerzas de orden y seguridad pública durante las manifestaciones*. Concepción, p. 28. Disponible en: https://interferencia.cl/sites/default/files/perdigones_como_fuente_endogena_de_plomo_aq_2019.pdf

²² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op cit.*, p. 94.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 96.

²⁵ Director del INDH exige a Carabineros que pongan fin al uso indiscriminado de escopetas antimotines. (10 de noviembre de 2019). *EMOL*. Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/10/966736/INDH-exige-fin-escopetas-antimotines.html>

3.1. Precisión conceptual

El Instituto Nacional de Derechos Humanos utiliza en este informe los principales instrumentos internacionales aplicables al Estado de Chile sobre el derecho a la integridad personal. Los estándares de derechos humanos forman parte, con diversos niveles de obligatoriedad, del ordenamiento jurídico al cual el Estado de Chile debe ceñir su actuar en tanto constituyen un límite al ejercicio de la soberanía, de acuerdo a lo indicado en el artículo 5° de la Constitución.

3.1.1. Tratados internacionales

En Chile, estos instrumentos pasan por un proceso de aprobación interna previo a la ratificación y son vinculantes según dispone el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados²⁶. El hecho de ratificar un tratado sobre derechos humanos genera para el Estado dos obligaciones principales, la de respetarlos y la de garantizarlos. La obligación de respetar consiste en que los poderes del Estado o sus agentes se abstengan de interferir en el ejercicio de los derechos y que, por lo tanto, no los vulneren. En palabras de la Corte Interamericana, esto es reflejo de que,

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal²⁷.

La obligación de garantía, por su parte, consiste en generar las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos. De acuerdo a la misma Corte:

Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos²⁸.

3.1.2. Jurisprudencia internacional

Las decisiones de los tribunales internacionales constituyen una fuente auxiliar del Derecho Internacional, de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de

²⁶ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 26. *Pacta sunt servanda*. “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969. Entrada en Vigor: 27 de enero de 1980. Ratificado por el Estado de Chile: 9 de abril de 1981

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC- 6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 21

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N°. 4, párr. 166

Justicia, que le asigna a la jurisprudencia la función de “medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho”, sin perjuicio del efecto relativo de las sentencias dictadas por los tribunales internacionales. Asimismo, en el Derecho Internacional, la jurisprudencia sirve de medio de prueba de la costumbre internacional y de los principios generales del Derecho.

3.1.3. Declaraciones

No son instrumentos vinculantes para los Estados, sin perjuicio de lo cual las disposiciones contenidas en declaraciones pueden adquirir el carácter de normas de derecho internacional consuetudinario, cuando son ampliamente aplicadas por los estados y reconocidas como obligatorias.

3.1.4. Observaciones y Recomendaciones Generales

En palabras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, las observaciones y recomendaciones generales,

[...] abarcan una amplia gama de temas, desde la interpretación general de las disposiciones sustantivas, como el derecho a la vida o el derecho a una alimentación adecuada, hasta una orientación general sobre la información que debería suministrarse en los informes de los Estados en relación con artículos concretos de los tratados. En las observaciones generales se han tratado también cuestiones intersectoriales más amplias, como la función de las instituciones nacionales de derechos humanos, los derechos de las personas con discapacidad, la violencia contra la mujer y los derechos de las minorías²⁹.

De esta forma, las recomendaciones incluidas en este informe están pensadas para complementar el sentido y alcance de los instrumentos internacionales, quedando la interpretación, con alcance general y vinculante, para los estados.

3.1.5. Documentos adoptados en conferencias internacionales e informes de órganos de los sistemas de protección de los derechos humanos

Aunque formalmente no constituyen decisiones vinculantes emitidos en el seno de un organismo internacional, estos principios han sido recogidos como estándares internacionales tanto por Naciones Unidas como por la Organización de Estados Americanos en diferentes documentos.

3.2. Obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos

Las obligaciones generales de los estados en materia de derechos humanos, esto es, respetar y garantizar los derechos, se encuentran establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH):

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El sistema de tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Folleto informativo N° 30, p. 40. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf

que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De modo similar, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece:

Artículo 2

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 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha referido al contenido y alcance de la obligación de garantía en los siguientes términos:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de "garantizar" el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos³⁰.

En consecuencia, los deberes jurídicos de respeto y garantía de los derechos humanos obligan a todos los órganos del Estado y, en general, a todas las instituciones a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.

3.3. Estándares internacionales referidos al uso de la fuerza pública

El uso de la fuerza por parte del Estado, a través de sus fuerzas de orden y seguridad, ha sido objeto de amplia preocupación por parte de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, en razón de la necesidad de conciliar su uso legítimo con el derecho a la vida de las personas, reconocido en el artículo 4 de la CADH y artículo 6 del PIDCP. Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que "los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción"³¹. En tal sentido, ha expresado:

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, *op. cit.*, párr. 166.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 66.

La Corte ha reconocido que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público dentro de su territorio y, por tanto, tienen el derecho de emplear legítimamente la fuerza para su restablecimiento de ser necesario. Si bien los agentes estatales pueden recurrir al uso de la fuerza y en algunas circunstancias, se podría requerir incluso el uso de la fuerza letal, el poder del Estado no es ilimitado para alcanzar sus fines independientemente de la gravedad de ciertas acciones y de la culpabilidad de sus autores³².

3.3.1. Principios que deben regir el uso de la fuerza

Respecto de las fuentes del derecho internacional que se refieren al uso de la fuerza por parte de las policías, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, ha manifestado:

A nivel mundial, dos instrumentos principales de "derecho blando" establecen con cierto grado de detalle las condiciones en las que los agentes del orden pueden utilizar la fuerza y los requisitos de rendición de cuentas: el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley [...] y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de 1990 [...]. El Código viene acompañado de comentarios en los que se ofrece un análisis pormenorizado de sus artículos.

Estos dos instrumentos se han elaborado mediante un intenso diálogo entre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y expertos en derechos humanos, y han sido aprobados por un gran número de Estados. Son ampliamente aceptados como expresiones autorizadas del derecho³³.

Sobre la base de los instrumentos internacionales señalados y de los derechos reconocidos por los tratados generales de derechos humanos, el derecho internacional ha establecido una serie de límites al uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado, dentro de los cuales generalmente se destacan la legalidad, necesidad y proporcionalidad. A continuación, se examinan estos tres principios:

3.3.1.1. *Legalidad*

El uso de la fuerza debe estar regulado por un marco legal adecuado y debe tener un objetivo legítimo³⁴.

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.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú. Sentencia de 17 de abril de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 262.

³³ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns*. 25º periodo de sesiones, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, párr. 43-44.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 85; y Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, *op. cit.*, párr. 265.

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)³⁵, a la integridad personal (artículo 5.1 CADH)³⁶ y a no ser sometido a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículos 5.2 CADH y 7 PIDCP)³⁷, 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)³⁸. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte 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 Estado³⁹.

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

Una de las responsabilidades fundamentales del Estado es la de proteger la vida, y la violación de este derecho por los propios agentes estatales representa un incumplimiento particularmente grave de su deber, que suscita dudas en cuanto a que dichos agentes puedan evitar de manera eficaz que otros cometan violaciones. Por consiguiente, un primer paso para salvaguardar el derecho a la vida consiste en establecer un marco jurídico adecuado para el uso de la fuerza por la policía, en el cual se establezcan las condiciones que justifiquen el uso de la fuerza en nombre del Estado y se prevea un sistema de depuración de responsabilidades para los casos en que se traspasen esos límites⁴⁰.

3.3.1.2. Necesidad

De conformidad con este principio, se hará uso de la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario⁴¹. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 3 del Código de Conducta

³⁵ Artículo 4.1 CADH: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

Artículo 6.1 PIDCP: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

³⁶ Artículo 5.1 CADH: “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

³⁷ Artículo 5.2 CADH: “Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

Artículo 7 PIDCP: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos”.

³⁸ Artículo 2 CADH: “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Artículo 2.2 PIDCP: “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”.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, *op. cit.*, párr. 82.

⁴⁰ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, *op. cit.*, párr. 26.

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, *op. cit.*, párr. 85; y Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú, *op. cit.*, párr. 265.

para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴² en los siguientes términos: “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

Del mismo modo, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴³ establecen:

4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

En consecuencia, el uso de la fuerza debe ser excepcional y utilizarse solo como último recurso. La Corte IDH ha sostenido este criterio, haciendo presente que:

[...] es preciso verificar si existen otros medios disponibles para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso⁴⁴. El Tribunal Europeo ha señalado que no se puede concluir que se acredite el requisito de ‘absoluta necesidad’ para utilizar la fuerza contra personas que no representen un peligro directo, ‘inclusive cuando la falta del uso de la fuerza resultare en la pérdida de la oportunidad de captura’⁴⁵.

Asimismo, la Corte se ha referido expresamente al carácter excepcional del uso de la fuerza:

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.

En un mayor grado de excepcionalidad se ubica el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales contra las personas, el cual debe estar prohibido como regla general. Su uso excepcional deberá estar formulado por ley, y ser interpretado restrictivamente de manera que sea minimizado en toda circunstancia, no siendo más que el “absolutamente necesario” en relación con la fuerza o amenaza que se pretende repeler. Cuando se usa fuerza excesiva toda privación de la vida resultante es arbitraria⁴⁶.

3.3.1.3. *Proporcionalidad*

El principio de proporcionalidad consagra una regla general para toda acción que pueda resultar en la afectación de un derecho, en cuanto a que debe existir una adecuada relación

⁴² Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

⁴³ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁴⁴ Principios sobre el empleo de la fuerza, Principio N° 4.

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, *op. cit.*, párr. 85.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, *op. cit.*, párr. 67-68.

entre dicha afectación y el objetivo legítimo buscado. Tratándose del uso de la fuerza, el principio de proporcionalidad exige que el nivel de fuerza utilizado sea acorde con el nivel de resistencia ofrecido o, en otras palabras, que el empleo de la fuerza no puede producir un daño mayor al que se intentaba prevenir.

Al respecto, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley establecen:

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. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

De conformidad con las reglas y estándares reseñados, el Estado debe prevenir la ocurrencia de excesos en el uso de la fuerza policial y, si estos se producen, investigar y sancionar a los y las culpables cuando corresponda. En este sentido, el INDH ha señalado:

[...] todo acto de violencia o exceso en el uso de la fuerza por parte de Carabineros debe ser investigado en forma seria e imparcial para establecer las correspondientes responsabilidades administrativas y/o penales. Las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos vinculan a la institución uniformada en el respeto y garantía de los derechos de todas las personas [...] ⁴⁷.

A su vez, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha expresado en relación con Chile:

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).

El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para prevenir y eliminar la tortura y los malos tratos, entre otras cosas reforzando la formación en derechos humanos de las fuerzas del orden y de seguridad y revisando los protocolos de actuación del personal encargado de hacer cumplir la ley, a la luz de los estándares internacionales en la materia. Asimismo, el Estado parte debe velar por que todas las denuncias de tortura o malos tratos sean investigadas de manera rápida, completa e independiente, que los responsables de esos actos comparezcan ante la justicia y que las víctimas reciban una reparación adecuada que incluya servicios de salud y de rehabilitación ⁴⁸.

⁴⁷ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2014). *Estudio Exploratorio. Estado de Chile y Pueblo Mapuche: Análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la Región de La Araucanía*. Santiago, Chile, p. 125.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos. (agosto, 2014). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile*. U.N.Doc. CCPR/C/CHL/CO/6, párr. 19.

Por su parte, el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas ha formulado las siguientes recomendaciones al Estado de Chile:

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 policial⁴⁹.

3.4. El uso de la fuerza pública en relación con el derecho de reunión pacífica

El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido tanto en la Constitución Política de la República como en los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado ha ratificado y se encuentran vigentes.

En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el derecho de reunión se encuentra consagrado, en términos generales, en la CADH y en el PIDCP, en los siguientes términos:

Artículo 15 CADH:

Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 21 PIDCP:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

⁴⁹ Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile, 28 de agosto de 2018, CAT/C/CHL/CO/6, párr. 23.

Al respecto, la Corte IDH ha reconocido que existe una relación instrumental entre el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión, en relación con el ejercicio de otros derechos reconocidos convencionalmente:

De forma similar, el artículo 15 de la Convención Americana “reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas”. Este derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos. La posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente⁵⁰.

Por otra parte, el derecho internacional reconoce que el derecho de reunión no es absoluto y puede ser objeto de restricciones legítimas. De conformidad con los artículos 15 CADH y 21 PIDCP, los requisitos específicos para establecer restricciones al derecho de reunión son el establecimiento por ley, la necesidad de la medida en una sociedad democrática y necesaria en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas, o los derechos o libertades de los demás.

En relación con los deberes y facultades de las policías en el contexto del ejercicio del derecho de reunión pacífica y, en particular, respecto del uso de armas en este contexto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado:

Los agentes del orden deberían tratar de reducir la tensión de las situaciones que podrían dar lugar a violencia. Tienen la obligación de agotar los medios no violentos y advertir previamente si es absolutamente necesario utilizar la fuerza, a menos que ello sea manifiestamente ineficaz. [...]

Solo se puede utilizar la fuerza mínima necesaria cuando sea imprescindible para un fin legítimo de aplicación de la ley durante una reunión. Una vez que haya pasado la necesidad de usar la fuerza, por ejemplo, cuando se detiene a una persona violenta sin peligro, no se puede seguir recurriendo a la fuerza. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden usar más fuerza de la proporcional al objetivo legítimo de dispersar una reunión, prevenir un delito o practicar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o ayudar a practicarla. La legislación nacional no debe conceder a los funcionarios poderes en gran medida ilimitados, por ejemplo, para utilizar la “fuerza” o “toda la fuerza necesaria” a fin de dispersar las reuniones o simplemente “disparar a las piernas”. En particular, el derecho interno no debe permitir el uso de la fuerza contra los participantes en una reunión de forma gratuita, excesiva o discriminatoria.
[...]

Las armas menos letales con efectos de gran alcance, como los gases lacrimógenos y los cañones de agua, tienden a tener efectos indiscriminados. Cuando se utilicen esas armas, se deberían hacer todos los esfuerzos razonables para limitar riesgos tales como causar una estampida o herir a los transeúntes. Esas armas solo se deberían utilizar como último recurso, tras una advertencia verbal y dando a los participantes

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 167.

en la reunión la oportunidad de dispersarse. Los gases lacrimógenos no se deberían utilizar en espacios cerrados.

Las armas de fuego no son un instrumento adecuado para vigilar las reuniones. Nunca se deben utilizar simplemente para dispersar una reunión. A fin de cumplir con el derecho internacional, todo uso de armas de fuego por parte de los agentes del orden en el contexto de las reuniones se debe limitar a personas concretas en circunstancias en las que sea estrictamente necesario hacer frente a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves. Habida cuenta de la amenaza que esas armas representan para la vida, este umbral mínimo se debería aplicar también a las balas de metal recubiertas de caucho. Cuando los agentes del orden estén preparados para el uso de la fuerza o se considere probable que haya violencia, las autoridades también deben asegurarse de que se disponga de servicios médicos adecuados. Nunca es legal disparar indiscriminadamente o usar armas de fuego en modo totalmente automático cuando se vigile una reunión.

Por último, los Relatores Especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en su informe conjunto acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones indicaron que:

Los Estados deben adquirir armas no letales para utilizarlas en las situaciones apropiadas a fin de restringir cada vez más la aplicación de medios susceptibles de causar la muerte o lesiones. Las armas no letales deben someterse a ensayos científicos y aprobación por entidades independientes y ser utilizadas de forma responsable por agentes del orden bien entrenados, dado que pueden tener efectos letales o dañinos si no se emplean correctamente o con arreglo a lo dispuesto en el derecho y las normas de derechos humanos. Los Estados deben elaborar y aplicar protocolos internacionales para la capacitación y el empleo de armas no letales⁵¹.

3.5. El uso de armas en relación con el derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

El artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) consagra:

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Por su parte, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone:

Artículo 7

⁵¹ Asamblea General de Naciones Unidas. *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*. 4 de febrero de 2016, A/HRC/31/66, párr. 55.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “[...] la finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona”⁵².

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1.1 CADH y 2.1 PIDCP, el Estado tiene el deber jurídico de respetar y garantizar el derecho a la integridad personal a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, lo cual comprende tanto el deber de todos los órganos del Estado y sus funcionarios y funcionarias de abstenerse de menoscabar el derecho en el ejercicio de la función pública, como el deber del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el libre y pleno ejercicio del mismo.

La relación entre el derecho a la integridad y la prohibición de tortura ha sido explicada por la jurisprudencia Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los siguientes términos:

[...] la violación del derecho a la integridad física y psíquica de las personas tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según factores endógenos y exógenos de la persona (duración de los tratos, edad, sexo, salud, contexto, vulnerabilidad, entre otros) que deberán ser analizados en cada situación concreta. Es decir, las características personales de una supuesta víctima de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes, deben ser tomadas en cuenta al momento de determinar si la integridad personal fue vulnerada, ya que tales características pueden cambiar la percepción de la realidad del individuo, y por ende, incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación cuando son sometidas a ciertos tratamientos⁵³.

En relación con la adecuación del uso de armas en el ejercicio de la fuerza pública a las obligaciones estatales de respetar y garantizar el derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en su informe sobre el uso de la fuerza al margen de la detención y la prohibición de la tortura, ha hecho presente que “[...] las armas que no son intrínsecamente crueles, inhumanas o degradantes podrían de todas formas conllevar un riesgo importante de ser utilizadas de manera contraria a la prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”⁵⁴. Entre las armas que implican un alto

⁵² Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 20: Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 1992, párr. 2.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Sentencia de 5 de febrero de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 171. En el mismo sentido: Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala, sentencia de 23 de agosto de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 161; Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, sentencia de 8 de marzo de 2018 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 152; Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, sentencia de 29 de mayo de 2014 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 388; Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 127; y Caso Loayza Tamayo vs. Perú, sentencia de 17 de septiembre de 1997, párr. 57, entre otras.

⁵⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. 20 de julio de 2017, A/72/178, párr. 52.

riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Relator considera que se encuentran incluidas “una variedad de armas ‘menos letales’, como ciertos tipos de proyectiles de impacto cinético, armas de descarga eléctrica, irritantes químicos, cañones de agua y dispositivos de desorientación”⁵⁵,

Respecto de estas armas menos letales, el Relator ha señalado:

En principio, la tendencia actual hacia la sustitución de armas de fuego por armas incapacitantes “menos letales” es positiva, ya que promueve un uso diferenciado de la fuerza y procura minimizar el daño. Al mismo tiempo, la disponibilidad generalizada de armas incapacitantes también tiende a reducir el umbral para el uso de la fuerza y conlleva un riesgo significativo de “uso excesivo” en situaciones en que el propósito deseado podría haberse conseguido razonablemente mediante medios menos coercitivos, peligrosos y dañinos. Además, aunque las armas “menos letales” están diseñadas para neutralizar al tiempo que se evitan resultados letales, también están diseñadas específicamente para infligir dolor o sufrimiento a fin de repeler o de otra forma coaccionar a las personas que son objeto de su uso. Por ejemplo, varios órganos y organizaciones especializadas han destacado concretamente el riesgo de sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes relacionados con el uso al margen de la detención de armas de descarga eléctrica que administran descargas mediante proyectiles (por ejemplo, las pistolas paralizantes) o contacto físico directo (por ejemplo, porras, escudos o cascos).

Otra cuestión planteada en relación con ciertas armas “menos letales” radica en sus efectos indiscriminados, que hacen difícil limitar el uso de la fuerza y el consiguiente daño en función de los principios de necesidad y proporcionalidad, en particular en presencia de testigos inocentes (por ejemplo, en el control de masas o toma de rehenes). Si bien la naturaleza indiscriminada de un arma por sí sola no la hace necesariamente cruel, inhumana o degradante, puede hacerlo en conjunción con la gravedad de sus efectos (por ejemplo, algunos proyectiles de impacto cinético) o con las circunstancias en que se utiliza (por ejemplo, gases lacrimógenos en espacios cerrados)⁵⁶.

Por otra parte, en cuanto a las obligaciones estatales en esta materia, el Relator ha referido que, dado que los estados tienen el deber de impedir que las armas lícitas sean usadas en forma contraria a la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de ello se deriva una segunda obligación, “de regular y examinar la fabricación, la adquisición, el comercio y el uso de armas. En particular, esto incluye la obligación de determinar si el empleo de un arma, en algunas o en todas las circunstancias, violaría la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”⁵⁷.

4. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY A LA LUZ DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y EL DERECHO NACIONAL

La Constitución Política en su artículo 101 señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública constituyen la fuerza pública y su finalidad es dar eficacia al derecho y garantizar el orden y la seguridad pública. En este sentido se denomina “fuerza” al poder coactivo que el

⁵⁵ Asamblea General de Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la tortura*, párr. 53

⁵⁶ *Ibid.*, párr. 54 y 55.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 59.

Estado ejerce a través de las policías por mandato de la Constitución y las leyes, y exclusivamente para los fines que ellas prescriben.

El derecho internacional regula el uso de la fuerza pública en base a ciertos principios (legalidad, necesidad y proporcionalidad) y directrices, a través de los cuales se busca garantizar que esta fuerza sea legítima.

El uso de armas por la fuerza pública está regulado en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Estas normas se refieren principalmente a las armas de fuego, pero incluyen también la necesidad de adoptar “una serie de métodos lo más amplia posible” y de dotar a los funcionarios y funcionarias correspondientes, de “distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego”⁵⁸. Este señalamiento es importante, pues la necesidad de garantizar un empleo diferenciado de la fuerza para minimizar los daños a las personas obliga a estudiar cuidadosamente las restricciones o prohibiciones al uso de determinadas armas o métodos, para así evitar el posible efecto negativo de una reducción de alternativas intermedias que podría estimular el uso de las armas de fuego, aumentando en la práctica la letalidad de los medios que emplea la fuerza pública.

En base a esta distinción se puede hablar de “armas de fuego” siempre letales o potencialmente letales, y de “armas menos letales”, denominación que sería más precisa que la de “no letales”, pues técnicamente el uso de cualquier tipo de arma puede acarrear lesiones e incluso la muerte. Respecto de ambos tipos de armas, por efecto de la prohibición absoluta de la tortura resultan ilícitas para el Derecho Internacional aquellas que sean intrínsecamente crueles, inhumanas o degradantes, y además es necesario poner atención para evitar el uso de armas que puedan generar un alto riesgo de causar tortura u otros malos tratos.

En relación con “armas menos letales”, las nuevas Orientaciones proveen criterios y estándares en base a los cuales su uso puede ser lícito o ilícito, teniendo en cuenta los diversos tipos y niveles de riesgo asociados a cada tipo de arma. En el caso de “escopetas antidisturbios” -que en rigor son escopetas normales usadas con munición “antidisturbios”- los niveles de riesgo son muy elevados, pudiendo causar graves lesiones o ser directamente letales si se disparan a una multitud o a la altura de la cabeza, incluso a distancias considerables⁵⁹.

Este riesgo se incrementa hasta un nivel que no resulta aceptable por el Derecho -por vulnerar los principios de necesidad y proporcionalidad-, cuando se trata de munición múltiple, y sobre todo si se trata de balines o perdigones cuya composición corresponde a metal recubierto por goma⁶⁰.

⁵⁸ Numeral 2 de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley: “Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley establecerán una serie de métodos lo más amplia posible y dotarán a los funcionarios correspondientes de distintos tipos de armas y municiones de modo que puedan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego. Entre estas armas deberían figurar armas incapacitantes no letales para emplearlas cuando fuera apropiado, con miras a restringir cada vez más el empleo de medios que puedan ocasionar lesiones o muertes”.

⁵⁹ Según el Informe de 2012 elaborado por Carabineros sobre “Disparos con escopeta antidisturbios, con empleo de cartuchería con perdigón de goma y sus efectos en la superficie del cuerpo humano”, el riesgo de causar lesiones graves como estallido ocular existe incluso disparando a 30 metros de distancia.

⁶⁰ Ese sería el caso de la munición mayormente usada durante la crisis de octubre de 2019: cada cartucho marca TEC contenía 12 perdigones etiquetados como de goma, que al ser analizados químicamente revelaron tener

Como fue señalado, esta arma es imprecisa en razón de la dispersión de perdigones que se produce, resultando prácticamente imposible asegurar un empleo seguro pues siempre hay una probabilidad de que impacte en zonas vitales. Además, se presenta el problema o paradoja de que, por efecto de esta dispersión, a mayor distancia hay menor probabilidad de causar lesiones penetrantes, pero es más alta la posibilidad de impactar a cualquier persona, incluso a terceros. Por el contrario, la posibilidad de dirigir el disparo es mayor si se hace a corta distancia, pero así aumenta considerablemente la posibilidad de causar lesiones graves.

De ahí que se comparte la idea central del proyecto de ley en cuanto pretende plasmar en la legislación nacional la prohibición de determinados tipos de armas menos letales, teniendo en cuenta los efectos del uso extensivo de la “escopeta antidisturbios” a partir de octubre de 2019 y la gran cantidad de lesiones causadas, incluyendo casos de mutilación ocular.

A continuación, observaciones referidas a la forma concreta en que la propuesta legislativa aborda la materia:

En un plano más bien formal, pero con innegables efectos prácticos, el proyecto habla de “armas no letales o menos letales”. El INDH, siguiendo las Orientaciones, estima que es más preciso hablar únicamente de “armas menos letales”, pues la “no-letalidad” de las consecuencias de su utilización dependerá del uso correcto de cada equipo y de una serie de factores adicionales a considerar (posibles desviaciones del curso causal, predisposición de ciertas personas por condición de salud a sufrir mayores daños, etc.). La posibilidad de un efecto mortal nunca debería descartarse, y en ese sentido resulta riesgoso darles el nombre de “armas no letales”, pues da un mensaje erróneo tanto hacia funcionarios y funcionarias que las utilizan, como al público en general, minimizando el riesgo de causar la muerte o graves lesiones corporales que su uso acarrea inevitablemente.

Por otra parte, la primera parte de la norma propuesta, que establece que funcionarios y funcionarias “no podrán hacer uso de armas no letales o menos letales, que puedan dañar o dañen gravemente la integridad física de las personas”, entrega un concepto general del tipo de armas que resultarían prohibidas, con lo cual podría abarcar otro tipo de armas menos letales “que puedan dañar o dañen gravemente la integridad física de las personas”, desde carros lanza-aguas (caso de Rodrigo Avilés⁶¹) hasta contenedores de gas lacrimógeno, e incluso los bastones y el gas pimienta. No resulta claro que la intención del proyecto sea incluir toda la gama de armamento menos letal en la prohibición, pues finalmente lo que se menciona específicamente es la escopeta antidisturbios. Por lo demás, como se indicó, la normativa internacional recomienda dotar a las policías de distintas formas de armamento menos letal como alternativa previa al posible uso de armas de fuego.

En este sentido, es razonable acotar el tipo de armas a que se refiere este proyecto, a los proyectiles de impacto cinético.

aproximadamente 20% de caucho y 80% de metales como plomo y otros. Existe diversa literatura que identifica gran cantidad de lesiones graves provocadas por el uso de balas de metal recubiertas de goma y por las compuestas de metal y plástico, sugiriendo que la presencia de metal puede resultar más letal que las balas hechas solo de material plástico. Ver: *Physicians for Humans Rights* y Red Internacional de Organizaciones por los Derechos Civiles. Letalidad Encubierta, *op. cit.*, p. 38.

⁶¹ Estudiante gravemente lesionado por el impacto de un chorro de carro lanza-aguas el 21 de mayo de 2015 en Valparaíso. Por el caso fue condenado el pitonero del carro como autor de violencia innecesaria con resultado de lesiones graves (TOP de Valparaíso, RIT 13-2019).

Las Orientaciones de Naciones Unidas señalan que los proyectiles de impacto cinético deberían usarse solo en fuego directo para impactar la parte baja del abdomen o las piernas de un individuo violento y solo con el objetivo de enfrentar una amenaza inminente de daño a un agente encargado de hacer cumplir la ley o al público⁶². En cambio, en el Anexo N° 1 de la Orden General 2635 de Carabineros, que contiene los Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, se indica que la escopeta antidisturbios podrá ser utilizada también para “control de muchedumbres”, lo cual contraviene los criterios señalados por la normativa internacional y en la práctica se ha revelado como una importante fuente de vulneraciones de derechos, tal como consta en los datos reseñados en la primera parte de esta minuta. Si bien el Protocolo 2.8 que refiere a la escopeta antidisturbios fue modificado en julio de 2020, la alusión a su uso para “control de muchedumbres” subsistió sin modificación alguna en el Anexo de los Protocolos.

Esta forma de uso resulta absolutamente desaconsejable por los riesgos que acarrea, y en ese sentido sería positiva la propuesta de prohibir su uso para el “control de muchedumbres”. Con todo, no es tan clara la redacción propuesta que señala que no se podrán usar “en labores de control del orden público por manifestaciones sociales”, lo que parece difícil de implementar puesto que en contextos de manifestaciones pueden producirse hechos violentos que en principio autoricen el uso de armas menos letales, de acuerdo a los criterios y requisitos que señala la normativa internacional, y que de no ser abordadas con medios “menos letales” podrían presionar en el sentido del uso de armas de fuego.

Considerando estos problemas parece más pertinente prohibir el uso de ciertos tipos de munición, de acuerdo a los criterios ya referidos, además de prohibir el uso de este tipo de armas para “control de muchedumbres”.

Además, se debe revisar integralmente la normativa interna de las policías y especialmente la Circular sobre Uso de la Fuerza y los Protocolos de Carabineros para el mantenimiento del orden público.

De este modo se podría concretar la recomendación internacional relativa a probar y autorizar previamente el tipo de armas menos letales que se van a utilizar, garantizando su conformidad a esta normativa.

Por último, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos referidas en la parte 3, el Estado debe regular por ley el uso de la fuerza, de forma integral, y en tal sentido, mientras se mantenga la ausencia de dicha legislación, es previsible que persistirán los problemas como el identificado en esta iniciativa legislativa. Por eso resulta necesario vincular iniciativas legales puntuales como la que se comenta, con el cumplimiento de esta obligación, tal como ha sugerido reiteradamente el INDH.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El INDH valora positivamente la intención de legislar en el sentido de prohibir o limitar el uso de determinados tipos de armas menos letales que se utilizan para el control del orden público, ajustando la regulación interna a los estándares internacionales y a los principios relativos al uso de la fuerza en general y especialmente de armas.

⁶² Punto 7.5.2.

Sin perjuicio de lo anterior, el INDH reitera sus recomendaciones previas⁶³ respecto de la necesidad de una regulación legal integral del uso de la fuerza, en cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, dentro de la cual debiese regularse específicamente el uso de armas en el ejercicio de la función policial. En cuanto a su regulación, como señaló este Instituto, “el uso de la fuerza policial no solo debe ser legal o encomendado por autoridad competente, sino que también debe ser conducente para alcanzar un fin legítimo, estrictamente necesario y la alternativa menos lesiva para los derechos humanos”⁶⁴.

En esta materia, el INDH ha recomendado al Estado, en particular:

[...] adecuar su legislación nacional a fin de regular el uso de la fuerza, asegurando que los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego y el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley se incorporen en la legislación. Es necesario que Chile, al igual que otros países como Argentina, México o Perú, regule por ley el uso de la fuerza y empleo armas de fuego por parte de organismos de seguridad del Estado⁶⁵.

En el mismo sentido, y en el contexto del rol que cumplen las policías de cautelar la seguridad democrática, el INDH ha recomendado también:

[...] al Poder Ejecutivo, al Congreso y a las Fuerzas de Orden y Seguridad adoptar y promover una concepción de seguridad democrática con énfasis en la protección de las personas. Tanto la normativa como las políticas que se adopten no deben restringir ilegítimamente el ejercicio de derechos fundamentales⁶⁶.

Por último, a la luz de lo expuesto en este informe, el INDH considera pertinente formular las siguientes recomendaciones:

1. Dejar de usar el concepto de “armas no letales”, reemplazándolo por el de “armas menos letales”, como una forma de visibilizar el riesgo de letalidad y lesiones graves que estas armas acarrear.
2. Considerar como una medida posible la prohibición del uso de escopetas antidisturbios con el tipo de munición que se ha utilizado en Chile durante la crisis social de 2019 -munición múltiple e imprecisa y compuesta por una mezcla de metal y goma-, en razón de sus efectos y de la gran dificultad que existe para que este tipo de munición se ajuste efectivamente al principio de proporcionalidad.
3. Considerar la prohibición del uso de estas escopetas y otros proyectiles de impacto cinético como una forma de “control de muchedumbres”, acotando su uso a los supuestos que autoriza la normativa internacional: individuos violentos que representen una amenaza inminente de daño a agentes policiales o a otras personas.

⁶³ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2018). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*. Santiago, Chile, p. 86.

⁶⁴ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2014). *Estudio exploratorio, op. cit.*, p. 126.

⁶⁵ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2017). *Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público*. Santiago, Chile, p. 265.

⁶⁶ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2012). *Informe Anual 2012, Situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago, Chile, p. 334.

4. Abordar la necesidad de legislar para dar cumplimiento a la obligación del Estado de regular por ley el uso de la fuerza por parte de las policías y las Fuerzas Armadas, compatibilizando el uso legítimo de la fuerza con la protección de los derechos a la vida y la integridad.
5. Con ocasión de estas modificaciones legales puntuales, analizar también la posibilidad de modificar las regulaciones internas de las policías y las Fuerzas Armadas en estas materias, ajustándolas a los estándares pertinentes.