



INFORME Proyecto de ley para la regulación del uso de la fuerza (Boletín 15805-07)

1. Antecedentes y aspectos positivos de la finalidad del proyecto de ley

El gobierno ha propuesto la tramitación de una ley que regula el uso de la fuerza en la función policial¹. Positivamente este proyecto cita algunas normas internacionales que regulan esta materia² y, en la práctica, permite uniformar ciertos criterios para la aplicación de la fuerza de agentes policiales, del servicio penitenciario y de militares en tareas de seguridad. La implementación de una ley de este tipo permitiría solucionar a lo menos cuatro brechas legales actuales:

- a) Contribuiría a cumplir las exigencias normativas³ desarrolladas en los estándares internacionales para el uso de la fuerza⁴.
- b) Serviría para establecer criterios que ayuden a identificar en qué oportunidades se puede emplear la fuerza, con qué elementos, en qué intensidad, y cuáles son las obligaciones correlativas que genera su uso. En Chile sólo desde la ley N°21.427 de febrero de 2022, existe una referencia legal explícita a la facultad de la policía de emplear la fuerza y a partir de ella, las leyes orgánicas de Carabineros de Chile y la PDI establecen que “cuando sea estrictamente necesaria y en la proporción o medida requerida para el desempeño de las

¹ Oficio N° 025-371 de 10 de abril de 2023 de Secretaría General de la Presidencia a Cámara de Diputadas y Diputados.

² “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979 y los “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1990 y las “Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement” de Naciones Unidas de 2020, además de señalar que las Reglas del Uso de la Fuerza otorgan “solidez a derechos consagrados en la Convención Americana de DD.HH. y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.

³ Principio 1 de los “Principios básicos”.

⁴ 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* (Amsterdam: Propia), p. 31; Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2020. Informe sobre la regulación legal del uso de la fuerza pública (Santiago: Propia); Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. 25° periodo de sesiones, 1 de abril de 2014, A/HRC/26/36, párr. 26.

funciones policiales”. Sin embargo, el contenido de los requisitos de necesidad y proporcionalidad no se encuentran definidos.

- c) Podría elevar la categoría jurídica de las normas actuales dictadas por el Ejecutivo, ampliar sus alcances y armonizarlas, generando uniformidad en su aplicación por todos los operadores del sistema penal. De hecho, las normas actuales resultan contradictorias entre sí. El DS 1364 de 2018 estableció una conceptualización clara, pero de aplicación restrictiva para Carabineros en el mantenimiento del orden público; el DFL 1 de 2023 implementó normas para las Fuerzas Armadas en determinadas actuaciones, pero confundió la conceptualización agregando elementos que más bien son propios del derecho internacional humanitario y que no son pertinentes para tareas de aplicación de la ley.
- d) Permitiría interpretar la legítima defensa privilegiada establecida por la ley 21.560, conocida como “Nain Retamal”, considerando los estándares internacionales de proporcionalidad para el uso de la fuerza en la aplicación de la ley.

2. Examen del proyecto

(a) Contenido general del proyecto

El proyecto consta de 19 artículos y una disposición transitoria, estructurados en cuatro títulos. El título I, sobre “Disposiciones generales”, básicamente efectúa definiciones. El título II, “Reglas del uso de la fuerza”, establece deberes en el uso de la fuerza; instauro un modelo; define etapas en el empleo de la fuerza; establece que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública deberá implementar reglamentos para las actuaciones y procedimientos, y en relación a estos, plantea que, a lo menos, deben regularse cuatro escenarios; instauro la obligación de las policías de remitir informes semestrales al Ministerio; señala que las personas detenidas no pueden ser objeto de fuerza; enuncia que deberá darse un tratamiento diferenciado a NNA y personas en situación de vulnerabilidad. El título III “Del uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas en determinadas circunstancias establecidas en la Constitución y la ley” y que, en general, repite las normas anteriores. La disposición transitoria establece que los reglamentos deberán dictarse dentro el plazo de un año y que en el ínterin “seguirán vigentes los instrumentos existentes”.

(b) Análisis del articulado del proyecto. Especial referencia a los problemas observados.

- **Título I. Disposiciones generales.**

Objeto de la ley: el artículo 1 se debiera ajustar a lo señalado en el comentario a) del artículo 1 del “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979⁵, esto es, debiese señalar que la ley “regula el uso de la fuerza que corresponda a ejercer a todos los funcionarios que se desempeñen en tareas de hacer cumplir la ley”. Esto permite reforzar que el estándar internacional es aplicable a las funciones, más que a las instituciones

⁵ “La expresión “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención” (Artículo 1, comentario a), “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”).

cuyo personal las desempeña y destacaría que las normas, criterios y responsabilidades deben ser idénticas, sin distinción de la organización estatal comprometida.

Definiciones: en los artículos 2 y 3 se plantean una serie de definiciones que tienen varios problemas.

Primero, se esperaría que estas tengan un correlato con lo que se norma más adelante en el texto, sin que esto se produzca, ya que el articulado posterior no vuelve a mencionar estos conceptos y, por tanto, no se entiende cuál es el propósito de esta delimitación terminológica.

Segundo, las definiciones sobre “el cumplimiento del deber” y “uso de la fuerza” no tienen justificación normativa en el derecho internacional. La noción del “cumplimiento del deber” es de tipo militar y alude a la posibilidad de emplear la fuerza para cumplir una orden en conflictos armados. Para la aplicación de la ley, la noción de “fuerza” se usa en un sentido más estricto: “vencer una resistencia o neutralizar una agresión”⁶. Lo mismo ocurre con la actual definición de uso de la fuerza que no integra claramente estas dos condiciones: a) vencer una resistencia o b) neutralizar una agresión. Descritos estos conceptos de esta forma, amplían el rango de discrecionalidad con el riesgo de desproporción.

Tercero, junto a la definición de “armas menos letales”, sería útil incluir las de “arma letal” y la de “equipo conexo”. Para este efecto, bien se podría seguir la propuesta técnica efectuada por Amnistía Internacional⁷. Esta última precisión es importante para: 1) establecer mecanismos para la adopción de todo tipo de armas para la función policial; y 2) restringir la posibilidad de uso de equipo conexo para cometer abusos o malos tratos.

Principio de proporcionalidad: la definición de “proporcionalidad” del artículo 3.3 no se ajusta a cabalidad al estándar internacional⁸, debiendo delimitarse con mayor precisión lo que este principio implica: que la fuerza cause el menor daño posible en relación con la amenaza sufrida por una persona o un grupo de personas y que para dimensionar su magnitud se considere tanto la gravedad del delito como el objetivo legítimo que se persigue⁹. 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 consecuencias dañinas¹⁰.

Principio de responsabilidad: el principio de responsabilidad del artículo 3.4 no se encuentra correctamente determinado¹¹. Este principio supone una obligación estatal de rendir cuentas por el uso de la fuerza y establece dos tipos de responsabilidades. Una de naturaleza

⁶ Esa es, por ejemplo, la definición que se puede desprender de la actual Circular 1832 sobre uso de la Fuerza de Carabineros de Chile de 17 de julio de 2020.

⁷ 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), 17.

⁸ Artículo 3 comentario b) del Código de Conducta, Números 4 y 5 de los Principios Básicos.

⁹ Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela (2014): Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de agosto de 2014 reduzcan (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), párr. 136.

¹⁰ 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.

¹¹ Números 7, 8, 22, 23, 24, 25 y 26 de los Principios Básicos.

individual, para los autores y colegas de eventuales excesos en torno a declarar si es que tuvieron conocimiento del evento¹². Otra, de naturaleza institucional, que confiere una serie de deberes a los superiores en torno a hacerse cargo de los efectos de las operaciones y que, por tanto, deben implementar una debida diligencia en: 1) el entrenamiento¹³; 2) impartir instrucciones para ajustar los procedimientos a la ley y a los derechos humanos¹⁴; y 3) rendir cuentas ante la opinión pública, las autoridades civiles y los organismos persecutores penales¹⁵. Esto es especialmente relevante en casos como el de Chile, en el que las autoridades civiles y uniformadas han eludido persistentemente tanto su responsabilidad de rendir cuentas, como de asumir su participación en r los excesos en el uso de la fuerza cometidos durante el estallido social de octubre de 2019¹⁶. Es importante agregar que este principio debería involucrar el cumplimiento de altos estándares de transparencia por parte de la institución de Carabineros de Chile, lo cual no se ha cumplido adecuadamente en los últimos años. Ello ha quedado demostrado tanto por negativas de accesos a información de interés público a medios de comunicación¹⁷ como por no entregar antecedentes solicitados por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en el marco de sus competencias legales¹⁸.

Principio de racionalidad: este principio que contempla el artículo 3.4 no tiene correspondencia ni con las normas, estándares, ni doctrina internacional de derechos humanos y probablemente busca engarzar esta normativa con las eximentes de responsabilidad de la legítima defensa. No obstante, no parece conveniente agregar un cuarto principio que no tiene alcances operativos y que queda subsumido en el de proporcionalidad para los efectos de la ley penal.

Formación y capacitaciones: junto con valorar la inclusión de la “formación y las capacitaciones” en el artículo 4 del proyecto, que se encuentra acorde a lo dispuesto en el principio 19 de los “Principios básicos”, se podría emplear con mayor exactitud la expresión que se usa en inglés y que se refiere al “entrenamiento” y no a las capacitaciones. Esto, porque en las policías chilenas una “capacitación” es una charla expositiva y “entrenamiento” un ejercicio físico. De esta manera el texto podría señalar de forma más precisa, por ejemplo y a modo de propuesta, que las obligaciones profesionales consisten en que el personal encargado de planificar, supervisar, ejecutar y medir el desempeño en el uso de la fuerza

¹² 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).

¹³ “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” (Principio 19, “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”).

¹⁴ Artículos 1, 2, 5 y 8 del Código de Conducta.

¹⁵ CASEY-MASLEN, S. y CONNOLLY, S (2017). Police use of Force under International Law (Cambridge: Cambridge University Press).

¹⁶ La Tercera. 19 de octubre de 2022. Rodrigo Bustos. Columna: La responsabilidad de mando en el caso de Fabiola Campillai [en línea] <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-rodrigo-bustos-la-responsabilidad-de-mando-en-el-caso-de-fabiola-campillai/17ZVFJUYFAGLMGIRN3OYOQMX4/> [21 abril 2023].

¹⁷ <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-ordena-a-carabineros-entrega-de-registros-de-camaras-corporales-usadas-en-operativos-por-estallido-social/>

¹⁸ Ver, por ejemplo, Informe de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2019, INDH, p. 133 y 246.

deberá contar con las certificaciones pertinentes y entrenamiento constante en técnicas de intervención y el empleo de las armas autorizadas. Se sugiere eliminar las restricciones de “disponibilidad presupuestaria y factibilidad” debiendo establecer, por ejemplo, la obligatoriedad permanente de dar condiciones de trabajo seguras para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Prohibición de la tortura: parece relevante reforzar esta prohibición legal, pero para que tenga un efecto operativo correlativo, convendría que en lugar de limitarse a repetir la descripción legal, hiciera una referencia al artículo y endureciera la obligación de ajustar los procedimientos de uso de la fuerza y de privación de libertad a este estándar; insistir en la obligación legal de denunciar estos ilícitos; establecer el deber institucional de efectuar investigaciones rápidas, exhaustivas e imparciales; y destacar la responsabilidad de mando que surge de los actos ilícitos de los subordinados cuando los superiores conociesen o debieren conocer las prácticas del personal bajo su mando.

- **Título II. Reglas del uso de la fuerza.**

Reglas del uso de la fuerza: la denominación “reglas” que emplea el Título II del proyecto, resulta errada porque deriva de la aplicación militar de las normas para el uso de la fuerza en la conducción de las hostilidades en conflictos armados bajo el régimen del derecho internacional humanitario. La expresión debiera referirse a los “requisitos”, “condiciones” o “contexto” para la aplicación de la fuerza¹⁹, que resulta más adecuada al régimen de aplicación de la ley regulada por el derecho internacional de los derechos humanos.

Deberes del artículo 6: El proyecto establece en el artículo 6 una serie de deberes que la policía debe cumplir al usar la fuerza. Los deberes establecidos en los artículos 6.1 y 6.2 fueron considerados a partir del principio 10 de los “Principios básicos” que está centrado principalmente en el empleo de armas de fuego. No obstante, resultan útiles para cualquier evento, considerando lo siguiente: 1) la obligación de identificarse debiera traducirse, además, en la obligación de portar un parche con el nombre o un número en el caso del personal de mantenimiento del orden público; 2) esta obligación de identificarse, debiera estar asociada a la técnica constante de verbalizar y dar instrucciones claras y respetuosas a las personas controladas.

La exigencia que establece el artículo 6.3 es correcta en el sentido que las normas internacionales requieren que se utilicen en la medida de lo posible medios no violentos, y solo se debe recurrir al uso de la fuerza o armas cuando otros medios no sean de ninguna forma eficaces²⁰. Sin embargo, el concepto “gradualidad” no encuentra definición en el derecho internacional y podría ser entendido equivocadamente como una justificación para el escalamiento de la fuerza. En este sentido, debiera complementarse con la noción de “uso

¹⁹ International Committee of Red Cross, ICRC. 7 de marzo 2022. Frequently asked questions on the rules of war. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/ihl-rules-of-war-faq-geneva-conventions> [17 abril 2023].

²⁰ Principio 4, “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

diferenciado” de la fuerza²¹, de manera de especificar los métodos en caso que la fuerza sí se utilice.

El artículo 6.5 constituye una obligación cuya enunciación resulta pertinente, toda vez que una persona que resulte lesionada producto de la fuerza estatal se convierte en una víctima que debe ser asistida. No obstante, no se justifica relativizar este deber de asistencia agregando expresiones como “siempre que la situación operativa lo permita y que con ello no se creara un riesgo de muerte o afectaciones de consideración a su integridad o de terceros”.

Minimizar daños colaterales: el artículo 6.4 plantea que “se deben tomar las medidas razonables para minimizar daños colaterales”. Este es un error grave porque está admitiendo la posibilidad de legitimar lesiones incidentales a la integridad y vida de terceros, lo cual resulta una contravención severa al derecho a la vida y la integridad personal. En el uso de la fuerza policial no están aceptados los daños fortuitos, para prevenir de este modo las trasgresiones más graves que pueden quedar encubiertas bajo esta fórmula, como ocurre con las ejecuciones extrajudiciales o sumarias; así como evitar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes que puedan quedar enmascarados como accidentes propios del oficio. Contrariamente, lo que la ley debe hacer es prohibir de manera categórica el uso indiscriminado de la fuerza y causar daños colaterales.

Deber de reportar: es valorable que el artículo 6.6 establezca que quien emplea la fuerza debe informar a su mando y este a las autoridades políticas, sin perjuicio de la denuncia penal que le asiste a la policía. No obstante, esta redacción falla en no establecer una evaluación interna obligatoria de los reportes individuales, no instituye la obligación de investigar sumariamente y no deja clara la obligación de todas las organizaciones comprometidas de informar a la justicia penal y no sólo las policías.

En el estándar internacional de derechos humanos se considera que el uso de la fuerza debe controlarse de manera efectiva, a lo menos implementando las siguientes medidas que debieran estar consignadas en la ley: 1) Establecer la obligatoriedad de reportar los incidentes en los que se haya usado la fuerza, o se haya sido testigo, y en el que resultaran personas lesionadas o que aleguen haber sido lesionadas; 2) Contar con un oficial a cargo de verificar la consistencia de los reportes para cotejar el cumplimiento, o no, de los principios que autorizan el empleo de la fuerza; 3) Mantener toda la información relacionada con uso de la fuerza policial a disposición del público; y 4) Instruir indagaciones disciplinarias especializadas en casos del empleo de armas de fuego y practicar investigaciones rápidas, detalladas y efectivas cuando se trate de abusos cometidos en contra de personas privadas de libertad²².

²¹ “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. Con el mismo objetivo, también debería permitirse que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuenten con equipo autoprotector, por ejemplo, escudos, cascos, chalecos a prueba de balas y medios de transporte a prueba de balas a fin de disminuir la necesidad de armas de cualquier tipo” (Principio 2, “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”).

²² Comité de derechos Humanos, “Observación General N°31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto”. UN doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, N°15.

Grados de resistencia o de agresión: lo que se describe en el artículo 7, es un “modelo para el uso de la fuerza” que sigue muy de cerca el implementado por Carabineros desde el año 2013²³ y que resulta útil para estos efectos. Este modelo está bien descrito y resulta fácilmente comprensible, de modo que facilita luego el desarrollo de procedimientos estandarizados. Lo que no queda claro es qué se espera hacer con este modelo, pues, pareciera que no identifica los distintos niveles de intensidad de fuerza y de medios asociados, con el principio de “proporcionalidad” descrito anteriormente. En otras palabras, la ley debiera señalar: 1) que este esquema es un modelo para el uso de la fuerza de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; 2) que este modelo es una regulación del principio de proporcionalidad; y 3) que cuando los artículos 10 y 17 del mismo proyecto aluden a que la reglamentación policial y militar debe contener un “modelo que integre los grados de resistencia y agresión y las correspondientes etapas en el uso de la fuerza...”, se está refiriendo a este modelo.

Etapas en el uso de la fuerza: el artículo 8 plantea que existen cinco etapas del uso de la fuerza de acuerdo al modelo descrito en el artículo 7. Esto es erróneo desde varias perspectivas: 1) la “presencia” que describe el primer numeral no corresponde a un evento de fuerza, como tampoco lo es la actuación mediante técnicas de comunicación descrita en el segundo numeral; 2) la verbalización del punto 2 debe darse en todas las “etapas” que aquí se enuncian; 3) la “reducción de la movilidad” del punto 3 se refiere a dos cosas distintas que son, la reducción, por una parte, y la inmovilización, por otra que, en la práctica policial, son circunstancias consecutivas; 4) el punto 3 señala que debe emplearse fuerza “progresiva con moderación”, lo que significaría que existen dos principios que no se han descrito y que corresponden a la “progresividad” y la “moderación”, que no se han definido.

Utilización de fuerza potencialmente letal: el artículo 8.5 señala que “el uso de la fuerza potencialmente letal”... procede en diversas hipótesis: 1) amenaza, o agresión actual o inminente para la vida o afectaciones de consideración a la integridad física del personal o de terceros; 2) con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a la autoridad, o para impedir su fuga; 3) para proteger infraestructura crítica cuando su destrucción puede causar estragos que puedan causar efectos contra la vida e integridad física.

El numeral 5 del artículo 8 tiene dos problemas importantes: 1) Crea una nueva categoría conceptual de fuerza potencialmente letal, un vocablo inadecuado porque no obedece a la distinción aceptada entre “arma letal” y “arma menos letal” y porque la “potencialidad” letal relativiza las características de ambos tipos de armas – aparentemente esta norma se refiere a armas letales; y 2) Sólo la primera hipótesis que menciona, es decir la defensa de la vida, encuentra justificación en el derecho internacional de los derechos humanos y no el caso de que exista una “intención de dañar gravemente infraestructura crítica”. Por una parte, no se aprecia la forma en que un agente de seguridad pueda identificar una “intención” y, por otra,

Asamblea General de Naciones Unidas. “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos” (Reglas Nelson Mandela). Res. 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015. Regla 57(3).

²³ 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.

no existe justificación para el empleo de armas de fuego cuando se trata de la protección de bienes.

Etapas que pueden aumentar o disminuir: el artículo 9 señala que “las etapas en el uso de la fuerza pueden aumentar o disminuir de acuerdo con los grados de resistencia o agresión”. Esto es incorrecto, pues el aumento o disminución que corresponde ejecutar es en la fuerza y no en la posición en que el agente se encuentre. De esta forma, lo que aquí se menciona, debiese formar parte del modelo que se describe en el artículo 7.

Reglamentos sobre uso de la fuerza: el artículo 10 plantea que “el Ministerio del Interior y Seguridad Pública establecerá mediante uno o más reglamentos las actuaciones y procedimientos que se requieran, y los protocolos sobre el uso de la fuerza”. Agrega que estos reglamentos deberán contener, a lo menos “un modelo” del uso de la fuerza y “los medios que corresponderá en cada uno de dichos modelos”. Esta descripción se repite en el artículo 16 para referirse a la tarea que corresponde al Ministerio de Defensa y el dictado de reglamentos para las Fuerzas Armadas “y los servicios bajo su dependencia”.

La reglamentación propuesta en los artículos 10 y 17, tiene los siguientes problemas: 1) aparentemente busca estandarizar procedimientos, pero emplea los conceptos “reglamentación” y “protocolos”, sin delimitar claramente lo que se busca; 2) plantea que una misma función, que es la aplicación de la ley, y que está regulada por los mismos principios internacionales y legales y que está sujeta al mismo modelo que establece el artículo 7, pudiese ser aplicada de manera distinta por las policías, que por las fuerzas armadas cuando estas cumplen misiones de seguridad; 3) plantea que se debieran generar otros modelos institucionales, lo que colisiona con la descripción hecha en el artículo 7; 4) establece que la reglamentación de las Fuerzas Armadas para el uso de la fuerza en tareas policiales, debiera dictarlo el Ministerio de Defensa, olvidando que el encargado de la seguridad pública es Interior y Seguridad Pública; 5) Plantea áreas en las que se debiese reglamentar el uso de la fuerza para policías y militares, pero hace una distinción innecesaria entre las actividades de unas y otras instituciones y no menciona con nitidez cuáles son los eventos coercitivos específicos que se busca regular; 6) Las áreas que menciona como susceptibles de regulación están descritas manera tan equívoca que da la impresión que el derecho de manifestación podría ser limitado si no cuenta con autorización; y 7) No establece una reglamentación para la adopción de armas letales, menos letales y equipo conexo para tareas de seguridad.

Personas detenidas: el artículo 12 señala que el personal policial no puede emplear la fuerza en contra de personas detenidas, salvo “para mantener la seguridad en las unidades de detención o cuando esté en peligro la integridad física de las personas”. La redacción de esta norma resulta inadecuada: 1) no se ve razón para que exista un marco regulatorio distinto para el uso de la fuerza respecto de las personas privadas de libertad, dado que siempre la fuerza es una herramienta excepcional y en este caso operan las mismas condiciones y debiese operar sólo cuando existe una agresión en contra de alguien; 2) Se establece una causal para el empleo de la fuerza que consiste en “mantener la seguridad en las unidades de detención”. Esta enunciación tiene dos problemas, primero, no define qué es un problema de seguridad y, segundo, no señala en qué tipo de establecimientos se podría generar este problema. Aparentemente hace referencia a cuestiones penitenciarias, pero no lo señala. En todo caso, esta norma no debiese ser aplicable en contextos policiales en los cuales no se ve modo en que se pueda alterar la seguridad del lugar.

Tratamiento diferenciado: los artículos 13 y 14 plantean que debieran existir especificaciones adicionales al principio del uso diferenciado de la fuerza para NNA y “personas en situación de vulnerabilidad”, pero no delimita la oportunidad, ni qué tipo de distinciones se pudieran efectuar que sean distintas a la que establece el principio de “proporcionalidad”.

La ley debiese considerar, por ejemplo, las Orientaciones de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 2020, la policía debiera contar con normas operativas y entrenamiento que contenga consideraciones especiales sobre el uso de la fuerza con personas que puedan resultar más expuestas a sufrir daños, y especialmente derivados de los efectos de las armas menos letales, como ocurre con niños, mujeres embarazadas, personas de edad, personas con discapacidad, personas con problemas mentales y personas bajo la influencia de las drogas y el alcohol. Para estos casos se sugiere el diseño de procedimientos estandarizados que adviertan tanto sobre los tipos de lesiones que se pueden generar por el uso directo de cada una de las armas y municiones que forman parte del equipamiento policial, como de las lesiones secundarias que pueden resultar de contextos tales como ubicación de blancos, rebotes, distancias, ángulos, etc²⁴.

- **Título III. Del uso de la fuerza por las Fuerzas Armadas en determinadas circunstancias establecidas en la Constitución y en la ley.**

Medios de las Fuerzas Armadas: el artículo 16 señala que “las Fuerzas Armadas utilizarán los medios terrestres, marítimos, aéreos y espaciales, dispositivos y armamentos, actuando en conformidad a las disposiciones de esta ley y en cualquier otra norma dictada al efecto”. Esta descripción es inadecuada porque: 1) la función de policía que pudieran desempeñar las Fuerzas Armadas, no tiene que ver con los medios de transporte que puedan utilizar y los “dispositivos y armamentos” no son distintos a los que emplea la policía; 2) no sirve de nada que las Fuerzas Armadas sujeten el empleo de la fuerza a los límites que establece esta ley, si acto seguido se las faculta para modificar estos parámetros con “cualquiera otra norma dictada al efecto”.

Deber de reporte: el artículo 18 resulta sobreabundante si ya existe una obligación común de elaborar reportes internos y externos en el artículo 6.

- **Disposiciones transitorias**

Artículo único: el inciso segundo de este artículo se contrapone a lo dispuesto en el primero. Mientras el primero señala que la ley tiene una vigencia inmediata, el segundo establece que la reglamentación interna que se oponga a la ley queda vigente por el plazo de un año.

3. Conclusiones

²⁴ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2020. Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement. Ginebra: UNHROHC. P. 17.

- El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, destinado a la regulación del uso de la fuerza en funciones de seguridad pública, es una buena iniciativa para adecuar normativamente esta materia de acuerdo con el estándar internacional para el uso de la fuerza.
- Cabe mejorar algunos aspectos como son:
 - 1) establecer con claridad normas que sean uniformes para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluyendo a las fuerzas militares cuando sean llamadas a cumplir estas tareas;
 - 2) se deben corregir aspectos de los principios y evitar las confusiones que se pueda generar de la superposición terminológica de dos regímenes internacionales distintos para el uso de la fuerza, como son los derechos humanos para la aplicación de la ley y el derecho internacional humanitario para la conducción de las hostilidades;
 - 3) se debiera definir con claridad el modelo del uso de la fuerza que se quiera implementar en diversas tareas policiales, entendiendo que este modelo teórico es una forma de operacionalizar el principio de proporcionalidad;
 - 4) la estandarización de procedimientos, que en el proyecto se denominan indistintamente “reglamentación” y “protocolos” debiese ser la misma para todas las instituciones que intervengan en tareas de seguridad, pues no hay justificación jurídica, ni práctica para que existan dos regulaciones iguales, pero una bajo el título policial y la otra militar. Esto, además, asegura que en un momento próximo puedan implementarse unidades conjuntas e interoperables en el ámbito de policía.
- Otros aspectos que debieran someterse a debate son: 1) cambiar de denominación de “reglas para el uso de la fuerza” (RUF) porque este es un término militar que se aplica para los conflictos armados y debiera hablarse, más bien, de una “regulación para el uso de la fuerza” o de “principios internacionales para el uso de la fuerza”; 2) se debiera enfatizar la importancia de la responsabilidad de mando en cuestiones como el entrenamiento, la supervisión del uso de la fuerza y la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos; 3) sería conveniente incorporar la idea de “medición del desempeño en el uso de la fuerza”, como mecanismo que permite verificar en cada caso si se cumplieron los pasos de legalidad (fin lícito), necesidad (último recurso) y proporcionalidad (mínimo daño), para así poder rendir cuentas y determinar se los mandos cumplieron, o no, con sus obligaciones.