




Foto: Karol Urzúa

REFORMAR PARA AVANZAR

**RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DE
CARABINEROS DESDE UNA PERSPECTIVA DE
DERECHOS HUMANOS**



AMNISTÍA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO GLOBAL DE MÁS DE 10 MILLONES DE PERSONAS QUE SE TOMAN LA INJUSTICIA COMO ALGO PERSONAL. TRABAJAMOS POR UN MUNDO EN EL QUE TODAS LAS PERSONAS PUEDAN DISFRUTAR DE SUS DERECHOS HUMANOS.

**SOMOS INDEPENDIENTES DE TODA IDEOLOGÍA POLÍTICA, INTERÉS ECONÓMICO Y RELIGIÓN.
NO HAY GOBIERNO LIBRE DE ESCRUTINIO.
NO HAY SITUACIÓN SIN ESPERANZA.**

1. INTRODUCCIÓN: DERECHOS HUMANOS Y FUNCIÓN POLICIAL

El estallido social de octubre de 2019 demostró que las instituciones chilenas a cargo de la aplicación de la ley no sólo pueden resultar ineficientes en momentos de alta exigencia, sino que, pueden constituirse en sí mismas en factores de inseguridad para la población. La razón es sencilla: las fuerzas de seguridad se vieron involucradas en violaciones generalizadas a derechos humanos mientras desempeñan sus labores de mantenimiento del orden público.

En su informe *“Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social”*¹ Amnistía Internacional dio cuenta que entre el 18 de octubre y el 30 de noviembre de 2019 se registraron en Chile más de 12.500 personas que requirieron atención de urgencias en un hospital público por incidentes sucedidos en el marco de las protestas, de acuerdo con el Ministerio de Salud y, al menos 347 personas que resultaron con lesión ocular, en su mayoría por el impacto de proyectiles de impacto cinético, también conocidos como perdigones o balines, de acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Por su parte, la Fiscalía Nacional del Ministerio Público ha constatado recientemente que entre el día 18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2020 se iniciaron 8.508 casos por delitos de violencia institucional generados en el contexto de manifestaciones sociales y resguardo del orden público, en los cuales se identifican 10.568 víctimas².

La gravedad de los hechos ocurridos durante el estallido social llevó a Amnistía Internacional a recomendar la adopción de una reforma estructural, amplia y profunda a Carabineros de Chile, que implique cambios a nivel normativo y cultural. En concreto, señaló las limitaciones que presentaba la naturaleza militar y la estructura orgánica de Carabineros para el desempeño de sus funciones. Desde 2019 las víctimas de violaciones a derechos humanos cometidas en el marco del estallido social esperan una respuesta estatal holística y coordinada para la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Primero, a casi cuatro años de los hechos y a pesar de avances en la determinación de responsabilidades individuales en casos específicos, la regla general en Chile sigue siendo la impunidad y, por tanto, la falta de verdad y justicia³. Segundo, las medidas que ha adoptado el Estado para la reparación de las víctimas han sido limitadas, no forman parte de una política integral de reparaciones, no tienen perspectiva de derechos humanos o su eficacia y eficiencia han sido criticadas⁴. Tercero, la reforma integral y con enfoque de derechos humanos a Carabineros, que sería la medida de garantía de no repetición por excelencia, tampoco tiene avances sustanciales.

Toda reforma a Carabineros debe partir del reconocimiento de las violencias pasadas, incluidas pero no limitadas a las cometidas durante el estallido social de 2019. A partir de allí, el Estado chileno debe avanzar en la adopción de medidas para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, al tiempo que asegura que los hechos no volverán a ocurrir.

1 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp. 14-15.

2 Oficio FN N°696/2023 de 09 de agosto de 2023 del Fiscal Nacional del Ministerio Público al Director Ejecutivo de Amnistía Internacional.

3 De los 8.508 casos por violaciones a los derechos humanos del periodo del estallido social, 6.912 se han cerrado sin ningún tipo de resultado. Oficio FN N°696/2023 de 09 de agosto de 2023 del Fiscal Nacional del Ministerio Público al Director Ejecutivo de Amnistía Internacional.

4 Amnistía Internacional y Núcleo Interdisciplinario de Derechos Humanos, *La reparación integral de las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto del estallido social*, 31 de mayo de 2022, <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-AI-NIDH.pdf>, pp. 14-38.

Ahora bien, la extensión de malas prácticas y de abusos policiales en este período se sumaron a las denuncias de corrupción y encubrimiento de ilícitos que ya afectaban a Carabineros⁵, lo que alentó una discusión seria en torno a la conveniencia de implementar cambios importantes en su organización y funcionamiento. Este proceso de reforma policial ha sido institucionalizado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública con un interés oscilante y con una resistencia permanente de las organizaciones policiales, especialmente frente a la posibilidad cierta de que se implementen controles externos. Al respecto, es pertinente mencionar que el 22° Juzgado Civil de Santiago falló en favor de siete altos oficiales de la policía uniformada, dos de ellos ya retirados, quienes acusaron al ente contralor de extralimitarse en sus facultades fiscalizadoras. La resolución consigna que el hecho de que las acciones policiales estén reguladas por decretos administrativos “no transforma la función y labor de control de orden público en una actividad controlable por la Contraloría”⁶. Amnistía Internacional se ha sumado desde inicios de 2023 a la invitación que formulara el gobierno de participar en una instancia de diálogo inserta dentro de este proceso y que involucra a la academia y la sociedad civil. Desafortunadamente, no existe un avance real para que esta discusión se traduzca en un mejor desempeño policial, ni en un reforzamiento de la obligación de respetar los derechos humanos, mucho menos en una reforma policial.

Este informe parte del supuesto de que el correcto cumplimiento de la labor policial favorece la seguridad de las personas, en otras palabras y en una perspectiva de derechos humanos, que un adecuado cumplimiento de la aplicación de la ley puede influir positivamente para que las personas puedan desenvolverse en espacios en los que se sientan libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito practicado por actores estatales y no estatales⁷. Bajo este enfoque, planteamos que las instituciones policiales deben efectuar adecuaciones que permitan cumplir su cometido bajo dos exigencias básicas⁸: 1) favorecer la protección de los derechos y libertades de todas las personas; y 2) ejercer su actividad con pleno respeto de los derechos humanos. Para este efecto, este informe aborda una serie de nudos críticos que presenta la principal institución policial chilena y cuyas adecuaciones permitirían hacer frente a los graves problemas evidenciados durante el estallido social: Carabineros de Chile.

5 Se ha estimado que el fraude en Carabineros que se denunció en 2017 llega al monto de 28 mil millones de pesos chilenos e involucra a más de 30 personas. Por Mesa de Noticias de El Mostrador, 5 de mayo de 2022. En línea: <https://www.elmostrador.cl/dia/2022/05/05/fraude-en-carabineros-fiscalia-presenta-ra-mas-de-300-testigos-ante-comienzo-de-alegatos-de-apertura/>, <https://www.24horas.cl/nacional/fraude-en-carabineros-fiscalia-estima-en-mas-28-mil-millones-de-pesos-lo-defraudado-al-fisco-3089886>.

6 BBCL. Duro revés a Contraloría: tribunal deja sin efecto cargos a generales de Carabineros por estallido. Por Nicolás Espinoza Riquelme, 14 de septiembre de 2023. En línea: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/de-pasillo/2023/09/14/duro-reves-a-contraloria-tribunal-deja-sin-efecto-cargos-a-generales-de-carabineros-por-estallido.shtml%20%5b15>.

7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos* (Washington: CIDH), parr. 221, p. 101.

8 Osse, Anneke. *Entender la labor policial, recursos para activistas de derechos humanos*, Madrid: Amnistía Internacional, 2007, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25244.pdf>, pp. 42-43.

2. UNA REFORMA PENDIENTE

2.1 Desmilitarización de la organización y del funcionamiento policial

(a) Problema

El carácter militar de Carabineros es un elemento que la organización policial destaca como uno de los más relevantes de su identidad, como consta en las definiciones programáticas del “Manual de doctrina y código de ética de Carabineros”⁹. Según Carabineros, la naturaleza castrense ofrece ventajas en diversos ámbitos: favorece el cumplimiento de los deberes de servicio mediante la obediencia al superior; asegura la prescindencia del personal en las actividades políticas y gremiales, y refuerza la rectitud profesional, acentuando una cultura de obediencia a las normas. Incluso esta identificación militar ha sido imitada por la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)¹⁰.

No obstante, en la práctica la naturaleza militar no ha servido para los fines declarados por Carabineros: no ha puesto atajo a la corrupción, especialmente de quienes han ocupado los cargos más altos¹¹; no ha garantizado la prescindencia política de sus máximas autoridades¹²; no ha sido útil para mantener la uniformidad de los procedimientos en cuestiones sensibles como el uso de la fuerza¹³; ni ha garantizado que los superiores asuman la responsabilidad de mando por los efectos dañinos de las operaciones policiales, como ocurrió durante el estallido social de 2019¹⁴.

9 Orden General N° 2478 de 24.03.2017 de la Dirección General de Carabineros, Manual de doctrina y Código de ética de Carabineros de Chile.

10 Orden General N° 2501 de 09.05.2017 de la Policía de Investigaciones de Chile. Junto con aprobar el reglamento interno de vestuario corporativo, incluye el uso de distintivos militares con equivalencias de grado.

11 24 Horas, Informe Especial. La “Beca Norambuena”, El origen del “Pacogate”. Por Santiago Pavlovic, 28 de septiembre de 2022. En línea: <https://www.24horas.cl/programas/informe-especial/informe-especial-la-beca-norambuena-elorigen-del-pacogate>. BBCL. Caso gastos reservados: Corte rechaza sobreseer a exgeneral de Carabineros Gustavo González Jure. Por Florencia Ortíz, 22 de julio de 2022. En línea: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2022/07/22/caso-gastos-reservados-corte-rechaza-sobreseer-a-exgeneral-de-carabineros-gustavo-gonzalez-jure.shtml>. CIPER. La deuda por \$80 millones que el Ministerio del Interior le perdonó a la esposa del general Mario Rozas. Por David Tralma y Nicolás Sepúlveda, 11 de abril de 2022. En línea: <https://www.ciperchile.cl/2022/04/11/la-deuda-por-80-millones-que-el-ministerio-del-interior-le-perdono-a-la-esposa-del-general-mario-rozas/>. Interferencia, Doble asignación: Carabineros gastó 1,6 millones mensuales en arriendo para Yáñez cuando era agregado en Argentina. Por Maximiliano Alarcón, 2 de diciembre de 2020. En línea: <https://interferencia.cl/articulos/doble-asignacion-carabineros-gasto-16-millones-mensuales-en-arriendo-para-yanez-cuando-era>. DIPRECA: Nuevas condenas por fraude al fisco, falsificación y lavado de activos. Por Prensa Fiscalía, 3 de agosto de 2022. En línea http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?noticid=21186.

12 La Tercera. La molestia del Alto Mando de Carabineros con la “refundación” que propuso la ministra Karla Rubilar tras caso Panguipulli. Por Víctor Rivera, 11 de febrero de 2021. En línea: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/la-molestia-del-alto-mando-de-carabineros-con-la-refundacion-que-propuso-la-ministra-karla-rubilar-tras-el-caso-panguipulli/5Y7G66JYC5BZVFQYAINSDXTRMM/>.

13 El Mostrador. Por causa de delitos de lesa humanidad durante estallido social general director de Carabineros declara como imputado ante Fiscalía. Por el Mostrador, 7 de abril de 2021. En línea: <https://www.elmostrador.cl/dia/2021/04/07/por-causa-de-delitos-de-lesa-humanidad-durante-estallido-social-general-director-de-carabineros-declara-como-imputado-ante-fiscalia/>.

14 La Nación. Rozas e investigación de Contraloría: “No se entiende esta arremetida”. Por Rodrigo Pérez Maldonado, 1 de septiembre de 2020. En línea: <https://www.lanacion.cl/rozas-e-investigacion-de-contraloria-no-se-entende-esta-arremetida/>.

Por el contrario, la importancia que se da en Carabineros al “carácter militar” es un asunto que define las prioridades internas (mantener la identidad militar) y que determina un estilo de comunicación autoritaria entre quienes están dentro (los carabineros) y quienes se encuentran fuera (los civiles). Esto produce dos efectos negativos:

1) Distorsiona las prioridades internas: las jefaturas terminan destinando más tiempo en los procesos internos que en el servicio de seguridad que se debe brindar. En otras palabras, Carabineros destina tiempo en mantener funcionando su estilo militar que estaría mejor invertido en cumplir sus funciones de protección de los derechos de las personas. Además, gracias a la militarización se implementa una cultura jerárquica en la que se espera que las decisiones siempre sean tomadas por la persona más antigua de la pirámide y quienes están en la base optan por esperar instrucciones en lugar de dar cumplimiento a sus obligaciones legales y reglamentarias. Finalmente, no se cuenta con mecanismos internos eficientes para reclamos por abusos de los superiores jerárquicos y la percepción de la identidad y la jerarquía militar contribuye a generar una cultura organizacional que ve con recelo los controles externos de naturaleza civil y se genera resistencia a aceptar controles externos.

2) Produce una extrapolación de la estructura piramidal interna hacia el exterior: la distancia en el contacto entre miembros de la institución de distinta jerarquía se replica en la comunicación que los carabineros de nivel de calle y que desarrollan funciones de rutina en seguridad preventiva sostienen con el público. Por esa razón, el criterio que prima en la solución de conflictos es rígido y busca, sobre todo, dar cumplimiento al mandato de los superiores por sobre el cumplimiento de la ley y de las obligaciones convencionales de derechos humanos, restando posibilidades de sopesar adecuadamente los beneficios o daños que puede producir una intervención policial.

Un modo de corregir los problemas de desviación de prioridades es destacando con claridad cuáles son los deberes que surgen del ejercicio de la función policial. Así se fortalecerían cuestiones de alcance operativo como, por ejemplo, la importancia de hacer cumplir la ley y los derechos humanos, considerando los beneficios y daños que pueden generar las actuaciones del carabinero, o la relevancia de asumir las responsabilidades individuales conforme al cargo y función que se desempeña¹⁵. En todo tipo de normativa debe quedar claro que, tal como se establece en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, “en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”¹⁶.

Es fundamental que la ética policial se despliegue a partir del objetivo de la policía, que es servir a las personas y proteger sus derechos humanos. Estas ideas subyacen en los 10 artículos del “Código de Ética” de la Policía de Investigaciones¹⁷, pero no aparecen con claridad en los 30 artículos del “Código de Ética de Carabineros de Chile”. En su lugar, el código de Carabineros señala una serie de deberes que no están relacionados con el servicio policial como son la patria, la familia y la institución¹⁸.

15 De Rover, C. y Bienert, A. *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las Fuerzas de Policía y de Seguridad* (Ginebra: CICR), 2018, pp. 148-52.

16 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, artículo 2.

17 Policía de Investigaciones de Chile, PDI. 2017. *Código de ética. Consolidando una cultura de responsabilidad. Normativa fundamental de ética y derechos humanos para la policía* (Santiago: Propia).

18 Carabineros de Chile. 2017. *Manual de Doctrina y Código de Ética de Carabineros de Chile* (Santiago: Dirección de Educación, Doctrina e Historia /Centro de Doctrina y Ética), pp.146-61; *Carabineros de Chile. 2019 Código de ética comentado* (Santiago: Dirección de Educación, Doctrina e Historia /Centro de Doctrina y Ética); Carabineros de Chile. 2021. *Derechos humanos en la doctrina institucional* (Santiago: Dirección de Educación, Doctrina e Historia /Centro de Doctrina y Ética).

(b) Recomendaciones

Resulta importante que se discuta el significado de la naturaleza militar de Carabineros y el valor que puedan tener hoy para una organización policial moderna la serie de nociones jurídicas asociadas a lo castrense¹⁹. Considerando la serie de problemas de toma de decisiones que implica una estructura militar y las desviaciones de prioridades que merman los servicios de policía y que, en la práctica, afectan los derechos humanos de sus integrantes y del público, se estima que un proceso de “desmilitarización” de Carabineros es urgente. Esto implica reconocer la necesidad de reforzar su especialización en asuntos policiales y robustecer la ética policial.

Por esta razón se recomienda implementar un nuevo “Código de ética policial” basado en el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979 aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas²⁰ y que sirva de base común para las tres policías nacionales chilenas (Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y Policía Marítima de la Dirección del Territorio Marítimo de la Armada de Chile).

2.2. Control civil

(a) Problema

Amnistía Internacional ha planteado que la policía debe contar con un tipo de administración que sirva para que cumpla su obligación de desempeñar sus funciones de forma imparcial y no arbitraria. Para conseguir un cometido eficaz y ecuánime la policía puede contar con facultades discrecionales en el ejercicio de sus tareas cotidianas, así como disponer de cierta independencia funcional en el ámbito operativo. No obstante, también se requiere una auténtica subordinación al poder civil, para que su actuación quede sujeta a la evaluación constante de las autoridades políticas. Algo que Amnistía Internacional ya planteó en el informe “*Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*”²¹. De esta manera se mantiene el equilibrio entre el ejercicio de las facultades policiales y el funcionamiento eficiente de mecanismos efectivos de prevención, detección y sanción disciplinaria de abusos, mediante la implementación de un sistema explícito de rendición de cuentas en distintos niveles internos ante las jefaturas policiales, así como de las autoridades de la policía ante el ejecutivo²².

19 Constitución Política de la República, artículo 101; Ley 18.961, orgánica constitucional de Carabineros de Chile, artículo 1; Código de Justicia Militar, artículos 6 y 7.

20 Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

21 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp. 108 y ss.

22 Osse, Anneke. *Entender la labor policial, recursos para activistas de derechos humanos*, [INDEX(?)] Madrid: Amnistía Internacional 2007, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25244.pdf>, Capítulos 4. La independencia operativa, pp. 111-119; y Capítulo 8. La obligación de rendir cuentas, pp.185-223.

Desde una perspectiva de derechos humanos es claro que la estructura de los organismos de la aplicación de la ley admite diversas modalidades. No obstante, hay dos características que proporcionan mejores garantías para conseguir una acción policial efectiva y respetuosa del estado de derecho y de los derechos humanos: la existencia de una estructura centralizada y jerárquica vertical, pero con responsabilidades y competencias descentralizadas y, el diseño de un mecanismo de mando y liderazgo que garantice la legitimidad del organismo policial mediante el respeto efectivo de las normas del derecho; establezca una cadena de mando con responsabilidades definidas y procesos decisorios claros y, confirme la responsabilidad del alto mando por el desempeño institucional y su obligación de rendir cuentas en el marco de evaluaciones de la calidad del servicio y el empleo de los recursos²³.

El proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana (Boletín N°14.614-07) busca desarrollar algunos de estos aspectos. Este proyecto, que se encuentra tramitándose en el Congreso en la segunda etapa que establece la Constitución, busca crear una instancia gubernamental civil que, en términos generales, se encargue de supervigilar las acciones policiales, que apruebe los planes estratégicos y los planes de estudio, que promueva la probidad y que pueda requerir la instrucción de procesos disciplinarios. Con todo, el proyecto presenta algunos problemas relacionados con el control civil de las organizaciones policiales, pues deja fuera de la esfera ministerial la conducción de la Policía Marítima (artículos 2 y 3) y, es imprecisa la forma como los servicios de policía quedan subordinados al ministerio, pues, por una parte, emplea una expresión genérica en la que menciona que esta subordinación se materializa “en conformidad a la Constitución y las leyes” (artículo 3) y luego dispone que el ministerio dispone de facultades de “coordinación sectorial e intersectorial” y no de conducción o dirección de las organizaciones policiales (artículo 4), sin que se establezcan mecanismos por los cuales se fijen metas, se mida el desempeño de los jefes policiales o se pueda aplicar sanciones al alto mando por operaciones policiales erróneas que se encuentran bajo su supervisión y control (artículos 5 y 6).

(b) Recomendaciones

Se recomienda implementar transformaciones institucionales a Carabineros diseñando un Ministerio de Seguridad Pública que promueva el funcionamiento eficiente de los servicios policiales con plena adecuación a los estándares de derechos humanos y auténtica subordinación al poder civil. Sólo mediante la supervisión y el control civil se puede hacer efectiva la serie de propósitos vinculados a los derechos humanos, entre ellos: la implementación de una cultura de derechos humanos; el cumplimiento interno del control jerárquico; la asunción de responsabilidades por parte de la cadena de mando policial y civil y, la rendición de cuentas por los resultados de la gestión²⁴. Proponemos que se implemente una institucionalidad civil que se haga responsable de poner metas y medir su cumplimiento por parte de las jefaturas policiales, especialmente en lo que respecta a la adecuación de estas a los estándares internacionales de derechos humanos.

23 De Rover, Cees y Bienert, Anja. *Servir y proteger. Derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas de policía y seguridad*, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2018, <https://www.icrc.org/es/publication/servir-y-proteger-derecho-de-los-ddhh-y-derecho-humanitario-para-las-fuerzas-de-policia>, Capítulo 10. Comando y gestión, pp. 355-376.

24 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp. 108-109.

2.3 Término de la práctica de elusión de las responsabilidades de mando de las jefaturas superiores

(a) Problema

La autoridad que ejerce un superior jerárquico sobre un inferior jerárquico en Carabineros de Chile se denomina “mando”. La principal característica de esta potestad es que confiere al superior jerárquico la capacidad de ejercer control sobre los actos de sus subordinados. Como consecuencia, quien ejerce mando acepta la responsabilidad de las consecuencias positivas y negativas de sus órdenes²⁵. Este es uno de los conceptos que le sirven de base al derecho internacional para atribuir responsabilidad penal a los superiores jerárquicos en relación con los ilícitos cometidos por sus subordinados cuando tuvieran conocimiento de estos o, al menos, debieran haberlo tenido²⁶.

La amplitud de la responsabilidad de mando depende del tipo de autoridad que ejerce un superior jerárquico, esto es, del grado jerárquico y del cargo que se desempeña²⁷. Estos dos aspectos delimitan la capacidad de un oficial o de un suboficial para disponer la ejecución de ciertas tareas a los subordinados. A mayor rango jerárquico, mayor es la amplitud y complejidad de las funciones, mayor es el número de subordinados bajo su dependencia y mayores son los deberes reglamentarios de su cometido.

Si bien la noción de mando existe en la reglamentación y en la formación valórica de militares, carabineros y detectives, no hay un correlato directo entre el mando y las responsabilidades de su ejercicio²⁸. En la práctica, se aprecia que cuando los subordinados cometen ilícitos con ocasión del servicio, las instituciones optan por centrar la determinación de la responsabilidad en el autor directo y evitan que los superiores jerárquicos se hagan cargo de los efectos dañinos de operaciones en las que normalmente les cupo su planificación, supervisión y control.

A octubre de 2022 - tres años desde el estallido social – el INDH había presentado un total de 3.151 querrelas por los delitos de torturas, violencias innecesarias, apremios ilegítimos y muerte por acción estatal. De estas denuncias, 2.987 han sido interpuestas contra personal de Carabineros de Chile. No obstante, hasta la fecha de cierre de este documento sólo se ha formalizado a menos de 200 funcionarios²⁹. Carabineros, por su parte, no ha mostrado interés ni por aclarar los casos, ni por determinar las responsabilidades que pudiera haber involucradas. En 2020 informó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que había efectuado 1.270 indagaciones administrativas - menos de la mitad de los casos denunciados – y que había archivado 1.033 de ellos, pues no se había acreditado la existencia de inconductas³⁰. Como señaló Amnistía Internacional en 2020, estos resultados dan cuenta de que la supervisión de los superiores jerárquicos y el régimen disciplinario de Carabineros de Chile en general es ineficaz, lo que vuelve a cuestionar las garantías que otorga la naturaleza militar al funcionamiento de la organización policial³¹.

25 Doty, J. y Doty, C. 2010. Command Responsibility and Accountability, *Military Review*, 35-38.

26 Meloni, C. 2010. *Command Responsibility in International Criminal Law*. La Haya: TMC Asser Press; Werle, G. 2011. *Tratado de derecho penal internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.

27 Crisp, J. 2021. Understanding Levels of Command Authority. *NCO Journal*, July, 1-4.

28 Constitución Política de la República, artículo 105; Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, de 27 de febrero de 1990, artículo 45; Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, de 7 de marzo de 1990, artículo 50; Código de Justicia Militar, artículo 430; y 49 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 11 de noviembre de 1980, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

29 Pauta. El balance del INDH a tres años del Estallido Social: “Las violaciones más graves desde el retorno a la democracia”. Por Manuel Izquierdo, 18 de octubre de 2022. En línea <https://www.pauta.cl/nacional/balance-indh-tres-anos-estallido-social-violaciones-ddhh-denuncias>.

30 La Tercera. Sumarios en Carabineros: 86% de los policías indagados por casos de DD.HH fue sobreseído. Por Víctor Rivera, 23 de octubre de 2020. En línea <https://www.latercera.com/nacional/noticia/sumarios-en-carabineros-86-de-los-policias-indagados-por-casos-de-ddhh-fue-sobreseido/EMHVDJDOJZDYJHM306XUC4TR6Y>.

31 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp. 92-102.

La resistencia de Carabineros a rendir cuentas se extiende al ámbito interno y a dar respuesta a los cuestionamientos de la sociedad civil³² y a los mecanismos chilenos de control administrativo y penal e, incluso, a las autoridades políticas³³. En 2021 la Contraloría General de la República cuestionó la responsabilidad administrativa de una serie de generales que tuvieron responsabilidades de mando durante el estallido social y la institución asumió públicamente su defensa³⁴, primero desconociendo la competencia del organismo contralor y, luego, mediante la interposición de acciones judiciales destinadas a paralizar la tramitación del proceso administrativo³⁵. En tanto, la máxima autoridad uniformada optó por no pronunciarse sobre cuál era o no la responsabilidad de los generales durante el estallido social y ha desestimado cinco veces su comparecencia ante la Fiscalía para hacer frente a los delitos que se imputan relacionados con su responsabilidad de mando en estos mismos hechos. Como documentó Amnistía Internacional en el informe *“Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social”*, la falta de rendición de cuenta de los mandos también se produce ante solicitudes de información de las autoridades de Gobierno³⁶.

Pareciera que la práctica de elusión de responsabilidad de los superiores en Carabineros forma parte de la una cultura organizacional de Carabineros que enfatiza el deber de obediencia hacia las jefaturas, pero que esquiva las responsabilidades de las autoridades cuyos deberes de servicio se encuentran delimitados por sus niveles de conducción³⁷, por las obligaciones generales de los oficiales³⁸ y por las normas relacionadas con el régimen disciplinario³⁹.

Con todo, una circular dictada con anterioridad al estallido social se encarga de clarificar estos aspectos y define la responsabilidad de mando como el deber de aplicar el principio del control jerárquico⁴⁰. La circular reproduce el Dictamen de la Contraloría General de la República N°64.754/1961 y señala que “el Jefe Superior del Servicio tiene la tuición superior y vigilancia del servicio público que dirige y como tal es y debe ser responsable de la marcha superior del mismo”. Por lo tanto, es responsabilidad de los mandos adoptar los controles y fiscalizaciones que correspondan. No obstante, ninguna de estas normas establece con nitidez que los superiores deban responder administrativamente por los efectos dañinos de las operaciones policiales o por hechos ilícitos de los subordinados que se encuentran bajo su comando y control. De este modo, existe un problema normativo y práctico que facilita la elusión de responsabilidades de los superiores.

32 CNN Chile. Carabineros responde a informe de Amnistía Internacional y afirma que tiene “imprecisiones y omisiones”, 15 octubre 2020. En línea: https://www.cnnchile.com/pais/carabineros-informe-amnistia-internacional-imprecisiones_20201015/.

33 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp. 102-105.

34 CNN Chile. Sumario a Carabineros: Contraloría propuso medidas disciplinarias por denuncias tras el estallido social, 03 marzo 2021. En línea: https://www.cnnchile.com/pais/contraloria-medidas-disciplinarias-carabineros-estallido-social_20210303/.

35 Enestrado. Tribunal rechazó recurso del CDE que buscaba dejar sin efecto suspensión de sumario de Contraloría a Carabineros, 28 abril 2021. En línea: <https://enestrado.com/tribunal-rechazo-recurso-del-cde-que-buscaba-dejar-sin-efecto-suspension-de-sumario-de-contraloria-a-carabineros/>.

36 El Mercurio. Casos del estallido: Alistan acusación por disparo a Gatica y reiteran citación a Ricardo Yáñez, 14 de febrero de 2023, C5.

37 Decreto Supremo N°77 de 1 de marzo de 1989 del Ministerio de Defensa Nacional, aprueba Reglamento de Organización de Carabineros de Chile, N°1.

38 Decreto Supremo N°639 de 25 de abril de 1968 del Ministerio del Interior, aprueba el Reglamento de Servicio para Jefes y Oficiales de Fila de Carabineros, N°7.

39 Decreto Supremo N° 9.603 de 19 de mayo de 1967 del Ministerio del Interior, aprueba el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, N°11.

40 Circular N°1822 de 01 de marzo de 2018 de la Subdirección General de Carabineros, sobre “Principio del control jerárquico permanente: imparte instrucciones”.

(b) Recomendaciones

Se recomienda adoptar tres medidas para poner fin a la práctica de elusión de responsabilidades de mando por parte de las jefaturas superiores en Carabineros: 1) disponer legal y reglamentariamente la obligación de las jefaturas de responder por los resultados dañinos de las operaciones; 2) evaluar anualmente el desempeño de los funcionarios en materia de derechos humanos; 3) definir los perfiles de cargos policiales de acuerdo a la experiencia y calificación de los oponentes en ámbitos de derechos humanos relacionados con la organización y funcionamiento de la institución.

2.4 Regulación legal y operativa para el empleo de armas

(a) Problema

Actualmente se debate en el Congreso un proyecto de ley destinado a la regulación del uso de la fuerza en la función policial⁴¹, que actualmente se encuentra regulada principalmente en protocolos y circulares internas de las policías y del Ejército. Este proyecto hace referencia a algunas normas internacionales que regulan esta materia⁴² y, de efectuarse adecuaciones importantes, permitiría solucionar a lo menos cuatro brechas legales actuales.

Primero, contribuiría a cumplir las exigencias normativas⁴³ desarrolladas en los estándares internacionales para el uso de la fuerza⁴⁴. Para una interpretación adecuada de los principios para el uso de la fuerza es fundamental tener en vista los siguientes conceptos centrales:

- 1) “Legalidad”: significa perseguir un fin lícito y contar con un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación;
- 2) “Necesidad”: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para alcanzar un objetivo legítimo. Dentro del principio de necesidad, se establece la necesidad cualitativa, cuantitativa, y la temporal: qué fuerza, cuánta fuerza y cuándo debe cesar, lo que incluye cuando un objetivo no puede ser logrado;
- 3) “Proporcionalidad”: los medios y el método empleados deben ser acordes con la resistencia ofrecida y el peligro existente; y
- 4) “Responsabilidad”: cumplimiento de ciertos deberes individuales e institucionales específicos para un uso adecuado de la coerción física⁴⁵.

41 Oficio N° 025-371 de 10 de abril de 2023 de Secretaría General de la Presidencia a Cámara de Diputadas y Diputados. La posición de Amnistía Internacional sobre ese proyecto de ley se encuentra en: <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2023/05/Informe-AI-sobre-proyecto-reglas-de-uso-de-la-fuerza.pdf>.

42 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”.

43 Principio 1 de los “Principios básicos”.

44 Amnistía Internacional, *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*, agosto de 2015, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_uso_de_la_fuerza_esp_0.pdf?x73272, 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.

45 Amnistía Internacional, *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*, agosto de 2015 https://www.amnesty.nl/content/uploads/2017/01/ainl_uso_de_la_fuerza_esp_0.pdf?x73272, pp. 20 y ss.

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

Tercero, 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 Decreto Supremo 1364 de 2018 estableció una conceptualización clara, pero de aplicación restrictiva para Carabineros en el mantenimiento del orden público y, el Decreto con Fuerza de Ley 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 ley⁴⁶.

Cuarto, junto con lo anterior, debería derogarse 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 ley⁴⁷.

46 Las normas militares para el uso de la fuerza policial se han denominado en Chile “Reglas para el uso de la fuerza” (RUF) y su redacción plantea confusiones importantes. Por una parte, extienden inadecuadamente las condiciones bajo las cuales se puede emplear la fuerza letal agregando la posibilidad del “cumplimiento de objetivos”, como cuando se trata de repeler ataques a “recintos militares” o “instalaciones de utilidad pública”, independientemente que se vea afectada o no la integridad de los efectivos militares. Por otra, en la práctica sustituyen el principio de “necesidad absoluta” por el de “ventaja militar” al aceptar posibilidad de causar “daños colaterales” que no encuentran justificación ni en el derecho internacional de los derechos humanos, ni en las normas de la legítima defensa del derecho penal chileno.

47 Ver al respecto, Amnistía Internacional, *Informe Ley 21.560 “Nain Retamal”* (Boletín N°14.870-25), 11 de mayo de 2023, <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2023/05/Informe-Al-Ley-21.560-Nain-Retamal.pdf>.

(b) Recomendaciones

Se recomienda ajustar esta regulación en actual tramitación o las normas que se resuelva aprobar de conformidad al estándar internacional de derechos humanos, en el siguiente sentido:

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. Corregir la redacción de los principios para el uso de la fuerza para sujetarse estrictamente a las condiciones que fija el estándar internacional de derechos humanos.
3. Definir con claridad el modelo del uso de la fuerza a implementar en diversas tareas policiales, entendiendo que este modelo teórico es una forma de operacionalizar el principio de proporcionalidad;
4. Estandarizar los procedimientos que en el proyecto se denominan indistintamente “reglamentación” y “protocolos” y que debiesen ser iguales para todas las instituciones que intervienen en tareas de seguridad, sean policiales o militares.
5. Incorporar la idea de “medición del desempeño” como mecanismo que permite verificar en cada caso si se cumplieron los pasos de legalidad (fin lícito), necesidad (último recurso) y proporcionalidad (mínimo daño) al momento del uso de la fuerza, para así poder rendir cuentas y determinar se los mandos cumplieron, o no, con sus obligaciones.
6. Prohibir el uso de armas y de equipo conexo que no estén diseñados directamente para cumplir propósitos lícitos (como porras con púas y balas de metal recubiertas de goma), así como prohibir usos que entrañen riesgos injustificados (como escopetas para dispersar manifestantes);
7. Implementar mecanismos para la selección y adopción de armas menos letales considerando los problemas de precisión, calidad de fabricación, riesgos médicos, consecuencias a largo plazo, impacto en grupos vulnerables, y riesgos de desviación de uso.

2.5 Implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el uso de la fuerza⁴⁸

(a) Problema

El Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales señaló en 2014⁴⁹ que el poder policial conlleva dos responsabilidades: emplear la fuerza bajo determinadas circunstancias y disponer de una regulación interna que permita verificar la licitud o ilicitud de su empleo en cada caso. El Relator planteó que, en la práctica, los principios que regulan el uso de la fuerza pueden ser letra muerta si no se cuenta con un mecanismo de medición y rendición de cuentas mediante el cual las organizaciones policiales se hicieran cargo de sus actuaciones.

48 Amnistía Internacional, *Policías bajo la lupa. Cinco claves para la supervisión y la rendición de cuentas de la policía en las Américas* (Index: AMR 01/4810/2021), 15 de octubre de 2021, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4810/2021/es/>, p.51.

49 “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns”, UN doc. A/HRC/26/36, 1 de abril de 2014, N°23.

Lo que ocurre en las instituciones policiales chilenas es que no cuentan con normas ni práctica interna que establezcan la obligatoriedad de reportar e investigar incidentes en que los que resulten lesionadas personas, lo que explicaría en parte que la mayoría de los procesos administrativos no puedan establecer hechos, ni responsables⁵⁰. Además, la Policía de Investigaciones no cumple con la obligación reglamentaria de llevar un registro diario del consumo de munición⁵¹.

Por otro lado, las autoridades institucionales pareciera que no sólo no tienen claridad sobre el significado de la obligación de responsabilidad que le asiste a toda la cadena de mando cuando se emplean armas de fuego con resultados dañinos⁵², sino que cuando ejercen mando operativo tampoco asumen el deber de evitar prácticas lesivas en el uso de la fuerza⁵³. Y, finalmente, la información sobre incidentes relacionados con empleo de armas de fuego no se encuentra a disposición del público y las autoridades institucionales se resisten a entregarla, tanto cuando son particulares quienes la requieren por transparencia pública, como cuando la solicitud o cuestionamiento emana de organismos de derechos humanos como el INDH o Amnistía Internacional⁵⁴.

50 La Tercera. Sumarios en Carabineros: 86% de los policías indagados por casos de DD.HH fue sobreseído. Por Víctor Rivera, 23 de octubre de 2020. En línea: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/sumarios-en-carabineros-86-de-los-policias-indagados-por-casos-de-ddhh-fue-sobreseido/EMHVDJDOJZDYJHM306XUC4TR>.

51 24 Horas. Controversia por sistema de control de munición en la PDI, 17 de agosto de 2021. En línea: <https://www.24horas.cl/nacional/controversia-por-sistema-de-control-de-municion-en-la-pdi-4926746>.

52 Radio Universidad de Chile. Mario Rozas por cargos de Contraloría: “Los generales cuentan con mi irrestricto apoyo y respaldo”, 12 septiembre 2020. En línea: <https://radio.uchile.cl/2020/09/12/mario-rozas-por-cargos-de-contraloria-los-generales-cuentan-con-mi-irrestricto-apoyo-y-respaldo/>. Interferencia. Responsabilidad del mando policial: lo que hay detrás del tono áspero del director general de la PDI. Columna de opinión de Daniel Soto M., 22 de enero de 2021. En línea: <https://interferencia.cl/articulos/responsabilidad-del-mando-policial-lo-que-hay-detras-del-tono-aspero-del-director-general>.

53 Amnistía Internacional, *Ojos sobre Chile: violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social* (Index: AMR22/3133/2020), 14 de octubre de 2020, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>, pp.89 y ss.

54 CNN Chile. Carabineros responde a informe de Amnistía Internacional y afirma que tiene “imprecisiones y omisiones”, 15 octubre 2020. En línea: https://www.cnnchile.com/pais/carabineros-informe-amnistia-internacional-imprecisiones_20201015/.


(b) Recomendaciones

Se recomienda la implementación de los siguientes mecanismos de medición de desempeño y rendición de cuentas:

1. Establecer de manera clara la obligación de reportar la implementación de buenas prácticas en la actuación policial.
2. Instaurar la obligación de reportar incidentes en los que se haya empleado o presenciado el uso la fuerza y en el que hayan resultado personas lesionadas o que aleguen haber sido lesionadas;
3. Instituir el deber de que un oficial con el cargo de supervisor se encargue de cotejar el cumplimiento de los principios que autorizan el empleo de la fuerza;
4. Sin perjuicio de la labor de los tribunales, implementar canales de denuncia administrativos por abusos policiales en un ente externo al de las instituciones involucradas y radicar allí la orden de instrucción y monitoreo de investigaciones rápidas, exhaustivas e imparciales de tipo administrativo y de funcionamiento paralelo al de la justicia penal⁵⁵;
5. Mantener la información relacionada con uso de la fuerza policial a disposición del público;
6. Crear una unidad especializada dentro de la fiscalía que investigue los casos de violencia policial tomando en cuenta sus complejidades y habida consideración de la estrecha relación de trabajo que existe entre la fiscalía y carabineros para la investigación de delitos⁵⁶.

55 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. 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).

56 Amnistía Internacional, *No sabía que existían dos justicias. Jurisdicción militar y violencia policial en Chile* (Index: AMR 22/3209/2016), 5 de abril de 2016, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/3209/2016/es/>.



**AMNISTÍA
INTERNACIONAL ES
UN MOVIMIENTO
GLOBAL DE
DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS
QUE AFECTAN A UNA
SOLA PERSONA NOS
AFECTAN A TODAS LAS
DEMÁS.**

CHILE: REFORMAR PARA AVANZAR

RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA DE CARABINEROS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

El estallido social de 2019 demostró que la institución de Carabineros de Chile no sólo puede ser ineficiente en momentos de alta exigencia, sino también que puede constituirse a sí mismo en un factor de inseguridad para la población. La razón: se vio involucrada en violaciones generalizadas a derechos humanos mientras desempeñaba sus labores. La gravedad de los hechos llevó, en su momento, a que Amnistía Internacional recomendara una reforma estructural, amplia y profunda de esa institución. En este nuevo informe se plantea que Carabineros de Chile (y otras policías) deben efectuar adecuaciones para favorecer la protección de los derechos y libertades de todas las personas y, ejercer su actividad con pleno respeto de los derechos humanos.

ÍNDICE: AMR 22/7310/2023

OCTUBRE DE 2023

IDIOMA: ESPAÑOL

amnesty.org