

Comentarios y recomendaciones de Corporación Humanas para la discusión general del proyecto de ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y de las fuerzas armadas en las circunstancias que se señala

Boletín Legislativo N° 15.805-07

Cámara de Diputados y Diputadas, primer trámite constitucional

Discusión en general ante las comisiones unidas de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de Seguridad Ciudadana

13 de julio de 2023

I. Presentación institucional

Corporación Humanas es una organización no gubernamental, sin fines de lucro que tiene como propósito la promoción y defensa de los derechos humanos y la justicia de género. Fundada en 2004, se constituye como un espacio de acción, reflexión e incidencia en el desarrollo político e institucional del país, de modo de aportar a la profundización de la democracia y a la inclusión de las mujeres. El marco ideológico que guía la reflexión y acción de Corporación Humanas es la teoría feminista y el derecho internacional de los derechos humanos, no alineándose con ningún partido o conglomerado.

Durante sus 19 años de trayectoria, Humanas ha desplegado un reconocido trabajo de incidencia legislativa, orientado a promover que la normativa nacional se adecue a los estándares internacionales de derechos humanos. Corporación Humanas ha contribuido a incorporar el enfoque de género y de derechos humanos en diversas iniciativas legislativas, como por ejemplo, la ley de cuotas, de aborto en tres causales, la sanción al acoso callejero, la inclusión de la violencia sexual como tortura, la ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres, y la paridad para la convención constitucional, entre otras.

II. Seguridad Pública con enfoque de género

Otorgar rango legal a las reglas de uso de la fuerza representa un importante avance en materia de cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado de Chile, pues permite unificar los criterios de actuación de los agentes de seguridad, profesionalizar su labor, proteger de la violencia institucional a los grupos más vulnerados y prevenir el uso desproporcionado de la fuerza en diferentes contextos.

Esta iniciativa integra la llamada “agenda de seguridad”, anunciada el 14 de abril de forma conjunta por el Poder Ejecutivo y el Congreso, que prioriza el debate de 31 proyectos de ley relevantes en la materia. Dado que esta agenda tiene un enfoque principalmente punitivista, Corporación Humanas destaca positivamente la regulación del uso de la fuerza, por su carácter preventivo de la violencia institucional.

La discusión de este proyecto de ley es sumamente oportuna pues la seguridad pública se ha posicionado como una de las principales prioridades de la ciudadanía. Los índices de temor y preocupación ante la posibilidad de ser víctima de un delito -percepción de inseguridad- se han incrementado de manera exponencial, y son los más altos en 22 años¹, a pesar de que los delitos de mayor connotación se han reducido sostenidamente en la última década.

Considerando que la seguridad pública es una dimensión específica de un concepto más integral que es la seguridad humana, es fundamental que todas las intervenciones estatales, incluyendo la legislación y las políticas públicas, incorporen el enfoque del enfoque de género y de derechos humanos, para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales, respecto de las cuales Chile se ha comprometido, como parte de la comunidad internacional.

La seguridad con perspectiva de género parte del reconocimiento de que las normas sociales de género y las desigualdades entre hombres y mujeres generan inseguridades interconectadas en los ámbitos público y privado². De esta manera, se reconoce que las experiencias de inseguridad no son homologables, y que las mujeres y niñas enfrentan amenazas y riesgos específicos debido a su género.

Sin embargo, el enfoque de género aplicado a la seguridad pública va más allá de visibilizar los mayores riesgos de violencia que enfrentan las mujeres y reducirlas a una población vulnerable. Destaca la capacidad de agencia de las mujeres y la necesidad de promover su participación activa e incidente en los procesos de toma de decisión relativos al diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad.³

Por lo tanto, incorporar el enfoque de género en esta discusión implica reconocer que el sector de seguridad y defensa ha sido diseñado desde una perspectiva masculina, y luego de ese diagnóstico, avanzar en implementar todas las medidas que resulten necesarias para incorporar adecuadamente la participación de las mujeres y los asuntos de género en esta agenda.

¹ Ver [Resultados Índice Paz Ciudadana 2022](#)

² Urrutia, P., Vilellas, A., & Vilellas, M. (2020). Seguridad Feminista. Aportaciones conceptuales y desarrollo actual.

³ Tickner, J. A. (2011). Feminist security studies: Celebrating an emerging field. *Politics & Gender*, 7(4), 576-581.

III. Uso de la fuerza en contexto de manifestaciones y grupos vulnerables

El Estado de Chile ha recibido recomendaciones de organismos internacionales para que “(...) las personas puedan, durante las manifestaciones, ejercer sus derechos de reunión pacífica y a la expresión, sin restricciones ni riesgos innecesarios y desproporcionados para su integridad física y otros derechos humanos”⁴.

En efecto, el uso desproporcionado de la fuerza en contexto de manifestaciones documentadas durante los últimos años ha evidenciado la importancia de regular el uso legítimo de la fuerza en cumplimiento a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en los estándares internacionales.

Al analizar esta problemática, existe un elemento que no es posible soslayar: la condición sexo-genérica incrementa el riesgo y vulnerabilidad a la violencia institucional. En el caso de mujeres y disidencias, suelen ser objeto de afectaciones especiales y agravadas, como agresiones verbales discriminatorias basadas en estereotipos, insultos misóginos, golpes y agresiones físicas en zonas del cuerpo sexualizadas, tocamientos indebidos, desnudamiento forzado y otras expresiones de violencia sexual⁵.

Estas violencias diferenciadas, consecuencia de la desigualdad histórica y estructural que afecta a las mujeres, quedó en evidencia en la revuelta social de 2019, pues los cuerpos de las detenidas se constituyeron en medios para transmitir un mensaje estatal de represión a la disidencia política.

Durante la revuelta, los casos de violencia política sexual no fueron situaciones aisladas o puntuales, ni mucho menos de “excesos”, sino que patrones de conducta en el trato a mujeres y personas de la disidencia sexual, presentes a lo largo de todo el país. En septiembre de 2022 la Fiscalía informó

⁴ ACNUDH (2019), “Informe sobre la misión a Chile 30 de octubre al 22 de noviembre de 2019” disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf

⁵ Al respecto, la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha señalado que “[l]a amenaza cotidiana de acoso sexual y violencia que enfrentan las mujeres en la esfera pública puede volverse mucho más grave durante las protestas y manifestaciones pacíficas. Los relatos provenientes de varios países dan a entender que las mujeres manifestantes tienen más probabilidades que los hombres de sufrir violencia sexual si son detenidas por la policía, sobre todo en el contexto de la represión de la disidencia política. Por ejemplo, pueden ser arrastradas por el pelo, ver expuesta su ropa interior durante la detención y verse sometidas a tocamientos inapropiados, cacheos sin ropa humillantes e innecesarios, amenazas de violación, desnudez forzada e insultos sexistas y de género por parte de las fuerzas del orden y el personal de los centros de detención”. Véase Naciones Unidas, Asamblea General “Elogio de la participación de las mujeres en el activismo y la sociedad civil: el disfrute de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación por las mujeres y las niñas: Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Clément N. Voule” A/75/184 (20 de julio de 2020).

que entre el 18 de octubre de 2019 y el 31 de marzo 2020 en contexto de manifestaciones sociales ingresaron 254 denuncias de desnudamientos forzados, 47 denuncias violencia sexual y 8 denuncias violación, abuso sexual por sorpresa, o abuso con resultado de violación.

Considerando esta realidad, regular el uso de la fuerza desde una perspectiva de derechos humanos implica adoptar un enfoque diferencial respecto a los colectivos en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad, como mujeres y disidencias sexuales.

En el contexto chileno, debe ser objeto de especial preocupación la vulnerabilidad de las mujeres mapuche⁶ que hace más de un año viven en un permanente estado de excepción constitucional. Del mismo modo, las mujeres migrantes, principalmente aquellas en situación irregular, enfrentan mayores riesgos de violencia institucional en su ingreso al país y a lo largo de las rutas irregulares, viéndose en la práctica imposibilitadas de denunciar cualquier abuso pues se arriesgan a la expulsión.

La consideración de estas variables es relevante a efectos de entender y responder, desde los poderes estatales, a las experiencias únicas de opresión que viven las mujeres dependiendo de la discriminación interseccional que enfrentan.

IV. Recomendaciones

Con el propósito de fortalecer el proyecto de ley en discusión, promover su plena adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, e incluir el enfoque de género en el debate de seguridad pública, Corporación Humanas recomienda incorporar al proyecto las siguientes modificaciones:

- 1. Extender el ámbito de aplicación de la Ley.** El artículo 1 del proyecto limita su aplicación a las Fuerzas de Orden y Seguridad y a las Fuerzas Armadas cuando cumplen funciones de resguardo del orden público o de la seguridad pública interior. Este criterio resulta restrictivo y excluye injustificadamente a otros/as funcionarios/as que portan armas letales

⁶ El año 2018 el Comité CEDAW manifestó su preocupación por “(...) Las denuncias de uso excesivo de la fuerza por agentes del Estado contra mujeres mapuches en la Araucanía, y la falta de datos sobre los casos de violencia contra mujeres indígenas” y recomendó al Estado de Chile que “[v]ele porque todas las formas de violencia de género contra las mujeres mapuches a que den lugar las acciones o las omisiones de agentes estatales de todos los niveles, incluida la policía, o resultantes de tales acciones u omisiones, sean debida y sistemáticamente investigadas, se procese de forma eficaz a los culpables y se les impongan condenas y medidas disciplinarias adecuadas y se proporcione a las víctimas reparación o una indemnización.”, Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile, 14 de marzo de 2018, CEDAW/C/CHL/CO/7, párr. 24 f) y 25 f).

y menos letales, como por ejemplo Gendarmería. Recomendamos usar la terminología amplia establecida por Naciones Unidas “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”⁷ o “personal de las fuerzas del orden”⁸, de manera que la normativa se aplique a las funciones y tareas de seguridad pública y establezca obligaciones uniformes para las diferentes instituciones concernidas.

- 2. Formulación de reglamentos y protocolos específicos para grupos en situación de vulnerabilidad.** Recomendamos que los reglamentos y protocolos establecidos en los artículos 10, 14 y 17 consideren enfoques diferenciados de uso de la fuerza para mitigar los mayores riesgos de violencia institucional que enfrentan las mujeres por su edad, orientación sexual o identidad de género, origen étnico, nacionalidad, y otros factores de discriminación. En efecto, la experiencia demuestra que las niñas y adolescentes, las mujeres embarazadas, las indígenas o migrantes, las mujeres trans y lesbianas⁹, están más expuestas al uso desproporcionado de la fuerza y al desnudamiento forzado durante la detención, el cual debe ser expresamente prohibido.

⁷ El término se define de la siguiente manera: “a) 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. b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.” Véase Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169, sin votación, el 17 de diciembre de 1979, comentarios a) y b) sobre el artículo 1.

⁸ Otra terminología empleada es “personal de las fuerzas del orden”, definido como “[t]odo agente de la ley, ya sea nombrado o elegido, que ejerce funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención. Cuando las facultades de aplicación de la ley sean ejercidas por militares, uniformados o no, o por las fuerzas de seguridad del Estado, la definición de personal de las fuerzas del orden incluye los funcionarios de esos servicios. El personal de las fuerzas del orden también abarca a los funcionarios de inmigración. El término se aplica por igual tanto a los que actúan extraterritorialmente como en el territorio nacional.” Véase Oficina del Alto Comisionado. Naciones Unidas Derechos Humanos. (2021). Orientaciones de Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, pág. 50.

⁹ Sobre los riesgos diferenciados que enfrentan las mujeres y la necesidad de prevenir afectaciones a sus derechos, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que “[e]n el diseño e implementación de los operativos debe prestarse especial atención a las formas desproporcionadas e ilegítimas en que el uso de la fuerza puede afectar a ciertas personas y/o grupos en función de sus características particulares, tales como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas con algún tipo de discapacidad o los adultos mayores. En ese sentido, los protocolos de actuación policial y la implementación y el control de operativos deben contener previsiones y prever medidas especiales para evitar efectos discriminatorios y afectaciones agravadas. En particular, los Estados deben preservar la integridad física de las personas menores de edad, según establece la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”. Véase CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión “Protesta y Derechos Humanos” OEA/Ser.L/V/II (septiembre 2019), párr. 165.

Por otra parte, recomendamos que los reglamentos y protocolos aborden otros procedimientos que pueden dar lugar a un uso abusivo de la fuerza, como desalojos, allanamientos, controles de identidad preventivos, detenciones y traslados, entre otros.

- 3. Incorporación de la participación de la sociedad civil en la revisión de reglamentos y protocolos.** En los artículos 10 y 17 se establece el deber de elaborar reglamentos y protocolos sobre el uso de la fuerza, que serán revisados cada cuatro años por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o el Ministerio de Defensa, según corresponda, e incluirán la participación de las instituciones autónomas de derechos humanos. Recomendamos incorporar a las organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en seguridad pública y derechos humanos en la revisión de protocolos, tal como se establece en el Acuerdo de Solución Amistosa del caso Alex Lemun contra Chile, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰, con el fin de dotar de mayor transparencia al proceso y generar mecanismos de participación efectiva y control ciudadano en el monitoreo de la implementación e impacto de la normativa¹¹.
- 4. Precisión de los contenidos mínimos en la formación y capacitación.** El artículo 4 del proyecto establece que el personal deberá contar con formación y capacitaciones adecuadas para hacer uso de la fuerza. Recomendamos que estos programas consideren: formación sobre los principios y normas de derechos humanos aplicables; certificaciones obligatorias para que los/as funcionarios/as sean autorizados a portar y utilizar sólo aquellas armas para las que se hayan formado adecuadamente; dotar de los más altos estándares de transparencia a los procesos formativos, informando semestralmente sobre el número de capacitaciones, duración y contenidos, periodicidad y número de participantes; generar mecanismos de revisión continua de la efectividad y pertinencia de los programas de capacitación.
- 5. Restringir el uso de la fuerza letal a casos de amenaza a la vida e integridad¹².** El artículo 8 numeral 5 del proyecto de ley habilita el empleo de la fuerza letal para detener a quien que

¹⁰ CIDH (2017). Acuerdo de Cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Edmundo Alex Lemun Saavedra Vs. Chile, pág. 2.

¹¹ Las organizaciones de la sociedad civil constituyen un pilar fundamental de la rendición de cuentas. Al respecto, Naciones Unidas ha indicado “[h]a rendición de cuentas efectiva del personal de las fuerzas del orden implica la participación de muchas instancias diferentes: representantes del Gobierno, el parlamento, el poder judicial, agentes de la sociedad civil y órganos de supervisión independientes, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos o las defensorías del pueblo.” Véase Oficina del Alto Comisionado. (2021). Orientaciones de Naciones Unidas sobre el empleo de armas menos letales en el mantenimiento del orden, párr. 3.2.

¹² Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley establecen: que “[l]os 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

oponga resistencia a la autoridad o para impedir la fuga de una persona. Recomendamos incorporar una redacción clara que limite el uso de la fuerza letal a la protección de la vida e integridad de las personas.

- 6. Otorgar rango legal al derecho a reunión y manifestación.** De forma complementaria a la discusión de las reglas de uso de la fuerza, recomendamos avanzar en la adopción de una legislación específica que resguarde el derecho a reunión pacífica, con el objeto de respetar y garantizar el pleno goce del derecho a la protesta, a la libertad de expresión y a la participación política de toda la población.

V. Conclusiones

Regular el uso de la fuerza a través de un instrumento legal es un esfuerzo que va en la dirección correcta, pues la prevención, control y sanción de la violencia policial es uno de los principales desafíos del país en materia de seguridad pública, pues la función policial debe desempeñarse siempre con pleno respeto y protección a los derechos humanos.

Del mismo modo, resulta fundamental incorporar el enfoque de género en los debates sobre seguridad pública, pues las mujeres y otras poblaciones que enfrentan discriminación estructural, como disidencias sexuales, migrantes e indígenas, entre otras, viven en situaciones de mayor inseguridad y frecuentemente no son consideradas sujetos con agencia en el ámbito de la seguridad¹³.

Avanzar en una agenda de seguridad con perspectiva de género, que contemple y aborde de manera integral las experiencias y necesidades diferenciadas de las mujeres, y que al mismo tiempo incorpore su participación sustantiva en todos los niveles de toma de decisiones, incluyendo el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas, programas, actividades y procesos relacionadas con la materia, ha demostrado ser un factor imprescindible para la construcción, preservación y sostenibilidad de sociedades más seguras.

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.” Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, párr 9.

¹³ Urrutia, P., Villellas, A., & Villellas, M. (2020). Seguridad Feminista. Aportaciones conceptuales y desarrollo actual.