

**Mandatos de la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y de la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**

Ref.: OL CHL 2/2025  
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

24 de enero de 2025

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo y Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con las resoluciones 50/17, 53/4, 49/10 y 52/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con el **proyecto de ley que regula el uso de la fuerza (Boletín 15805-07)**, actualmente en primer trámite constitucional en el Senado, cuyo objetivo es el de regular el uso de la fuerza por el personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en la mantención del orden público y de la seguridad pública interior frente a amenazas como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.<sup>1</sup> Reconocemos que la elevación de estas regulaciones a rango legal representa un avance significativo que puede tener múltiples efectos positivos en la práctica policial y la protección de derechos. Sin embargo, identificamos aspectos que requieren mayor desarrollo para asegurar su plena compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

*Puntos a destacar como positivos*

La decisión de regular el uso de la fuerza mediante una ley formal constituye un paso importante que se alinea con los estándares internacionales más recientes. La observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos enfatiza en sus párrafos 28-29 la necesidad de contar con un marco legal claro, detallado y públicamente accesible para regular el uso de la fuerza. El Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos (A/HRC/55/60) refuerza esta exigencia, destacando que la claridad normativa es esencial para la rendición de cuentas y la prevención de abusos. En este contexto, la elevación a rango legal de estas regulaciones puede generar seis efectos positivos fundamentales.

El proyecto de ley podría incrementar la legitimidad y eficacia en la aplicación de la ley al establecer criterios claros, públicos y predecibles sobre el uso de la fuerza, fortaleciendo así la confianza ciudadana en la función policial. También, podría permitir uniformar los criterios para funcionarios de distintas instituciones que deban cumplir funciones de orden o seguridad, superando la actual dispersión normativa en

---

<sup>1</sup> Véase artículo 1 del Proyecto de ley.

protocolos y reglamentos institucionales. En tercer lugar, podría otorgar mayor protección jurídica a personas servidoras públicas que deben emplear la coerción física en cumplimiento de sus funciones. Como cuarto efecto, podría contribuir a delimitar y reducir los efectos potencialmente dañinos del uso de la fuerza mediante la estandarización de procedimientos. Así mismo, podría facilitar la implementación de mecanismos objetivos de medición y evaluación del desempeño en el uso de la fuerza. Finalmente, podría permitir delimitar con claridad las responsabilidades individuales, institucionales y estatales en esta materia.

*Sobre las definiciones incluidas en el proyecto de ley (artículo 2).*

La definición de "armamento menos letal" debe incorporar los criterios establecidos en las Orientaciones de la ONU sobre armas menos letales (2020), especificando que se trata de armamento: a) específicamente diseñado y probado para incapacitar minimizando la probabilidad de muerte o lesiones permanentes; b) sujeto a evaluación técnica independiente que valide su idoneidad; c) sometido a validación médica previa sobre sus efectos en la salud; y d) acompañado de protocolos detallados de uso que consideren factores contextuales y poblacionales.

La definición de "objetivo legítimo" requiere mayor precisión para evitar interpretaciones extensivas. Debe establecerse expresamente que constituye objetivo legítimo exclusivamente aquella finalidad específica, concreta y lícita que justifica el uso de la fuerza como último recurso, siempre que: a) exista base legal clara; b) persiga un fin permitido por el derecho internacional; c) resulte estrictamente necesario; y d) no existan medios menos lesivos para alcanzarlo.

*Protocolos para armas menos letales (artículos 2 y 8.4)*

Siguiendo las Orientaciones de Naciones Unidas de 2020 y la observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/GC/37, paras. 85-87), resulta fundamental establecer un proceso riguroso para la selección, adquisición y uso de armamento menos letal. El Protocolo Modelo para que los Agentes del Orden Promuevan y Protejan los Derechos Humanos en el Contexto de las Manifestaciones Pacíficas (A/HRC/55/60) desarrolla estos estándares, estableciendo que este proceso debe incluir evaluación técnica independiente, validación médica de impactos en la salud, y protocolos específicos que consideren factores como distancia de uso, zonas corporales permitidas y prohibidas, y contraindicaciones para grupos vulnerables. Es recomendable que el proyecto establezca la obligatoriedad de este proceso y sus componentes esenciales.

Así mismo, las "Orientaciones sobre Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden" de Naciones Unidas (2020) enfatizan la importancia de establecer mecanismos efectivos de supervisión y control. Por lo tanto, el proyecto de ley debería incorporar un sistema integral que incluya:

- Supervisión directa por mandos capacitados
- Revisión inmediata de todo uso de fuerza que resulte en lesiones
- Evaluación periódica del desempeño institucional

- Auditoría externa independiente
- Mecanismos accesibles de denuncia ciudadana
- Sistema de indicadores de desempeño
- Publicación regular de estadísticas y análisis

*Sobre el principio de proporcionalidad (artículo 3).*

Por su parte, el principio de proporcionalidad incluido en el artículo 3 del proyecto de ley requiere un desarrollo más profundo que refleje su verdadera dimensión operativa. La observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos, en sus párrafos 36-40, establece que toda restricción debe satisfacer el test de proporcionalidad, siendo necesaria y proporcionada en el sentido estricto del término. El Protocolo Modelo por su parte, complementa este estándar, señalando que la proporcionalidad exige emplear la magnitud mínima de fuerza que resulte necesaria para alcanzar el objetivo legítimo, considerando cuidadosamente la gravedad de la amenaza y las circunstancias específicas.

Esta comprensión operativa del principio de proporcionalidad tiene importantes implicaciones prácticas que el proyecto de ley debe incorporar expresamente. En primer lugar, la intensidad de la fuerza empleada debe limitarse estrictamente a aquella magnitud que permita restablecer el imperio del derecho, venciendo una resistencia o neutralizando una agresión específica. En segundo término, dado que todo uso de la fuerza tiene potencial de generar daños o lesiones, resulta fundamental acotar estos efectos lesivos mediante protocolos estandarizados que establezcan claramente las técnicas y medios autorizados para cada nivel de fuerza. Adicionalmente, debe prohibirse expresamente tanto la generación de daños colaterales como el uso de la fuerza con propósitos meramente demostrativos, incluyendo la práctica de disparos de advertencia.

*Sobre el sistema integral de responsabilidad (artículos 3 y 6)*

Es recomendable que el proyecto de ley desarrolle con mayor detalle los tres niveles de responsabilidad establecidos en el estándar internacional. La observación general No. 37 establece en sus párrafos 89-91 los requisitos de rendición de cuentas y responsabilidad de los agentes del orden. El Protocolo Modelo complementa estos estándares señalando que, a nivel individual, cada funcionario que emplee la fuerza debe tener la obligación de reportar por escrito su uso, documentando detalladamente las circunstancias, razones y resultados, incluyendo cualquier lesión o daño causado. Estos reportes deben realizarse de inmediato y ser evaluados por supervisores capacitados.

La responsabilidad institucional implica múltiples obligaciones que deben especificarse: impartir instrucciones claras para la adecuación de procedimientos a la ley y estándares de derechos humanos; dotar al personal de equipamiento apropiado y actualizado; proporcionar entrenamiento permanente en defensa personal, técnicas de intervención y empleo de armamento; implementar sistemas de medición del

desempeño en uso de la fuerza; y garantizar la investigación rápida, exhaustiva e imparcial de posibles abusos.

La responsabilidad estatal, por su parte, requiere el establecimiento de mecanismos robustos de rendición de cuentas que incluyan reportes periódicos detallados a las autoridades internas, políticas y judiciales, así como a la opinión pública. Estos informes deben contener datos estadísticos sobre uso de la fuerza, lesiones resultantes, investigaciones realizadas y medidas correctivas adoptadas.

#### *Formación y capacitación (artículo 4)*

El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979) enfatiza en su artículo 3 que la capacitación de los funcionarios es fundamental para el uso adecuado de la fuerza. Las Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta (1989) establecen que esta formación debe ser tanto inicial como continua, y debe incluir aspectos éticos y de derechos humanos además de competencias técnicas.

El proyecto debe desarrollar estos estándares estableciendo un sistema integral de formación que incluya:

- Capacitación inicial exhaustiva antes de la asignación de funciones operativas
- Actualización periódica obligatoria al menos anual
- Evaluación teórica y práctica de competencias
- Entrenamiento específico en el uso de cada tipo de armamento
- Formación en técnicas de desescalada y negociación
- Educación en derechos humanos y principios éticos
- Capacitación en primeros auxilios y atención médica de emergencia

Además del Protocolo Modelo, como parte integral del conjunto de Herramientas prácticas para que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley promuevan y protejan los derechos humanos en el contexto de protestas pacíficas, se incluye un manual sobre la facilitación de manifestaciones pacíficas para agentes del orden. El manual, que estará disponible pronto, ayudará a las fuerzas del orden a implementar y hacer operativas las disposiciones del Protocolo Modelo. Se recomienda entonces que, una vez que el manual esté finalizado, sea tomado también como guía en el desarrollo de nuevos procesos de formación o en la revisión de los existentes.

#### *Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas (artículos 6.7, 10 y 14)*

La observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos establece en sus párrafos 89-91 la obligación de investigar de manera efectiva, imparcial y oportuna cualquier alegación de uso ilegal de la fuerza. El Protocolo Modelo (2024) desarrolla

estos estándares, estableciendo que para una supervisión efectiva se requiere:

- a) Mecanismos internos de control que aseguren la revisión inmediata de todo uso de fuerza que resulte en muerte o lesiones graves, siguiendo los protocolos establecidos en el Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias (Protocolo de Minnesota).
- b) Un órgano externo de supervisión con facultades para investigar de manera independiente, en línea con lo establecido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en su documento "Función policial democrática: marco común de las Naciones Unidas" (2021).
- c) Mecanismos accesibles para la presentación de denuncias por parte de la población afectada, siguiendo las directrices del Manual ampliado de derechos humanos para la policía de la OACNUDH (2019).

Es indispensable que el proyecto de ley incluya mecanismos de supervisión alineado con dichos estándares.

#### Uso de fuerza potencialmente letal (artículo 8.5)

La regulación del uso de fuerza potencialmente letal requiere especial atención. El Comité de Derechos Humanos, en su observación general No. 36 sobre el derecho a la vida (2019), ha establecido que el uso de fuerza letal debe estar estrictamente limitado a situaciones donde resulte absolutamente necesario para proteger la vida frente a una amenaza inminente. En el mismo sentido, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990) establecen en su principio 9 que solo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger la vida.

La observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos refuerza estos principios, estableciendo específicamente que las armas de fuego no son una herramienta apropiada para el control de manifestaciones y nunca deben utilizarse simplemente para dispersar una asamblea. Según el párrafo 88 de dicha Observación, el uso de armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de manifestaciones debe limitarse exclusivamente a individuos específicos en circunstancias donde sea estrictamente necesario para enfrentar una amenaza inminente de muerte o lesión grave.

Por su parte, el Protocolo Modelo desarrolla estos estándares, estableciendo protocolos específicos de gradualidad en el uso de la fuerza y enfatizando que la fuerza letal solo puede utilizarse como último recurso ante una amenaza inminente a la vida. Por ello, resulta preocupante que el artículo 8.5 del proyecto autorice el uso de fuerza potencialmente letal para la protección de infraestructura crítica. Esta disposición excede significativamente el marco establecido por el derecho internacional. Como ha señalado el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en su informe A/HRC/26/36 (2014), la protección de bienes materiales, por importantes que sean, no puede justificar el uso de fuerza letal.

Sobre este punto, también quisiéramos recordar que, durante su visita a Chile en octubre de 2023, la Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes escuchó muchos relatos de personas heridas durante el estallido social de octubre-diciembre de 2019, causado, entre otras cosas, por el uso de municiones de proyectiles múltiples por parte de las fuerzas del orden. Se informó a la Relatora Especial de que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones estaban trabajando para reformar los procedimientos de intervención policial para el control del orden público, de conformidad con las normas internacionales. Los Carabineros, en particular, ya no utilizaban armas cinéticas de 12 proyectiles de perdigones de goma, que se utilizaron durante el estallido social de 2019. Las armas de control de multitudes que ahora estaban en stock contenían tres proyectiles. Además, se han introducido cursos de capacitación en derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a fin de prevenir y combatir la violencia institucional.

Deseamos destacar que las armas menos letales pueden ser letales y causar lesiones graves. En particular, las municiones y los lanzadores que contienen proyectiles múltiples (en lugar de uno solo) se consideran inseguros de desplegar porque son imprecisos, alcanzan objetivos de manera indiscriminada y arbitraria y representan un riesgo significativo para los transeúntes, a quienes las autoridades deben el deber de cuidado.

Debido al dolor o las lesiones excesivas o innecesarias causadas, los proyectiles cinéticos múltiples son inherentemente crueles, inhumanos o degradantes y, como tales, se consideran prohibidos por el derecho internacional. Por consiguiente, respaldamos la recomendación de la Relatora Especial sobre la tortura (véase A/HRC/78/324) de garantizar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley utilicen únicamente armas de tiro no letales en la vigilancia policial de las reuniones públicas. Las municiones de perdigones u otros perdigones metálicos deben retirarse rápidamente. El uso de la fuerza en la aplicación de la ley siempre debe cumplir con las normas y estándares internacionales.

#### *Intervención de Fuerzas Armadas (artículos 11, 12, 13 y 14)*

El “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” establece en su artículo 1 que dicho término 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. Los comentarios al artículo 1 aclaran que esto incluye a las fuerzas militares cuando ejercen funciones de policía.

La observación general No. 37 del Comité de Derechos Humanos aborda específicamente esta cuestión en su párrafo 80, estableciendo que las autoridades deberían abstenerse escrupulosamente de recurrir al ejército para el control de asambleas. En los casos excepcionales en que se considere necesaria tal participación, las fuerzas militares deben estar plenamente capacitadas en normas de derechos humanos, operar bajo mando civil y adherirse estrictamente a los mismos estándares aplicables a las fuerzas policiales. Como ha señalado la Corte Interamericana en el caso "Alvarado Espinoza vs. México", esta participación debe ser:

- Extraordinaria, justificada y temporal

- Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles
- Regulada mediante protocolos específicos sobre uso de la fuerza
- Supervisada por órganos civiles competentes
- Sujeta a evaluación periódica

Por tanto, el proyecto debe establecer claramente que cuando las Fuerzas Armadas realicen funciones de orden público o seguridad interior, quedarán sujetas a los mismos principios, restricciones y mecanismos de control que las fuerzas policiales, sin excepción.

A la luz de lo anterior, instamos al Gobierno de Su Excelencia a revisar **proyecto de ley que regula el uso de la fuerza (Boletín 15805-07)**, para asegurar que el proyecto se ajuste a los estándares internacionales citados, particularmente aquellos establecidos en el “Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza”, y las “Orientaciones sobre Armas Menos Letales”.

En cumplimiento de los mandatos de los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, seguimos a su disposición para proporcionar asistencia técnica adicional en el marco de nuestros respectivos mandatos sobre el tema abordado en esta comunicación.

De conformidad con los mandatos que nos ha otorgado el Consejo de Derechos Humanos, agradeceríamos mucho su cooperación y sus comentarios sobre los siguientes asuntos:

1. Sírvase explicar cómo se plantea alinear las disposiciones establecidas en los estándares mencionados, para que el proyecto de ley: incorpore los criterios de las “Orientaciones de Naciones Unidas sobre Armas Menos Letales” (2020); desarrolle el principio de proporcionalidad siguiendo el marco establecido en los “Principios Básicos” y la interpretación del Comité de Derechos Humanos; establezca un sistema integral de responsabilidad que refleje los tres niveles establecidos en el “Código de Conducta” y sus comentarios.
2. Por favor explique detalladamente cómo se planea alinear las disposiciones sobre uso de fuerza potencialmente letal para alinearlas con la “observación general No. 36” del Comité de Derechos Humanos.
3. Sírvase proporcionar más información sobre cómo plantea modificar los programas de entrenamiento que se desarrollarán para asegurar la correcta implementación de la futura ley, incluyendo información sobre contenidos, periodicidad y mecanismos de evaluación, en línea con las “Directrices para la Aplicación Efectiva del Código de Conducta” y el “Manual ampliado de derechos humanos para la policía de la OACNUDH”.

4. Sírvase incluir en la respuesta de su Excelencia cuáles serán los sistemas de supervisión y control que se establecerán para monitorear el cumplimiento de la ley, incluyendo los mecanismos para la investigación independiente de incidentes graves y la recopilación sistemática de datos sobre uso de la fuerza, siguiendo los estándares establecidos en los principios 22 a 26 de los “Principios Básicos”.
5. Sírvase proporcionar información sobre las etapas restantes y los plazos del proceso legislativo con respecto al proyecto de ley, así como de los mecanismos de consulta y participación que se implementarán durante la elaboración de las indicaciones al proyecto, considerando la importancia de incorporar las perspectivas de expertos independientes, organizaciones de la sociedad civil y grupos potencialmente afectados, siguiendo las recomendaciones del “Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias”.

Esta comunicación, como comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Gina Romero

Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Morris Tidball-Binz

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Ben Saul

Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Alice Jill Edwards

Relatora Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes