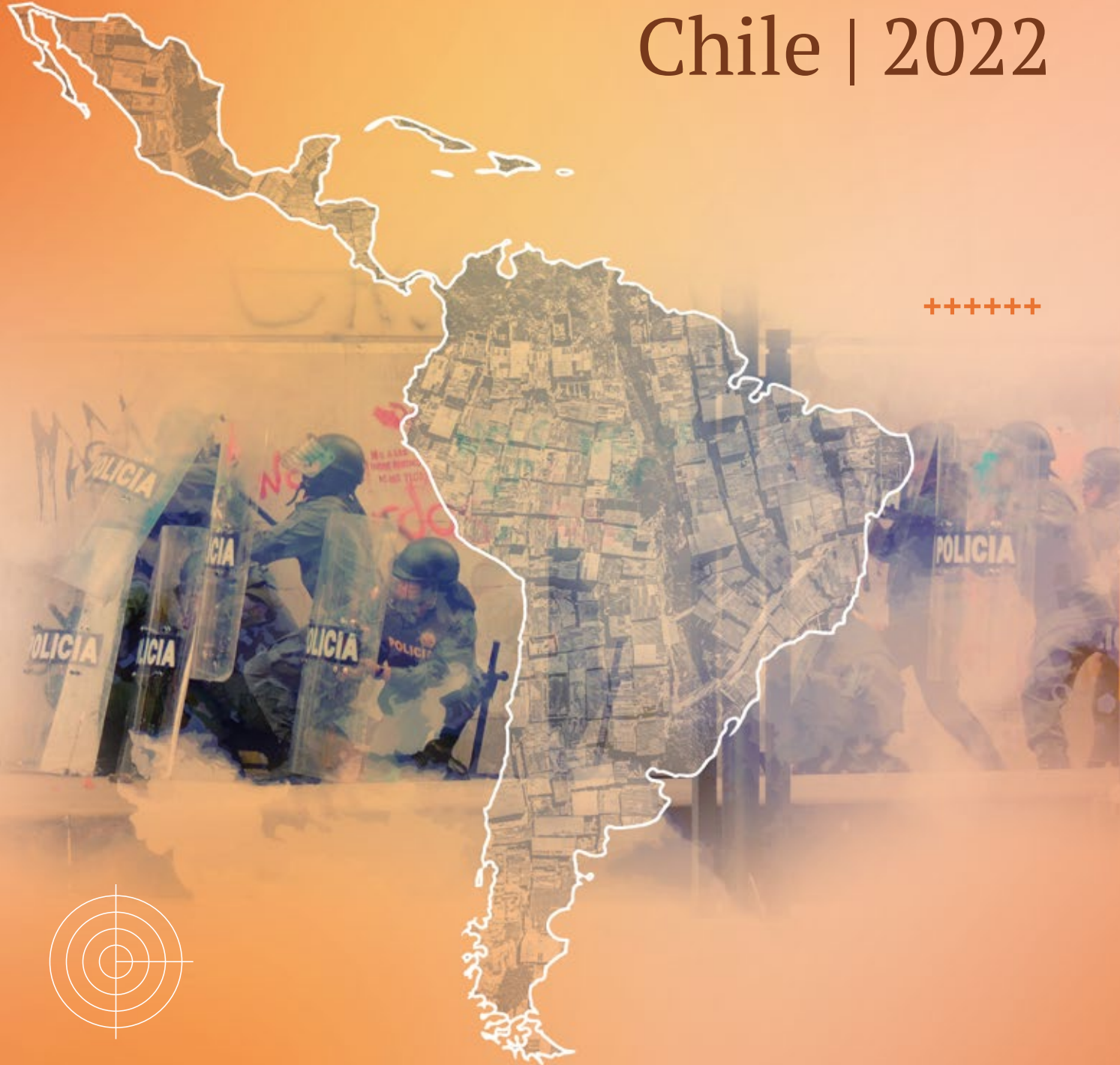


— MONITOR
FUERZA —
— L E T A L

Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean

Chile | 2022

+++++



Servicio Social Pasionista



INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS | CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA | UNIVERSIDAD DE CHILE

UWI

REACIN



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA



Chile

CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA
del Instituto de Asuntos Públicos
UNIVERSIDAD DE CHILE

Alejandra Mohor
Iván Olivares
Nicolás Bravo
Carolina B. Díaz
Diego Piñol

1. Introducción.

Chile es un Estado unitario, con un sistema político republicano, democrático y representativo; y un régimen de gobierno presidencialista, caracterizado por la concentración del poder político en la figura del presidente de la República. Territorialmente, se divide en dieciséis regiones administradas de manera descentralizada y descentralizada. Con respecto a la población, esta se extiende a los 17.574.003 habitantes²⁴.

El Estado en Chile se divide en tres poderes independientes: el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente; el Poder Legislativo, que reside en el Congreso Nacional, integrado de manera bicameral por el Senado de la República y la Cámara de Diputados, quienes se encargan de discutir proyectos de ley y fiscalizar los actos del Gobierno; y el Poder Judicial, un órgano indepen-



.....
²⁴ Con base en el último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas en el país, en el año 2017.

diente y autónomo²⁵ responsable de la administración de justicia y la aplicación del derecho vigente.

1.1. Marco normativo para el uso de la fuerza.

El artículo 101 de la Constitución Política de la República de Chile establece las Fuerzas de Orden y Seguridad interna del Estado, y las integra por dos instituciones de carácter obediente y no deliberante: Carabineros²⁶ y la Policía de Investigaciones (PDI)²⁷. Estos cuerpos se disponen “para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma en que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas”.

Carabineros de Chile se caracteriza por ser una institución militarizada y jerárquica, consagrada a una labor esencialmente preventiva²⁸ (artículo 3 de la Ley N.º 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile). La PDI, por su parte, constituye una institución de carácter civil y reconoce como misión principal²⁹ investigar y esclarecer delitos que ya han sido perpetrados, en conformidad con las instrucciones dictadas por el Ministerio Público (artículo 4 de la Ley N.º 2.490, Orgánica Constitucional de la Policía de Investigaciones de Chile).

.....

²⁵ Existen otros órganos autónomos que desempeñan una función especializada, entre ellos la Contraloría General de la República y el Ministerio Público —a cargo de la investigación de los hechos constitutivos de delito—, que cumplen con labores en torno al funcionamiento de las agencias de seguridad del Estado.

²⁶ En el mismo artículo: “son un cuerpo armado, esencialmente obediente y no deliberante”.

²⁷ Una tercera agencia estatal —investida del uso legítimo de la fuerza— es Gendarmería de Chile. Cuerpo armado y militarmente disciplinado que tiene por principal labor la custodia de los centros de privación de libertad. Su exclusión responde a ciertas notas sui generis de su naturaleza institucional, que la privan, formalmente, de su reconocimiento como fuerza pública consagrada al resguardo del orden público y de la seguridad interna del Estado. Un ejemplo clásico es su dependencia administrativa entregada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en lugar de la subordinación tradicional de esta clase de órganos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

²⁸ Carabineros cumple también con roles de educación, comodidad pública, en colaboración y entrega de información de utilidad e interés práctico; solidaridad social, con labores para el beneficio de la comunidad, sobre todo en situaciones de emergencia; integración nacional, con labores que garanticen la soberanía nacional; e investigación, con acciones para indagar, esclarecer y comprobar delitos, faltas o hechos de interés institucional, como auxiliares de la justicia.

²⁹ Las otras áreas de servicio de Policía de Investigaciones se centran en el control migratorio, el análisis criminal e inteligencia policial, y de contribución al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevención de hechos delictuales, y de representar al país como miembro de la Organización Internacional de Policía Criminal.

Estas fuerzas formaron parte del Ministerio de Defensa Nacional hasta el año 2011, fecha en que se promulgó la Ley N.º 20.502 que establece la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, entidad concebida para la gestión del orden público y la seguridad interior del Estado, y nuevo mandamás civil de los cuerpos armados en estudio.

El ejercicio de la labor de resguardo del orden público y de la seguridad interior del Estado a la que son encomendados estos órganos —en especial, Carabineros de Chile, como policía preventiva y consagrada al policiamiento en terreno— reconoce un marco legal de actuación. Este régimen normativo tiene por finalidad cautelar la legitimidad en el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado, al amparo de los requerimientos básicos de un Estado democrático y constitucional de Derecho. En este sentido, se prevé una batería jurídica encabezada por los siguientes instrumentos (todos de índole reglamentaria —*i.e. infralegal*—):

- + Decreto 900, del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. Promulgado el 20 de junio de 1967 y que aprueba el Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile, N.º 11. Estatuto normativo de carácter técnico y finalidad disciplinar, y que, entre otras cosas, regula todas aquellas faltas que no sean de naturaleza jurídico-penal.
- + Decreto 1364, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Promulgado el 13 de noviembre de 2018, establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público. Entre otras cosas, dispone una serie de principios prácticos para el uso de la fuerza en resguardo del orden público y prescribe el deber de las instituciones policiales de emitir informes estadísticos semestrales y desagregados territorialmente sobre su uso de la fuerza.
- + Circular 1756, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Promulgada el 13 de marzo de 2013 y vigente hasta el 1 de marzo de 2019, fecha en que se reemplazó por la Circular 1832. Ambos instrumentos normativos imparten instrucciones técnicas respecto al uso de la fuerza, establecen principios generales en torno a su ejercicio y regulan, en particular, el empleo de armas letales y potencialmente letales.
- + Orden General 2287, de la Dirección General de Carabineros de Chile. Promulgada el 14 de agosto de 2014 y vigente hasta el 1 de marzo de 2019,

fecha en que se reemplazó por la Orden General 2635. Ambos instrumentos normativos aprueban respectivos Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, los cuales, en lo fundamental, emprenden una traducción práctica de las directrices internacionales que se han dictado para informar todo uso de la fuerza por parte de agentes del Estado. Adicionalmente, estos protocolos han procurado condensar la normativa tanto nacional como internacional (vinculante) que, en apego irrestricto a los derechos humanos, se ha formulado para regular este plano de la función policial.

- + Orden General 2490, de la Dirección General de Carabineros de Chile. Promulgada el 11 de mayo de 2017, aprueba el Manual de Técnicas de Intervención Policial para Carabineros de Chile, Nivel 1. Este manual práctico imparte instrucciones generales y específicas para las intervenciones policiales en terreno, previa reflexión sobre su interacción con los derechos humanos y los procedimientos para respetarlos.
- + Orden General 2478, de la Dirección General de Carabineros de Chile. Promulgada el 24 de marzo de 2017, aprueba el Manual de Doctrina y el Código de Ética de Carabineros de Chile, donde se establecen los principios rectores de la institución y los cánones de desempeño de la labor policial en general; y de Carabineros de Chile, en particular.
- + Orden General 2186, de la Dirección General de la Policía de Investigaciones de Chile. Promulgada el 19 de mayo de 2008, aprueba el Código de Ética de la institución, donde se establecen los principios rectores de esta y los cánones de desempeño de su labor policial.

1.2. Contexto.

En Chile se manifiesta una situación de violencia y criminalidad moderada. De los datos presentados en los boletines estadísticos anuales del Ministerio Público —para los años 2017, 2018 y 2019— se desprende que los delitos más frecuentes en el país son los delitos no violentos, los delitos contra la libertad e intimidad de las personas, y el delito de lesiones. Por su parte, el homicidio es uno de los delitos menos frecuentes: el país presenta una tasa de homicidios promedio de 3,4 c/100 mil hab. para los últimos diez años, y de 4,4 c/100 mil hab. para el año

2018; mientras que la tasa a nivel suramericano es de 22,8 c/100 mil hab. para los últimos diez años, y 21 c/100 mil hab. para el año 2018³⁰. Con respecto al uso de armas de fuego, estas se asocian solo alrededor de un 40% de los homicidios en el país, lo que ubica a Chile entre los países con menos violencia homicida de la región.

Respecto de las instituciones de seguridad, la policía chilena habría gozado de niveles de confianza relativamente altos, con un promedio de 56% entre 1996 y 2018, mientras que a nivel latinoamericano es de 45% para el mismo periodo. En el año 2018 el promedio regional es de 35% mientras que Chile presenta un 48% de confianza en 'la policía'³¹.

Pese a estas cifras optimistas de la situación nacional, en las últimas décadas se han presentado localmente denuncias contra las instituciones policiales, sobre todo de uso de violencia contra sectores vulnerables de la población, habiendo casos y sentencias relevantes. Se han documentado diversas situaciones en movilizaciones públicas y en el contexto de operativos policiales. Estos últimos han sido de alta frecuencia en la zona de la Araucanía, donde tiene lugar el conflicto del Estado con el pueblo mapuche. El Instituto Nacional de Derechos Humanos³² (INDH) publica desde el año 2011 informes del Programa de Derechos Humanos y Función Policial, en los que se analiza el actuar de Carabineros y PDI. Estos informes reportan múltiples detenciones, agresiones sexuales, desnudamientos, uso excesivo de la fuerza, respuestas desproporcionadas y lesiones con armas de fuego y perdigones, especialmente contra niños, niñas y adolescentes (NNA), población mapuche y adultos mayores; así como allanamientos no autorizados. Los informes también dan cuenta de la ausencia de protocolos de actuación

.....
³⁰ Con base en los datos disponibles en UNODC Data, visitados el 10 de noviembre de 2021 <https://dataunodc.un.org/data/homicide/Homicide%20victims%20worldwide>

³¹ La formulación de la pregunta sobre confianza es genérica, esto es, no consulta por carabineros o Investigaciones, sino por 'la policía'. Los resultados en el tiempo han mostrado que la confianza en 'la policía' ha venido decayendo de 63% para el año 2016, 43% en el año 2017, 48% para el año 2018 y alcanzando su mínimo histórico en el año 2020 con 32% (Corporación Latinobarómetro, 2020).

³² Fundado el año 2009, mediante Ley N.º 20.405, como una corporación de derecho público autónoma e independiente, con la misión de "promover y proteger los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile". Entre sus funciones se encuentra la generación de informes anuales sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, incluyendo recomendaciones para su debida tutela y garantía por parte de los órganos y autoridades del Estado.

apegados a las normas nacionales e internacionales. El Instituto ha presentado múltiples querrelas y acciones constitucionales de amparo por delitos de tortura, tratos crueles o inhumanos contra estos grupos; algunas de las cuales han tenido como consecuencia la formalización³³ de funcionarios policiales.

Lo anterior ha puesto en crisis³⁴ a las instituciones y su legitimidad desde múltiples ámbitos, incluyendo su probidad administrativa e institucional, levantando cuestionamientos en torno a su transparencia, el uso de la fuerza y el respeto por los derechos humanos. A este respecto, en los años recientes han tenido lugar cuatro eventos de relevancia:

- + Durante el año 2016 se devela la malversación de caudales públicos desde el año 2006 en la institución de Carabineros.
- + A principios de 2018, el Ministerio Público informa sobre la manipulación de pruebas por parte de la Unidad de Inteligencia Operativa Especial de Carabineros, mediante las cuales se incriminaba a ocho comuneros mapuches detenidos durante la Operación Huracán, —operativo policial que se condujo durante septiembre del 2017— a fin de probar su supuesta vinculación con una asociación ilícita terrorista.
- + En noviembre de 2018, en un operativo policial programado en la zona de Temucucui, tuvo lugar el homicidio del comunero mapuche Camilo Catrillanca a manos de Carabineros.
- + En octubre de 2019 se produjo el denominado “estallido social”, una serie de movilizaciones y protestas a lo largo de todo el país que dan cuenta de un descontento social generalizado, asociado a diversos aspectos de la calidad y a las cualidades de la vida en Chile. En este contexto se vivió una fuerte represión y violación de los derechos humanos de los civiles por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad, aumentando las denuncias por excesos policiales.

.....

³³ Formalización corresponde al hito dentro del proceso penal a través del cual se comunica al investigado del cargo por los hechos en que se le involucra, configurando su imputación.

³⁴ Los resultados del Barómetro de las Américas evidencian los cambios en la percepción de la ciudadanía en torno a las policías como mostraba la nota al pie 6.

Estos eventos tuvieron como consecuencia “una baja sistemática de los niveles de confianza y aprobación ciudadana”³⁵ en las instituciones, impactando fuertemente en la percepción de la ciudadanía con respecto a estas y su desempeño. En el caso de Carabineros, la aprobación de su desempeño de 77% a febrero del 2017, se habría desplomado a 40% a febrero del 2018³⁶. Si bien luego tuvo alzas, se redujo a un 38% entre octubre y noviembre del 2019, en el contexto de la crisis social. Por su parte, la Policía de Investigaciones ha sido una de las instituciones con mayor aprobación en los años previos al 2019, presentando un porcentaje promedio de aprobación de su desempeño de 74% entre 2015 y 2019. No obstante, ante los hechos del “estallido social”, su aprobación disminuyó de 80% a 57%³⁷.

Los eventos relatados tuvieron como respuesta múltiples destituciones de funcionarios, la renuncia del general director de Carabineros, Bruno Villalobos, en marzo de 2018; la solicitud de renuncia del general director de Carabineros, Hermes Soto, en diciembre del 2018; así como la creación de diversas Comisiones Especiales Investigadoras en la Cámara de Diputados³⁸. En mayo de 2017, el entonces ministro del Interior, Mario Fernández, anunció un plan de reestructuración de Carabineros con el fin de impedir la repetición de hechos similares. En marzo de 2018 el presidente Sebastián Piñera llama a construir un Acuerdo Nacional por la Seguridad, conformándose una mesa transversal de trabajo que en julio del mismo año publica un documento con medidas para los principales ámbitos de intervención: modernización y fortalecimiento de las policías, modernización y fortalecimiento del Sistema de Inteligencia del Estado, fortalecimiento de la seguridad pública, reestructuración del sistema de control de armas y co-

.....
³⁵ En González, 2020. ¿Carabineros de Chile?: Modernización o reforma.

³⁶ Cadem. (2020). Encuesta Plaza Pública: Primera semana de marzo - Estudio N°321. En: https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/03/Track-PP-321-Marzo-S1-VF_Baja.pdf

³⁷ Ibid.

³⁸ Entre las Comisiones Especiales Investigadoras se encuentran la de: la actuación de los organismos policiales, de persecución criminal y de inteligencia en torno a la supuesta existencia de pruebas falsas en el marco de la denominada “Operación Huracán”, las actuaciones del Ministerio del Interior, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca, los Ministerios del Interior y Defensa, y de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública relacionados con la declaración de estado de emergencia a partir del 18 de octubre de 2019 y los actos del Gobierno y de las policías en el marco del control de orden público, que hayan significado afectación o violación de los derechos humanos de civiles desde el 28 de octubre de 2019 en adelante.

ordinación entre actores del sistema de persecución penal³⁹. Adicionalmente, se conformó el Consejo de Reforma a Carabineros⁴⁰, presidido por el exministro del Interior y Seguridad Pública Gonzalo Blumel; y la Comisión Independiente de Reforma Policial⁴¹, encabezada por el senador demócrata Felipe Harboe. Ambas mesas entregaron sus respectivas propuestas en torno a la reforma de Carabineros en enero del 2020.

Durante el “estallido social” se violaron sistemáticamente los derechos humanos de civiles por parte de Carabineros y Policía de Investigaciones, viéndose involucradas también las Fuerzas Militares debido al estado de excepción constitucional por emergencia declarado por el presidente Sebastián Piñera. Ante estos hechos diversas organizaciones internacionales⁴² realizaron visitas al país con el fin de observar la situación de violencia y la respuesta institucional a las manifestaciones. Los informes emanados de ellas incluyen recomendaciones al Estado chileno, y sus conclusiones apuntan a que en Chile se habrían perpetrado violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos por parte de las Fuerzas del Orden y Seguridad, así como a las normas y estándares internacionales en la materia. Estas consistieron en el uso excesivo y/o letal de la fuerza, la privación arbitraria de la vida, lesiones, torturas, malos tratos, violencia sexual y detenciones arbitrarias en todo el territorio, principalmente en zonas urbanas. Se advierte que la gestión de las manifestaciones por parte de Carabineros

³⁹ Gobierno de Chile. (2018). Acuerdo nacional por la seguridad pública. En: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/ee/24/ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf

⁴⁰ Consejo Asesor Reforma Carabineros. (2020). Consejo de reforma a Carabineros. En: https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo_carabineros_v2.pdf

⁴¹ Comisión de Seguridad. (2020). Propuesta reforma a Carabineros. En: https://f744c123-fe21-4c48-a867-abdba3d32d02.filesusr.com/ugd/8d54ec_8a60b52b41074125bc3574d3ce9d7e41.pdf

⁴² Entre las organizaciones que emitieron informes se encuentran Amnistía Internacional (<https://www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/>), Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/es/world-report/2021/country-chapters/377426>), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/317.asp>), el Comité por los Derechos Humanos de América Latina (<https://www.cdhal.org/wp-content/uploads/2020/01/Informe-Final-Misi%C3%B3n-de-Observaci%C3%B3n-a-Chile-FINAL.pdf>) y la Misión quebeco-canadiense de observación de los derechos humanos en Chile (<https://placedeladignite.com/wp-content/uploads/2021/04/informe-final-mision-quebeco-canadiense-ddhh.pdf>).

se habría llevado de manera represiva, sin tomar medidas eficaces y oportunas para minimizar el riesgo para los civiles. Por su parte, el INDH⁴³ entregó cifras de 3.765 personas heridas —445 con lesiones o pérdidas oculares—, de las cuales 2.122 habrían sido heridas por disparos de arma de fuego, 2.071 con munición catalogada como no letal⁴⁴.

Así entonces, para los años 2018 y 2019 —periodo que abarca este informe—, las instituciones policiales, Carabineros en particular, se encontraban bajo el escrutinio político, público e internacional, tras darse a conocer malas prácticas institucionales en diversos ámbitos, pero que tienen en común altos niveles de autonomía, opacidad en la información, escasa regulación práctica de la acción policial y laxos mecanismos de control interno y externo. Pese a que sistemáticamente, desde el año 2011, el INDH a través de sus informes anuales develaba al menos algunos de estos aspectos, desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se promovía el aumento de facultades con amplios niveles de discrecionalidad y sin tener en consideración los efectos de estas decisiones. Como ejemplo de ello, el año 2019 se dio a conocer el resultado de una investigación que estimó, pese a las dificultades para acceder a la información, que la tasa de controles de identidad efectuados por Carabineros excedía las 250 cada mil habitantes⁴⁵.

.....
⁴³ Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2020). INDH entrega nuevo reporte de cifras a cuatro meses de iniciada la crisis social. Disponible en <https://www.indh.cl/indh-entrega-nuevo-reporte-de-cifras-a-cuatro-meses-de-iniciada-la-crisis-social/>

⁴⁴ Las armas de fuego utilizadas con mayor frecuencia fueron escopetas antidisturbios con balines de goma. La Universidad de Chile y la Universidad Austral de Chile realizaron estudios sobre la composición de los balines, información que se aborda más adelante en el apartado Indicadores.

⁴⁵ Para este tipo de procedimiento el estudio compara las tasas equivalentes en Inglaterra y Gales, que alcanzan a 5 cada mil habitantes; y Nueva York, donde se registran solo 1,2 controles de identidad cada mil habitantes. <https://derecho.udp.cl/profesor-mauricio-duce-presenta-su-estudio-sobre-control-preventivo-de-identidad/>

2. Metodología

El proceso metodológico seguido para construir las canastas de indicadores nacionales se ciñó a aquel establecido por el Monitor respecto de las fuentes requeridas y el tratamiento a los datos.

Caben aquí dos precisiones respecto del objeto principal de análisis, esto es, la fuerza letal de agentes de seguridad en servicio. Respecto de la letalidad, esta se describe para fines del Monitor, asociada al medio; es decir, al uso de armas de fuego de munición metálica, lo que en el caso chileno podría no restringirse a balas, sino hacerse extensivo a otras municiones que, como se discutirá en las conclusiones, han mostrado una composición metálica preeminente. No obstante, el presente estudio se remite a armas de fuego de munición metálica tradicional para no afectar la comparación internacional, procurando discutir a este respecto en el desarrollo del documento.

Una segunda precisión relativa al contexto nacional refiere a la condición de servicio y franco del personal policial. Aun cuando no se identifica una norma específica y clara al respecto, algunas normas vinculadas y la propia doctrina y práctica institucional establecen un límite ambiguo entre ambos estados. Lo anterior ya que todo policía aun en situación de franco (fuera de turno) se entiende llamado al servicio al momento que se enfrenta a un delito flagrante. Excepción a ello serían situaciones en las que, a través de un sumario administrativo, se establezca que no procedía la presencia del funcionario en el lugar de los hechos⁴⁶.

La siguiente sección refiere entonces a aquellos aspectos particulares de la metodología aplicada al caso chileno.

2.1. Fuentes de información.

Una síntesis de los datos y sus fuentes se presenta en la Tabla 1 y se desarrolla en las páginas siguientes.

.....
⁴⁶ Para alcanzar estas precisiones se hicieron entrevistas formales e informales a expertos y ex funcionarios de la institución.

Tabla 1. Síntesis de datos y fuentes requeridos

	Solicitado a:	Estado entrega:	Prensa
Civiles muertos/heridos por policía en servicio con arma de fuego	Carabineros	Entregado en 2da solicitud	Recogido
	PDI	Señala no disponible	
Policías en servicio muertos/heridos por civil con arma de fuego	Carabineros	Entregados parcialmente en 1ra y 2da solicitud	Recogido
	PDI	Entregados parcialmente en 1ra solicitud; en 2da señala no disponible.	
	Subsecretaría de Interior - MISP	Deriva a policías	
Detenciones	Carabineros	Entregado en 1ra solicitud	No buscado
	Policía de Investigaciones	Entregado en 1ra solicitud	
Armas incautadas	Carabineros	Entregado en 1ra solicitud	No buscado
	Policía de Investigaciones	Entregado en 1ra solicitud	
Dotación policial	Carabineros	Entregado en 3ra solicitud Dos solicitudes son denegadas atendiendo a las normas de secreto del Código de Justicia Militar	Recogido solo respecto de FFAA durante estado de excepción constitucional
	Policía de Investigaciones	Entregado en 1ra solicitud y por derivación	
	Subsecretaría de Interior - MISP	Derivado a policías y Subsecretaría para las FFAA	
	(por derivación) Subsecretaría para las FFAA	Derivado a ramas de las FFAA por separado	
	(por derivación) Ramas de las FFAA	Denegado por cada una atendiendo al secreto que otorga el artículo 436 del Código de Justicia Militar	
Homicidios	Servicio Médico Legal	Entregado en 1ra solicitud	No buscado

Fuente: Elaboración propia

Fuentes institucionales

Todos los datos requeridos para construir los indicadores⁴⁷ fueron solicitados a las instituciones pertinentes en el marco de la Ley N.º 20.285 que regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

En general, las instituciones policiales respondieron a los requerimientos de información en forma oportuna según establece el marco normativo, haciendo uso de la extensión de tiempo máxima permitida. Al Ministerio de Interior y Seguridad Pública le fue requerida información respecto de ambas policías y de FFAA (para periodo de excepción constitucional), no obstante, éste se remitió a derivar la solicitud a estas mismas⁴⁸, y a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa⁴⁹. Pese a entregarlas dentro de los tiempos normados, las respuestas fueron parciales. En ambos casos se proporcionó información relativa a: funcionarios policiales fallecidos y heridos en servicio⁵⁰, dotación policial, detenciones efectuadas y armas incautadas. Ante la primera solicitud de información —desagregada según eventos y personas involucradas y otras variables—, ambas instituciones señalaron no disponer de información relativa a civiles fallecidos y heridos por la acción de funcionarios en servicio por no contar con ‘dicha variable’. Se realizó una segunda solicitud, con un menor nivel de desagregación de la información, que fue respondida favorablemente por Carabin-

.....

⁴⁷ Si bien algunos de ellos se disponen en plataformas de acceso público (como el total de detenciones) se consideró pertinente no excluirlos de las solicitudes de información con la finalidad de reportar un único medio de acceso a la información, así como disponer de mayor nivel de desagregación de la información para análisis más detallados.

⁴⁸ De esto resulta que, adicional a la solicitud presentada directamente, las instituciones reciben y responden también a aquella que ingresa como derivación. Dado que las solicitudes no eran idénticas en su redacción, se recibe doble información que no es necesariamente concordante.

⁴⁹ Esta a su vez la derivó a cada una de las ramas de FFAA, las que respondieron negativamente acogiéndose a las excepciones que contempla la Ley de Transparencia, en particular la referida a aquella que involucra la seguridad nacional, aludiendo al artículo 436 del Código de Justicia Militar. En el caso de la Armada, se señala además que lo solicitado no corresponde a actos jurídicos del estado; el Ejército, por su parte, argumentó procesos judiciales en curso.

⁵⁰ Respecto de esta información se comentará con mayor detalle en el análisis de los indicadores.

eros⁵¹; mientras que la Policía de Investigaciones sostuvo que no disponía de los datos requeridos⁵².

De esta manera, el proceso metodológico para la construcción de los indicadores del Monitor se vio limitado por la ausencia de información institucional completa del dato central para estimar los niveles de uso y abuso de la fuerza letal: civiles muertos por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en servicio, por medio de armas de fuego.

Al Servicio Médico Legal le fue requerida la información sobre homicidios totales para el país en el periodo de estudio, información que se recibió íntegra y oportunamente. Los datos aportados corresponden estrictamente a “autopsias médico legales de fallecidos por agresión según método” para los años requeridos.

Respecto de la información producida por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que como se ha señalado anteriormente ha venido observando y actuando judicialmente en diversos hechos vinculados al objeto de estudio, se accedió en el marco de la colaboración y de su interés temático específico, sin que mediara una solicitud de información vía Ley de Transparencia. Se proveyó de una base de datos anonimizada y detallada de las querellas presentadas por el Instituto. Por no tratarse de un registro cabal de los eventos de interés, no ha sido considerada cuantitativamente, sino como referencia para el análisis de contexto y la identificación y seguimiento de casos en prensa.

Dado que a contar del 19 de octubre de 2019 se decreta Estado de Excepción Constitucional y que este implicó la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público, se requirió también la información, a contar de esa fecha, respecto de la dotación de las tres ramas destinadas a estos fines. No obstante, estas cifras se han denegado pues tendrían carácter de secreto toda vez que darlas a conocer “se traduce en hacer públicos los planes operativos de la institución”⁵³.

.....

⁵¹ Carabineros devolvió un registro Excel de personas afectadas por uso de armas de fuego por parte de funcionarios en servicio según año, región de ocurrencia del hecho, y resultado según gravedad de la lesión (incluidos los fallecimientos).

⁵² La respuesta a la solicitud señala textualmente: “Al respecto, consultados estamentos internos tales como, Centro Nacional de Análisis Criminal; Secretaría e Inspectoría general, informaron no contar con los datos en los términos por usted planteados, toda vez que, no se cuenta con una herramienta informática que permita distinguir cuando el autor y/o afectado es un civil”.

⁵³ Respuesta a la solicitud de información de la Fuerza Aérea de Chile.

Así entonces, el dato sobre el número de funcionarios de las FFAA destinados a tareas de orden público para el periodo del estado de emergencia fue recogido de una fuente de prensa para estimar el indicador I-2.

Fuentes de prensa

A razón de las dificultades descritas en el apartado anterior para acceder a registros relativos a civiles muertos y heridos por acción de las policías⁵⁴, la metodología utilizada para recoger la información asociada a medios de comunicación resultaba crítica y, por tanto, debía ser realizada con altos niveles de exhaustividad. Se trató entonces de una revisión sistemática, acotada a noticias de interés publicadas en medios de comunicación nacionales en el periodo estudiado (2018-2019), realizada directamente por miembros del equipo investigador⁵⁵. Esta revisión se ayudó de técnicas de extracción de datos web y filtros automatizados, construidos sobre la base del lenguaje de programación Python, las cuales permitieron optimizar el proceso de recopilación de noticias. La integración de las noticias fue evaluada por un equipo de revisores capacitados, quienes las sistematizaron aplicando una serie de filtros con base en los acuerdos del equipo internacional, y a los intereses particulares del equipo nacional. Para finalizar el proceso de revisión, se llevó a cabo una etapa de integración y análisis de noticias que permitió elaborar una lista de casos de interés y hacer el cálculo de indicadores.

A continuación, se presenta la descripción para cada una de las actividades asociadas a la extracción de noticias, a saber: (a) levantamiento de medios digitales (b) adecuación de criterios de búsqueda, (c) descarga, extracción y filtrado de noticias; (d) sistematización de noticias, e (e) integración de casos.

a. *Levantamiento de medios digitales*

El proceso de extracción de noticias requirió, en primer lugar, un levantamiento manual de medios de comunicación chilenos digitalizados. Para asegurar la pertinencia de las fuentes se utilizaron los siguientes criterios de búsqueda⁵⁶:

.....

⁵⁴ También en alguna medida respecto de la información sobre policías en servicio fallecidos por arma de fuego.

⁵⁵ No se externalizó ninguna etapa del procedimiento.

⁵⁶ En un principio se propuso incluir como criterio para excluir el medio informativo el requerimiento de 'suscripción pagada' a éste para acceder a los contenidos, no obstante, algunos medios

- + *Localidad*: Los medios levantados debían dar cuenta de hechos noticiosos ocurridos en territorio chileno. Se recogieron todos aquellos que incluyeran noticias de cobertura nacional o local (regionales y/o comunales).
- + *Tipo de medio*: Se levantaron todos los medios de comunicación que tuvieran una versión digital, incluyendo medios de origen digital, medios escritos, medios radiales, medios televisivos, agencias noticiosas.
- + *Factibilidad técnica*: Se incluyeron todos los medios que no presentaron problemas de descarga de URL's asociados a noticias o de extracción de contenido de la noticia. Este criterio fue probado durante la segunda etapa de levantamiento de medios digitales.
- + *Pertinencia*: Se incluyeron todos los medios que presentaron noticias pertinentes a los criterios de búsqueda del estudio, esto es temática y temporalidad (por ejemplo, se han descartado medios creados posterior al año de búsqueda).

Adicionalmente, se realizaron pruebas manuales para descartar medios que no arrojaran búsquedas pertinentes. De esta manera, se incluyeron en total 191 medios chilenos, con representación de las 16 regiones del país. Como anexo se incluye una tabla que describe los medios incluidos por cobertura y tipo de medio.

b. *Adecuación de criterios de búsqueda*

La búsqueda de noticias fue realizada en los medios seleccionados utilizando criterios de búsqueda definidos de acuerdo con:

- + *El periodo de interés del estudio*. La búsqueda fue realizada para las noticias publicadas durante los años 2018 y 2019.
- + *Los acuerdos del Monitor*. Se incluyeron términos comunes acordados asociados a agente de seguridad (policía, fuerza armada, etc.) y al tipo de violencia (homicidio, baleado, etc.).
- + *Particularidades nacionales*. Se incluyeron términos de búsqueda que permitieran representar la realidad nacional (carabinero, PDI, etc.). Los

han arrojado la posibilidad de extraer noticias aun sin suscripción.

términos asociados a agentes militares se limitaron a la búsqueda del 2019, a propósito del estado de excepción que los incluía como agentes de seguridad.

- + *Motor de búsqueda.* El número de términos incluidos, así como la sintaxis de búsqueda, fueron definidos por las limitaciones del motor de búsqueda de Google. Cada búsqueda no superó las 33 palabras, incluyendo URL's y excluyendo operadores de búsqueda. Se utilizaron los operadores 'site', 'and' y 'or'.

Se construyeron tres búsquedas, una para el año 2018 y dos para el año 2019. El detalle de estas búsquedas se encuentra en la tabla b, anexa a este documento.

c. *Descarga, extracción y filtrado de noticias*

El levantamiento de noticias de interés fue realizado con ayuda de scripts⁵⁷ para la extracción de datos web y filtrado de bases de datos escritos en lenguaje de programación Python. Adicionalmente, y debido a limitantes de los scripts, se utilizaron filtros manuales para facilitar el proceso de extracción. A continuación, se describe el proceso y las herramientas utilizadas:

- + *Descarga de URL's.* Con la ayuda del primer script se realizaron las tres búsquedas para los 191 medios seleccionados. Las URL's descargadas fueron almacenadas en una base de datos csv.
- + *Primer filtro manual.* El equipo revisó la base de datos de URL's descargadas para identificar aquellas que no correspondieran a noticias, como por ejemplo secciones dentro de las páginas web, archivos pdf, entre otros.
- + *Extracción de noticias.* Con la ayuda de un segundo script, se extrajo el texto asociado a cada una de las noticias de la base de datos de URL's filtrada. Los datos extraídos fueron fecha de publicación, título, bajada, texto de noticia.
- + *Segundo filtro manual.* El equipo revisó la base de datos de noticias extraídas para identificar noticias que no correspondieran al año de interés, o que

.....
⁵⁷ Un script es un programa computacional simple, que contiene una serie de instrucciones que permiten realizar una acción.

presentaran problemas de extracción⁵⁸. Estas noticias se eliminaron de la base de datos.

- + *Filtro de noticias.* Con la ayuda de un tercer script, se revisaron las celdas asociadas a la columna de texto de noticia de la base de datos de noticias filtrada. Con esto, se pudo comprobar que el texto contuviera los términos de la búsqueda correspondiente y se eliminó parte de las noticias que no tuvieran relevancia para el estudio.

Tabla 2. Síntesis extracciones

	Búsqueda 1 (2018)	Búsqueda 2 (2019)	Búsqueda 3 (2019)
URLs descargadas	9487	6849	3695
Noticias extraídas	2795	1719	684

Fuente: Elaboración propia

d. Sistematización de noticias

Para sistematizar las noticias extraídas se desarrolló un instrumento (planilla Excel) que incluyó filtros y variables con base en los acuerdos técnicos del Monitor y a los intereses del equipo nacional. La sistematización fue realizada por el equipo de investigación, que incluye al equipo del estudio y a colaboradoras⁵⁹. Para asegurar unanimidad de criterio se estableció un proceso de verificación, previo a la revisión de noticias, que incluyó:

- + *Capacitación del equipo.* Presentación del estudio, de la unidad de estudio, problemas frecuentes a la hora de revisar noticias, revisión del instrumento de sistematización y ejercicios de revisión grupal.
- + *Búsquedas grupales.* Se realizó una serie de búsquedas grupales de confirmación/evaluación par, que consistió en la revisión de un mismo set acotado de 25 noticias por todo el equipo, cuyos resultados fueron comparados

⁵⁸ Debido a limitantes del motor de búsqueda, el programa puede descargar noticias que no correspondan totalmente a los criterios establecidos, por ejemplo, noticias de otros años o que no contengan todos los términos buscados.

⁵⁹ Participaron como voluntarias en el proceso de revisión y análisis de noticias Monserrat Díaz, Cecilia Kiefer, Tábata Catalán y Paulina Vargas.

en una revisión conjunta donde se identificaron diferencias de criterio. A través de estas búsquedas grupales se identificaron problemas en el instrumento, los cuales fueron ajustados para facilitar la sistematización. Se realizó un total de dos revisiones grupales.

La revisión de noticias del año 2018 se realizó en seis semanas de trabajo, utilizando dos métodos de revisión individual:

- + *Semana 1 a 3.* Cada revisor/a recibió sets de noticias de acuerdo con su compromiso de tiempo con el proyecto. Las noticias debían ser filtradas, y aquellas de interés, sistematizadas para todas las variables.
- + *Semana 4 a 6.* Los miembros del equipo nacional, cuyo tiempo de revisión era menor, recibieron sets de 150 noticias para realizar una pre-revisión, identificando solamente si la noticia era de interés o no. Esto permitió al equipo identificar rápidamente las noticias de interés para ser sistematizadas. Se identificó un total de 177 noticias de interés para el 2018.

La revisión de noticias del año 2019 se realizó en seis semanas de trabajo, utilizando dos métodos de revisión individual:

- + *Semana 1 a 4.* Cada revisor/a recibió sets de noticias de acuerdo con su compromiso de tiempo con el proyecto. Las noticias debían ser pre-revisadas, identificando si la noticia era de interés o no, el número de eventos que presentaba, justificando aquellas que quedaran fuera. Adicionalmente, se les solicitó que rotularan la noticia con el nombre del caso para facilitar la identificación de noticias que respondieran a un mismo caso, en el formato: “nombre del individuo”_”Comuna de ocurrencia”_”mes de ocurrencia”_”día de ocurrencia”.
- + *Semana 5 a 6.* Las noticias integradas se subieron a una planilla en línea donde cada revisor/a completó la información de las noticias de acuerdo con su compromiso de tiempo con el proyecto. Se identificó un total de 247 noticias de interés para el 2019.

e. *Integración de casos*

De manera manual, y utilizando las variables de caracterización de los eventos

de violencia sistematizadas para cada noticia de interés, fue posible identificar noticias que relataran los hechos de un mismo caso. Los datos de estas noticias fueron integrados formando dos bases de datos de casos, una para cada año, utilizando como criterio de prioridad que en caso de datos inconsistentes se debía mantener el dato de las noticias más recientes y detalladas acerca del hecho de interés. Para aquellos casos donde faltó información para completar su individualización, se hicieron búsquedas manuales para identificar noticias que no hubieran sido rescatadas en el proceso automático. En total se adicionaron 2 noticias para el año 2018 y 36 para el 2019. Finalmente, el proceso presentó 64 casos de interés para el año 2018, y 177 casos de interés para el año 2019.

2.2. Procesamiento de la información

La mayor parte de la información solicitada a través de la Ley de Transparencia fue requerida de manera desagregada para variables relevantes como territorios, medios, entre otros, según se trate. Esto con el objetivo de avanzar en análisis más detallados de acuerdo con lo que pareciera relevante en función del indicador analizado. Sin embargo, la información entregada no respondió a estos criterios de desagregación o lo hacía solo parcialmente, de modo que no fue viable profundizar en dichos análisis para la mayor parte de los indicadores. No obstante, se procura avanzar en ese sentido cuando ha sido posible.

En algunos casos se cruzaron datos entre fuentes para confirmar su consistencia. Este ejercicio ha sido particularmente relevante para los datos tanto de civiles muertos, como de agentes heridos y muertos por medio de armas de fuego. Dado que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública no proporcionó esta información para ambas policías, cada una de ellas lo hizo por separado y bajo sus propios criterios —pese a recibir solicitudes idénticas—. La Policía de Investigación no reportó agentes heridos, solo fallecidos de manera escueta. Carabineros, por su parte, en una primera entrega de información reportó personal fallecido sin especificar la causa de fallecimiento; mientras que, respecto de los lesionados, se identificó el medio, por lo que fue posible desagregar aquellos afectados por arma de fuego. En una segunda entrega de información, la institución indicó no poseer información fidedigna al respecto, por lo que no se entregaron los datos solicitados⁶⁰. Parale-

⁶⁰ La respuesta a la solicitud de información presentada en segunda instancia señala: “Acorde al punto n° 3. Número total de carabineros en servicio fallecidos mediante arma de fuego años 2017-2018 y 2019, esta oficina no puede dar una respuesta fidedigna ante este punto, debido que

lamente, tanto agentes heridos como fallecidos fueron incluidos como eventos de interés en la revisión de prensa, de modo que se contrastan ambas fuentes cuando es posible.

Dado que Carabineros aportó los datos correspondientes a personas lesionadas y fallecidas por uso de armas de fuego del personal institucional, y que esta es la institución de mayor relevancia dado su tamaño y funciones específicas, se analiza por separado para el conjunto de indicadores; y para cada uno en detalle, según corresponda.

3. Indicadores

En el siguiente apartado se revisan los datos para cada uno de los indicadores del Monitor, procurando analizar de manera agregada y desagregada según la institución policial a la que corresponde cada dato, y según otras variables que pudieran ser relevantes.

3.1. Indicadores de incidencia (I)

Tabla 3. Indicadores de Incidencia
Uso de la Fuerza Letal Chile 2018-2019 (fuente prensa)

	2018	2019
I-1 Civiles Muertos (CM)	18	21
I-2 CM c/100 mil hab.	0,096	0,110
I-3 CM c/1 mil agentes	0,350	0,389
I-4 CM c/1 mil detenciones	0,035	0,044
I-5 CM c/1 mil armas incautadas	4,890	6,209
I-6 Agentes Muertos (AM)	1	0
I-7 AM c/1 mil agentes	0,019	0

Fuente: Elaboración propia⁶¹

ante la revisión efectuada en el sistema informático (PLASE), no se encuentra parametrizada dicha información”; no obstante, se reportan cifras a contar del 27 de septiembre 2018 tanto para heridos como fallecidos. Esto hace presumir que hubo un cambio en la práctica institucional a este respecto, aunque no un cambio en la normativa. Sobre este asunto y sus implicancias debatiremos en la sección Conclusiones.

⁶¹ Todas las tablas que se presentan en esta sección y la siguiente han sido elaboradas por el equipo investigador con los datos y fuentes que se indican respectivamente.

I-1. Número absoluto de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio (por disparo de arma de fuego con munición metálica)

Solo se dispone de cifras oficiales para la estimación de este indicador respecto de Carabineros de Chile. Estos datos serán analizados por separado al final de esta sección.

De acuerdo con los registros obtenidos en prensa, en el año 2018 el uso de armas de fuego con munición metálica por parte de los funcionarios de ambas policías causó la muerte de 18 civiles; mientras que para el año 2019, e incluyendo la participación de las FFAA, se elevó a 21 casos fatales.

Tabla 4. Civiles muertos según fuente de los datos

	2018	2019
Fuentes institucionales	Sin información	Sin información
Revisión prensa	18	21

El año 2018 cada una de las policías es responsable de 9 casos de civiles muertos por medio de armas de fuego, mientras que el año 2019 la Policía de Investigaciones generó 4 víctimas fatales y Carabineros, 14; las restantes 3 muertes corresponden a la acción de miembros de las Fuerzas Armadas, quienes se desplegaron en el país en contexto de Estado de Excepción Constitucional entre los días 19 y 28 de octubre 2019.

La información de prensa permitió caracterizar a la mayor parte de las víctimas. A partir de esa información se estimó que el promedio de edad de las víctimas registradas el año 2018 es de 20,4 años —para tres casos no se dispone de información sobre su edad— y el 88,9% corresponde a hombres. Para el año 2019 el promedio de edad de las personas fallecidas asciende a 25,8 años —aunque aumentan a 11 los casos sin información—, y el 95,3% corresponde a hombres. A continuación, la Tabla 5 desagrega estos datos según institución policial causante del fallecimiento y año.

Tabla 5. Caracterización de civiles muertos según institución policial

	2018		2019		
	Carabineros	PDI	Carabineros	PDI	FFAA
Edad promedio (años)	22,1 *	18,3**	28,6***	19,5**	25*
Hombres/mujeres	8/1	9/0*	13/1	4/0	3/0

* un caso sin información ** dos casos sin información *** ocho casos sin información

Respecto de las circunstancias que describen los eventos que resultaron con civiles muertos por arma de fuego, como resultado de la acción de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la siguiente tabla presenta su distribución según tipo de procedimiento policial asociado y distribución territorial.

Tabla 6. Caracterización de eventos con resultado de civiles muertos según institución policial

		2018		2019		
		Carabineros	PDI	Carabineros	PDI	FFAA
Totales	Eventos	9	6	14	4	3
	Civiles muertos	9	9	14	4	3
Tipo procedimiento asociado evento arma letal	Delito flagrante	6	4	10	2	2*
	Operativo programado	1	2	1	0	0
	Otros procedimientos	2	0	0	1	0
	Control policial	0	0	3	1	0
	Manifestación social	0	0	0	0	1
Distribución territorial** eventos con arma letal	RM centro-norte	0	2	3	1	0
	RM este	1	0	0	0	0
	RM oeste	2	1	1	1	0
	RM sur	3	1	1	2	0
	Regiones norte	0	1	2	0	3
	Regiones centro	0	1	5	0	0
	Regiones sur	3	0	2	0	0

* En ambos casos el delito flagrante asociado corresponde a 'saqueos' (robo en tiendas y comercios) que se producen en el marco de manifestación social.

** Distribución territorial corresponde a: RM centro-norte: Recoleta, Quinta Normal, Conchalí, Estación Central, Huechuraba, Independencia, Providencia, Quilicura, Renca, Colina, Lampa, Til-Til; RM este: Vitacura, La Reina, Las Condes, Lo Barnechea, Macul, Ñuñoa; RM oeste: Cerrillos, Maipú, Cerro Navia, Lo Prado, Pudahuel; RM sur: Puente Alto, San José de Maipo, Pirque, Talagante, San Bernardo, Calera de Tango, Buin, Paine, San Miguel, San Joaquín, San Ramón, El Bosque, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, Alhué, Curacaví, María Pinto, Melipilla, San Pedro; Regiones norte: Atacama, Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo; Regiones centro: Valparaíso, Libertador Bernardo O'Higgins, Maule; Regiones sur: Ñuble, Bio-Bio, Araucanía, Los ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes.

Respecto de los datos provistos por la institución de Carabineros, en la siguiente tabla se evidencia la discordancia con los datos levantados desde prensa. Al cotejar los datos según fuente a partir del único criterio de desagregación disponible, se encuentran diferencias en la distribución territorial. Sin embargo, debido a la escasa información entregada, no es posible rastrear dichos casos en prensa para verificar su cobertura.

Tabla 7. Civiles muertos por acción Carabineros según fuente de los datos y año

	2018	2019
Fuentes institucionales	12	15
Revisión prensa	9	14

I-2. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 100,000 habitantes

Con información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que a partir del Censo de Población y Vivienda 2017 establece las proyecciones poblacionales para los años en estudio y todo el territorio nacional; y los datos antes revisados, se estima la tasa cada 100 mil habitantes de civiles muertos por agentes de seguridad pública, como señala la siguiente tabla:

Tabla 8. Estimación tasa de civiles muertos cada 100 mil habitantes

	2018	2019
Población total (institucional)	18.751.405	19.107.216
Civiles muertos (prensa)	18	21
Tasa c/100 mil hab.	0,096	0,110

Para el año 2018 se registraron 0,096 civiles muertos cada 100 mil habitantes por acción de las fuerzas policiales en Chile utilizando armas de fuego de munición metálica. El año 2019 esta tasa alcanza los 0,115 cada 100 mil habitantes considerando las acciones de ambas policías y las letalidades generadas por las FFAA durante el periodo de excepción constitucional.

I-3. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 agentes de seguridad pública (tasa)

Hasta el año 2018 no era posible conocer la cantidad de Carabineros que integraban la fuerza. En el marco de este estudio, esta institución negó el acceso a los datos en dos de las solicitudes presentadas, antes de finalmente entregarla. El argumento esgrimido hasta el año 2018 y también las primeras solicitudes, refería al secreto de esta información que le permite el amparo en el código de justicia militar⁶².

Con los datos provistos por cada una de las instituciones, Carabineros y PDI, respecto del personal policial, se presenta el indicador en la tabla a continuación. Adicionalmente, para el año 2019 se incorpora el número ponderado de miembros de las FFAA que participaron en actividades de control de orden público y resguardo de infraestructura crítica entre los días 19 y 28 de octubre⁶³ (que se ha indicado como +1.204 en la tabla).

Tabla 9. Estimación tasa civiles muertos c/1 mil agentes totales

	2018	2019
Cantidad policías (institucional)	51.412	52.969 (+1.204)*
Civiles muertos (prensa)	18	21
Tasa c/1 mil agentes	0,35	0,39

* número ponderado de agentes de FFAA

⁶² Esta información comenzó a transparentarse tras conocerse que la malversación de caudales públicos en la institución tenía su principal fuente de recursos en la brecha entre el número de funcionarios efectivamente integrantes de la institución y aquella declarada para fines de fijar su presupuesto anual. Ver, por ejemplo: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=418427>

⁶³ El número de funcionarios militares fue obtenido, como se ha señalado, de fuente de prensa debido a la negativa institucional de reportarlo. El número absoluto registrado en el medio de prensa es de 28.098 militares que, para fines de rigurosidad del indicador, fue ponderado por la proporción de días en dichas funciones respecto de la unidad de tiempo estándar (año).

La tasa de civiles muertos cada mil agentes es de los 0,39 en el total nacional para ambas instituciones en el año 2018, mientras que el año 2019 llega a 0,41. Las siguientes tablas presentan los detalles para cada año según institución policial⁶⁴.

Tabla 10. Estimación tasa civiles muertos c/ 1mil agentes según institución policial 2018

	Carabineros	PDI
Cantidad policías (institucional)	45.416	6.129
Civiles muertos (prensa)	9	9
Tasa c/1 mil agentes	0,2	1,5

Tabla 11. Estimación tasa civiles muertos c/ 1mil agentes según institución policial 2019⁶⁵

	Carabineros	PDI	FFAA
Cantidad policías (institucional)	46.584	6.385	1.205 (28.908)
Civiles muertos (prensa)	14	4	3
Tasa c/1 mil agentes	0,3	0,6	2,5

Resulta evidente que la Policía de Investigaciones tiene asociada una mayor letalidad en su despliegue operativo, pese a la importante reducción de letalidades registradas al año 2019. Una mención aparte amerita la letalidad asociada a los miembros de las Fuerzas Armadas, que en solo 12 días de despliegue causaron 3 muertes por arma de fuego entre civiles, asociadas a manifestaciones sociales, ya sea directa o indirectamente en lo que corresponde a supuestos delitos flagrantes a los que se vincula el homicidio (saqueos en contexto de manifestación).

⁶⁴ En el caso de Carabineros corresponde a lo reportado por la institución para funcionarios policiales correspondientes tanto a aquellos de nombramiento institucional como supremo; en el caso de la PDI, a la dotación de policías informadas según mes y región, tomándose para cada año la suma de todas las regiones al mes de diciembre.

⁶⁵ Este corresponde al número total de efectivos desplegados, según información de prensa, durante el periodo de estado de excepción y asignados a tareas de orden público. Como se ha señalado, para la estimación de la tasa anual se ha ponderado en relación con los días de despliegue a fin de hacerlo comparable con el despliegue policial anual.

I-4. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 personas detenidas (tasa)

Ambas instituciones policiales reportaron el número total de detenciones realizadas ambos años. Se han incluido tanto las detenciones efectuadas en flagrancia como aquellas por orden judicial por todo tipo de delito.

Tabla 12. Estimación tasa civiles muertos cada mil detenidos ambas policías

	2018	2019
Personas detenidas (institucional)	520.935	499.706
Civiles muertos (prensa)	18	21
Tasa c/1 mil detenidos	0,035	0,042

Como se ha planteado anteriormente, interesa conocer el comportamiento del indicador en relación con la actividad de cada institución de manera separada. A continuación, se presentan los datos desagregados.

Tabla 13. Estimación tasa civiles muertos cada mil detenidos según institución policial 2018-2019

	2018		2019	
	Carabineros	PDI	Carabineros	PDI
Personas detenidas (institucional)	463.011	57.924	449.905	49.801
Civiles muertos (prensa)	9	9	14	4
Tasa c/1 mil detenidos	0,02	0,16	0,03	0,08

Tal como se ha advertido en indicadores vistos anteriormente, la Policía de Investigaciones muestra niveles de letalidad mayores a los de Carabineros; en este caso, 8 veces mayor para el año 2018, y 2,5 veces mayor para el año 2019.

I-5. Número de civiles muertos por agentes de seguridad pública en servicio por cada 1000 armas incautadas (tasa)

Como se ha señalado, la situación de las armas de fuego en Chile no ha alcanzado niveles agudos. No obstante, anualmente se incautan alrededor de 3.500 armas

de fuego, de las cuales alrededor del 50% corresponde a armas cortas y, solo de manera marginal, armas de grueso calibre como ametralladoras u otras. Esta información fue aportada por cada institución policial y se presenta primero agregada, y posteriormente desagregada para cada una de ellas.

Tabla 14. Estimación tasa civiles muertos cada mil armas incautadas ambas policías

	2018	2019
Armas incautadas (institucional)	3.681	3.382
Civiles muertos (prensa)	18	21
Tasa c/1 mil armas incautadas	4,89	6,21

Tabla 15. Estimación tasa civiles muertos cada mil armas incautadas según institución policial 2018-2019

	2018		2019	
	Carabineros	PDI	Carabineros	PDI
Armas incautadas (institucional)	3.139	542	2.757	625
Civiles muertos (prensa)	9	9	14	4
Tasa c/1 mil armas incautadas	2,87	16,61	5,08	6,40

La tasa general de civiles muertos por acción de la policía cada mil armas incautadas, se aproxima a los 6,2 puntos el año 2019. Como se ha visto en indicadores anteriores, el análisis desagregado por institución muestra una Policía de Investigaciones con tasas superiores a las de su par preventivo; levemente el año 2019, pero casi siete veces mayor el 2018.

I-6. Número absoluto de agentes de seguridad pública muertos en servicio (por disparo de arma de fuego)

La información sobre funcionarios fallecidos en servicio por medio de armas de fuego fue solicitada a ambas instituciones tal como se describió anteriormente. Carabineros respondió, en primera instancia, sin precisar el medio por el cual había resultado el fallecimiento, reportando cinco muertos en servicio en el año 2018, y cuatro el 2019. Esta información se precisa en su respuesta a una segunda

solicitud, más específica sobre la intermediación de armas de fuego, indicando ningún fallecido institucional por este medio a contar de septiembre 2018 y todo el 2019. La Policía de Investigaciones, por su parte, refiere un fallecido durante el año 2018 y ninguno para el 2019, y tampoco señala la causa o medio.

Por otro lado, la revisión de prensa bajo la metodología ya descrita, arrojó un único caso de funcionario policial muerto por medio de arma de fuego en el año 2018, y otros dos en el año 2019. Adicionalmente, se realizaron búsquedas especiales para cotejar la información provista por ambas instituciones. De los cinco casos reportados por Carabineros, uno correspondía al previamente identificado en prensa (de junio 2018) por acción de arma de fuego; los restantes de ese año, a otras causas. El caso referido por la PDI no se identificó en prensa, ni en la página web institucional que honra a sus mártires⁶⁶. Respecto de los cuatro funcionarios de Carabineros fallecidos en el 2019 de acuerdo con el registro institucional aportado en primera instancia, la revisión en prensa arrojó que todos ellos correspondían a accidentes de tránsito —coherente con la segunda respuesta institucional de ningún fallecido por arma de fuego durante ese año— A su vez, Carabineros no reporta los dos casos identificados en prensa, pues no se habrían considerado en cumplimiento de labores policiales⁶⁷, razón por la que se han excluido.

Tabla 16. Cantidad de agentes muertos por arma de fuego según fuentes

	2018	2019
Fuentes institucionales	0*	0
Revisión prensa	1	0

* Desde el 27-09-2018.

Para fines del indicador, se trabajará con la información levantada en la revisión de prensa. Así, el único caso para el periodo corresponde al año 2018, a un cabo de Carabineros de 29 años muerto en la Región Metropolitana cuando concurría a un operativo en junio de ese año (previo a la fecha de reporte institucional).

⁶⁶ Ver <https://pdichile.cl/instituci%C3%B3n/nosotros/m%C3%A1rtires-institucionales>

⁶⁷ En uno de los casos debido a que se encontraba con licencia médica que no justificaba su presencia en la vía pública; en el otro, puesto estaba destinado a la Escuela de Carabineros. Ambas aclaraciones fueron obtenidas a través de entrevistas a informantes clave.

3.2. Indicadores para medir abuso de la fuerza letal (A)

	2018	2019
A-1 % homicidios por intervención del Estado	0,020	0,024
A-2 Razón entre CM y AM	18	21/0
A-3 Índice letalidad civiles	0,720	0,236
A-4 Razón de letalidades	10,50	0,236/0
A-5 Media de CM por incidente	1,2	1

A-1. Proporción de homicidios dolosos totales que corresponden a homicidios por arma de fuego provocados por intervenciones de agentes de seguridad pública en servicio

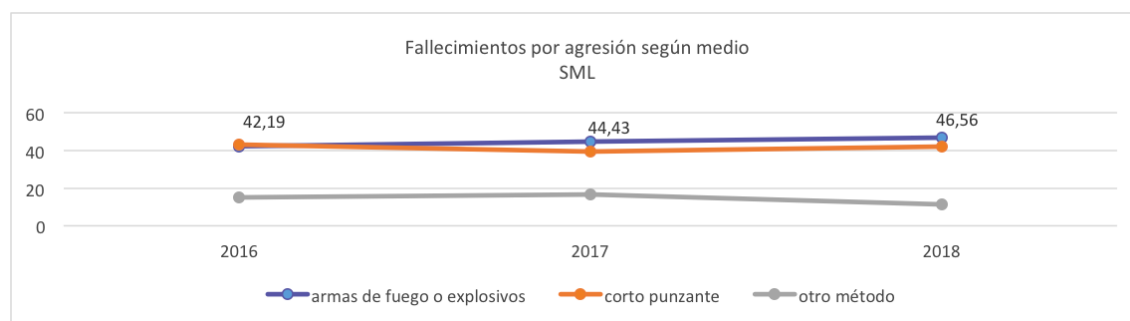
La información de los fallecimientos por agresión fue informada por el Servicio Médico Legal (SML) para cada año y desagregada según método para el año 2018, que ya se encontraba completamente procesada; y según agente causal para el 2019, sin terminar de procesar. El SML es el mejor informante sobre este tipo de hechos ya que no queda remitido a la situación judicial del suceso.

Tabla 17. Homicidios por intervención del Estado

	2018	2019
Homicidios totales (institucional)	887	872
Civiles muertos (prensa)	18	21
Proporción	0,020	0,024

El año 2018 la proporción de homicidios por agentes estatales respecto del total de homicidios fue de 0,02, mientras que el año 2019 asciende a 0,025.

Ilustración 1. Evolución 2016-2018 homicidios según medio para cometerlo



Fuente: Elaboración propia con datos SML

La ilustración anterior evidencia la limitada incidencia de las armas de fuego en la comisión de homicidios en Chile. A diferencia de la mayor parte de los países de la región, este medio no alcanza el 50% de incidencia en el total de muertes intencionales.

A-2. Razón entre civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio y agentes de seguridad pública muertos por arma de fuego durante en servicio

Como se ha indicado en el análisis de los respectivos indicadores de incidencia, para la estimación de la razón entre civiles muertos por acción de la policía mediante armas fuego y agentes muertos por medio de armas de fuego, se han utilizado datos de prensa en ambos casos (reportados y verificados respectivamente).

Una dificultad particular de este indicador para el caso chileno radica en el valor del denominador que, siendo tan bajo, se hace muy sensible a cualquier variación. Así, para el año 2018 con ‘un’ funcionario policial fallecido, la razón equivale al número de civiles muertos; de pesquisarse otro funcionario fallecido, la razón se reduciría a la mitad. Para el año 2019 es aún más problemático, toda vez que siendo el dominador ‘cero’, no es posible asignar un valor a la razón.

Tabla 18. Estimación de la razón entre CM y AM

	2018	2019
Civiles muertos (prensa)	18	21
Policías muertos (prensa)	1	0
Razón	18	indefinido

A-3. Razón entre el número de civiles muertos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio y el número de civiles heridos por agentes de seguridad pública por arma de fuego durante el servicio (índice de letalidad)

Para este indicador los datos también tienen su origen en la revisión de prensa. Respecto de las personas heridas, como veremos, el subregistro es evidentemente mayor al de personas muertas por acción de la policía. Pese a estas deficiencias en la cifra de civiles heridos, el indicador queda construido como indica la siguiente tabla.

Tabla 19. Índice de letalidad

	2018	2019
Civiles muertos (prensa)	18	21
Civiles heridos (prensa)	25	89
Razón	0,720	0,236

Con respecto a los civiles heridos por arma de fuego registrados en prensa 19 corresponden a la acción de Carabineros de Chile el año 2018, y 73 para el 2019. Gracias a la información entregada por la propia institución es posible estimar el nivel de subregistro de este dato en prensa, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 20. Estimación subregistro en prensa civiles heridos por armas de fuego- base Carabineros

	2018	2019
Civiles heridos por Carabineros (prensa)	19	73
Civiles heridos por Carabineros (institucional)	88	338
% de registro en prensa	22%	22%

Así entonces, se evidencia que la cobertura de prensa invisibiliza el 78% de los casos que involucran acciones policiales que resultan con civiles heridos por arma de fuego.

Adicional a esta baja cobertura informativa de los eventos de esta naturaleza, se agrega el uso extendido de otras armas que generan un importante volumen de casos de heridos (y eventualmente fallecidos) por medio de disparos con otras municiones, particularmente en contexto de manifestación social, aunque no limitado a ella. Para visibilizar esta situación, analizaremos en la siguiente tabla las acciones judiciales iniciadas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos correspondientes a hechos acaecidos durante el año 2019. Estos datos se han extraído de la base de datos de dicha institución.

De un total de 2.866 acciones judiciales presentadas en el año 2019 por el INDH, 2.765 se dirigen contra personal de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley analizadas en este informe. De estas, 1.457 corresponden a querellas por

eventos que involucran disparos de parte de los agentes estatales que ocasionaron lesiones a civiles. De ellas, 5 corresponden a querellas por homicidio; 30 a homicidio frustrado; 14 a lesiones; 13 a tortura con violencia sexual; y 1.295 a querellas por tratos crueles inhumanos y degradantes.

Tabla 21. Caracterización de acciones judiciales del INDH por civiles heridos por disparo en acción de agentes policiales según institución 2019

		Carabineros	PDI	FFAA
Disparo de bala	Eventos	13	1	8
	Casos	18	1	9
Disparo de balín	Eventos	95	3	8
	Casos	103	3	9
Disparos perdigón	Eventos	923	4	43
	Casos	970	4	57
Disparos lacrimógena	Eventos	272	-	-
	Casos	274	-	-
Disparo no determinado	Eventos	92	3	36
	Casos	92	3	38

Fuente: Elaboración propia con datos INDH.

Si bien las acciones que involucran disparos de bala resultan ser aquellas potencialmente más lesivas, la masividad de otros disparos, en particular de perdigones por parte de Carabineros, requiere un análisis especial. De acuerdo con los protocolos institucionales, y en línea con las recomendaciones internacionales, la munición ‘menos letal’ utilizada por las escopetas antidisturbios, corresponden a: “cartucho de impacto (*super sock*) o similar” y “cartucho con perdigón de goma”⁶⁸. Esta última sería la de uso más extendido durante el periodo de análisis específico. Sobre esta munición, dos estudios independientes realizados a finales del año 2019 por la Universidad de Chile⁶⁹ y la Universidad Austral de Chile⁷⁰,

⁶⁸ En el Anexo 2, en 6.2 de la Circular 1835.

⁶⁹ Ver informe en: https://www.uchile.cl/documentos/estudio-de-perdigones-fcfm-u-de-chile-pdf-completo_159315_0_4801.pdf

⁷⁰ Ver informe en: <http://microscopiaelectronica.uach.cl/2019/12/13/informe-de-la-u-austral-confirma-que-perdigones-usados-por-carabineros-contienen-plomo/>

revelaron que no más del 20% del material de estos perdigones corresponde a goma, “y el resto son minerales o metales de alta dureza como sílice y sulfato de bario, además de plomo”⁷¹.

A-4. Razón entre el índice de letalidad civiles (civiles muertos divididos por los civiles heridos) y el índice de letalidad de los agentes de seguridad pública (agentes muertos divididos por los agentes heridos)

Como se señala anteriormente, aunque Carabineros proveyó la información de manera parcial tanto respecto de agentes muertos como heridos, y PDI reporta solo fallecidos, la información de fuente institucional será utilizada como referencial, siendo la fuente Prensa la que informará este indicador. Respecto del personal encargado de hacer cumplir la ley, solo se registra un fallecimiento por acción de civiles con arma a de fuego en servicio (2018). En prensa, por otro lado, se han identificado 14 casos de lesiones de funcionarios por arma de fuego en el año 2018; y 26, en el año 2019. Se presenta nuevamente la dificultad que generan números pequeños que resultan muy sensibles a la variación. En este caso, con cero agentes fallecidos para el año 2019, el resultado del índice letalidad agentes para ese año, es también cero.

Tabla 22. Estimación índice de letalidad agentes, agregado

	2018	2019
Agentes muertos (prensa)	1	0
Agentes heridos (prensa)	14	26
Índice letalidad agentes (prensa)	0,07	0

Con este índice, y aquel ya presentado respecto de civiles, se construye el indicador como razón entre índices de letalidad civiles y agentes, recurriendo solo a datos de prensa.

⁷¹ <https://www.uchile.cl/noticias/159315/perdigones-usados-por-carabineros-contienen-solo-20-por-ciento-de-goma>

Tabla 23. Razón entre índices de letalidad civiles y agentes

	2018	2019
Índice letalidad civiles (prensa)	0,750	0,236
Índice letalidad agentes (prensa)	0,07	0
Razón entre índices	10,5	indefinido

Al adquirir el valor de cero el denominador para el cálculo de la razón entre índices, se obtiene un resultado indefinido para el año 2019.

A-5. Número medio de civiles muertos por arma de fuego por agentes de seguridad pública en servicio por incidente (considerando aquí todos los incidentes que provocaron muertos por arma de fuego).

Tabla 24. Promedio de civiles muertos por incidente

	2018	2019
Civiles muertos (prensa)	18	21
Incidentes (prensa)	15	21
Promedio	1,2	1

En promedio, cada incidente tiene asociado 1,2 civiles muertos por acción de agentes de la policía para el año 2018, mientras que para el año 2019 se registra un fallecimiento por cada incidente.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

En esta sección se presentan los hallazgos más significativos en materia de fuerza letal en Chile. Son producto de las reflexiones generadas desde el proceso de contextualización, del levantamiento y análisis de los datos para la construcción de los indicadores que se han presentado en este informe. Se organizan en tres ámbitos: marco regulatorio, acceso a la información y resultados.

Marco regulatorio

Regulación legal del uso de la fuerza: La exhaustiva revisión del marco jurídico referido a la materia llevó a identificar una preocupante fisura en la estructura normativa las instituciones de seguridad interior: la carencia de instrumentos con rango legal. Este sensible déficit supone la exclusión de un debate democrático en el diseño y sustanciación de los dispositivos reguladores, concibiéndose, únicamente, un proceso de formación y promulgación de índole reglamentario (*infralegal*). Esto sin considerar las múltiples disposiciones de cuño institucional consagradas, al margen del dominio público (o, cuando mucho, supeditada a la ratificación por la autoridad civil). Esta condición vuelve difusa la legitimidad social de estas preceptivas y contraviene los lineamientos emanados de las instancias internacionales y regionales de derechos humanos para el Estado chileno.

Agentes policiales ‘en servicio’ versus ‘de franco’: Un llamativo problema que se enfrentó al momento de levantar y analizar los datos fue la opaca distinción entre la condición ‘de franco’ y ‘en servicio’ de los funcionarios al presenciar o ser víctima de un delito flagrante en instancias ajenas al desempeño ordinario de sus funciones (i. e. en jerga técnica: ‘sin ocasión del servicio’). Más allá de los efectos en la contabilización de casos para el Monitor, en la práctica esta controversia se resolvería, de acuerdo a lo indagado, en una instancia administrativa ex post que resuelve en mérito de cada caso. Esto tendría una doble repercusión: 1) a efectos de su incorporación en los registros institucionales de acceso público; 2) a efectos de la facultad para actuar en calidad de agente policial y, eventualmente, hacer uso de su arma institucional (que por ley tienen potestad de portar estando de franco, incluso en situación de retiro), *en cumplimiento de los deberes permanentes que importa ‘el servicio’*. Esto abre espacio a una peligrosa incertidumbre jurídica.

Dispersión del marco normativo: La regulación del uso de la fuerza carece de un estatuto unificado para las instituciones de seguridad interior del Estado. Tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones ostentan particulares reglamentos en torno a la operativización del ejercicio de esta potestad, lo que da espacio para criterios dispares en circunstancias donde el mejor derecho evidentemente aconseja uniformidad de actuación. Por ejemplo, plasmado en un único cuerpo protocolar para ambas agencias policiales, y no existiendo uno para cada cual (independiente de que, en la práctica, exhiban proximidad).

Información sobre uso de armamento letal

Registro de la información: Ambas policías cuentan con sistemas de información para el registro de eventos de relevancia policial, de ellos se genera una rápida y completa respuesta de ambas instituciones sobre el número de detenciones y armas incautadas. No obstante, no se observan registros detallados sobre la afectación de las armas de fuego —de y hacia el personal policial— con el mismo rigor y detalle. Como se ha señalado, es ante una segunda solicitud, con requerimientos más acotados, que Carabineros reporta los datos sobre civiles y funcionarios lesionados y fallecidos por armas de fuego y con ocasión del servicio; mientras que la Policía de Investigaciones, señala no disponer del dato. Pese a los deberes internacionales que recaen sobre el Estado chileno de reportar el uso de las armas de servicio al término del servicio, resulta complejo que no dispongan de ese nivel de especificidad en la información. Más allá del interés de cada policía y del mandato normativo, es deseable y exigible al Estado responsabilidad sobre la letalidad generada por las agencias de seguridad, que permita no solo el monitoreo de ésta, sino también la adopción de medidas tendientes supervisar y prevenir las letalidades innecesarias. Para ello es fundamental conocer de manera detallada el contexto y las cualidades de quienes resultan afectados por dicha letalidad, incluida la propia policía.

Acceso a la información: Si bien la ley establece mecanismos de acceso a la información pública, lo cierto es que quedan en evidencia los amplios niveles de discrecionalidad institucional para decidir sobre qué y cómo se entrega ante una solicitud. Parece inexplicable que en el transcurso de seis meses se entreguen dos respuestas negativas y finalmente una positiva ante el mismo requerimiento a la misma institución. De igual manera, causa extrañeza que los argumentos esgrimidos por las ramas de las Fuerzas Armadas para denegar información difieran entre ellos.

Límites de la información de prensa: Parece existir un sesgo en la cobertura que da la prensa a hechos que involucran la muerte de personas presuntamente involucradas en delitos. Es habitual que los titulares releven que fue impedido un robo o que han sido detenidos los delincuentes, dejando de manera secundaria espacio al resultado fatal; o bien utilizando apelativos como asaltante o antisocial y recurriendo a señalar antecedentes penales previos, buscando establecer cierta idea de justicia asociada al homicidio. No es habitual que los relatos peri-

odísticos avancen en cuestionar a las autoridades sobre la pertinencia del uso del arma de fuego o exploren fuentes de información distintas a ella, tampoco que se dé seguimiento a los casos. Lo anterior invisibiliza y minimiza la relevancia de hechos que involucran el uso de la fuerza letal por parte de la policía, lo que dificulta realizar investigaciones que permitan dar cuenta de eventos en base a fuentes periodísticas.

Más allá de las limitantes para realizar estudios, lo cierto es que la prensa está llamada a cumplir un rol de supervisión externa de la policía, como veedor de sus conductas y en protección de los derechos humanos. Los medios tradicionales y de mayor cobertura son los principales afectados por estas prácticas, mientras que pequeños medios regionales y alternativos suelen avanzar más en detalles y diversificación de fuentes, así como dar seguimiento a algunos casos.

4.2. Resultados

Uso de armas letales diferenciada según institución: Tanto las tareas asociadas a cada policía como su composición interna y tamaño del pie de fuerza, hacía presumible encontrar diferencias al analizarlas por separado. Sin embargo, resulta interesante constatar que la Policía de Investigaciones tiene una tasa de letalidad superior a Carabineros y que esta letalidad está asociada a delitos flagrantes, en los que una policía investigativa suele tener una menor probabilidad de actuar respecto de aquella de la policía preventiva desplegada en el territorio de manera permanente. Los funcionarios de Fuerzas Armadas asignados a tareas de orden público bajo el estado de excepción, por su parte, tienen asociada la mayor tasa de letalidad por institución, lo que reafirma hallazgos internacionales respecto de la inconveniencia de su involucramiento en este tipo de actividades.

Tabla 25. Síntesis tasa letalidad según institución

	2018	2019
Carabineros	0,2	0,3
PDI	1,5	0,6
FFAA	-	2,5

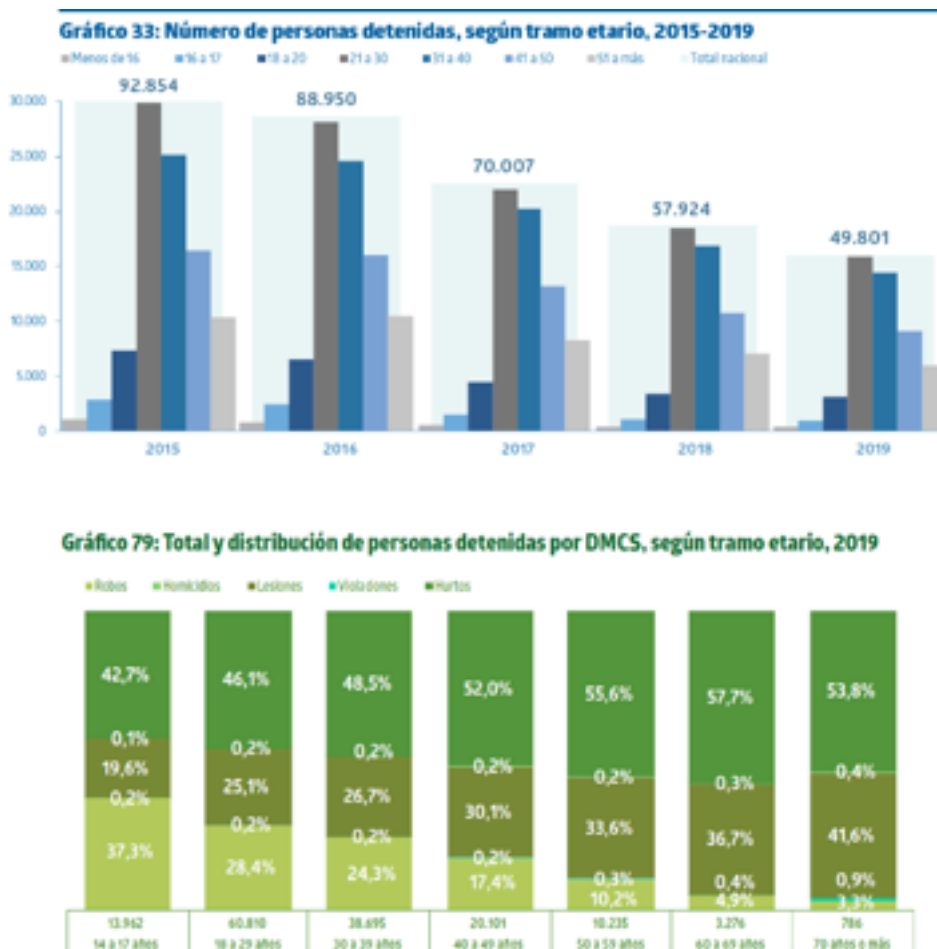
Por otra parte, los datos analizados sobre querrelas interpuestas por el INDH a favor de civiles y en contra de miembros de las fuerzas armadas y de orden, dejan en evidencia el uso intensivo de munición ‘menos letal’ por parte de Carabineros, pero cuya composición ha sido cuestionada en dos informes antes citados, acercándolos más a un potencial letal que disuasivo. Si bien su tasa de letalidad es significativamente menor, se advierte un uso intensivo de armamento con altos niveles de lesividad. A este respecto, cabe consignar que, en el reporte entregado por Carabineros sobre civiles lesionados por arma de fuego, se consigna que el 23% corresponde a lesiones graves y de carácter reservado. En esta misma línea, de las querrelas presentadas por el INDH catalogadas como homicidio frustrado, el 43% corresponde a disparos por perdigones.

Víctimas letales preferentes: No parece ser una sorpresa que las letalidades asociadas a las fuerzas de seguridad se concentren en hombres jóvenes. No obstante, para el periodo analizado lo es respecto de la magnitud: el 95% de las víctimas son hombres y su promedio de edad es de 23,5 años⁷². Aun considerando que este es el segmento poblacional más vinculado a la comisión de delitos, y que suele ser sometido a controles de identidad de manera más frecuente⁷³, parece no reflejar de manera proporcional su participación en los delitos en general. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) sistematiza la información de ambas policías. En su reporte del año 2019 exhiben la distribución etaria de los y las detenidas por ambas policías: si bien el segmento 18 a 29 es el de mayor envergadura, en ninguno de los dos casos supera el 50% de las detenciones.

.....
⁷² Estimación sobre la base de las edades reportadas en prensa.

⁷³ El trabajo de Duce y Lillo (2020) identifica que para el periodo 2017-2018 se efectuaron aproximadamente 3,6 millones de controles de identidad. De ellos, el 81,3% se realizó a hombres, de los cuáles 38,5% del segmento de 18 a 29. En: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RECEJ/article/view/57635/64416>

Ilustración 2. Prevalencia de la participación de hombres jóvenes en delitos



Fuente: Informe Anual de Estadísticas Policiales – 2019. Instituto Nacional De Estadísticas

Contexto o hecho conducente al evento: Los delitos flagrantes que demandan una acción no planificada y una respuesta rápida, tienen asociada una mayor letalidad. Entre los años 2018 y 2019, de los 39 civiles muertos por arma de fuego, 27 se producen en delitos flagrantes; en uno de ellos se reporta funcionarios policiales lesionados por arma de fuego (que corresponde al 4%). Al menos 6 de estos fallecimientos corresponden a la acción de policías al repeler delitos de los que eran víctimas directas y encontrándose fuera de servicio. La narrativa de estos hechos en prensa tiende a hacer énfasis en la tesis de legítima defensa como primer argumento, citando a policías y fiscales, no obstante, los delitos son

en su mayoría contra la propiedad, en los que no se ha logrado verificar riesgo inminente para la vida de las víctimas, la policía u otro.

Sobre la aplicación de los principios básicos: En cuatro de los 32 eventos analizados para el 2018 con resultado de civiles muertos o heridos por arma letal, se registraron policías lesionados por armas de fuego (12,5%), y en ninguno de ellos policías fallecidos. El año 2019 se registran 95 eventos con resultado de civiles muertos o heridos por arma de fuego, en seis de ellos se registraron agentes heridos por mismo tipo de armamento (6,3%). Al respecto se requiere de información más completa y detallada que permita problematizar el contexto en que se desarrolla el evento, la pertinencia del uso del arma letal y el efectivo cumplimiento de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de la fuerza, plasmados en los protocolos vigentes en el periodo de análisis⁷⁴.

4.3. Recomendaciones

Respecto del marco regulatorio.

Una primera cuestión fundamental radica en la necesidad de producir un cuerpo normativo con rango de ley y deliberado en espacios democráticos que garantice el apego a los estándares internacionales, así como los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas a los que deberán estar sometidos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los mandos y las decisiones institucionales de mayor jerarquía. Este requiere ser aplicable a todas las organizaciones policiales y a aquellas que eventualmente se vean llamadas a cumplir tareas de resguardo del orden público. Dicha regulación debe abordar aspectos clave sobre las obligaciones de adecuada formación y entrenamiento; tipo de equipamiento y armamento, sus características, procedimientos de adquisición y mantención, y estándares de uso; responsabilidades intra y extrainstitucionales, en particular respecto del órgano del ejecutivo del que dependan, por ejemplo, de informar; y otros aspectos que propendan a que la norma se ejecute debidamente en la actuación cotidiana del personal policial.

.....
⁷⁴ El año 2019 como parte de la adecuación de estos instrumentos se incorpora el principio de responsabilidad.

Esta adecuación normativa deberá también hacerse cargo de resolver aquellos aspectos cuestionados en las conclusiones antes desarrolladas, en particular respecto de: la condición de franco y servicio; el derecho a porte de armas de funcionarios activos de franco y en situación de retiro; la obligación de informar respecto del uso de armamento letal y menos letal.

Respecto de los sistemas de información y transparencia

La garantía de instituciones plenamente democráticas está fuertemente relacionada con la capacidad de la sociedad civil de ejercer supervisión efectiva sobre sus acciones. Esto solo es posible en la medida que se dispone de información oficial, oportuna y detallada. Cautelando el derecho a la privacidad, se requiere un mecanismo de información que permita acceder a microdatos sobre los eventos ocurridos con ocasión del uso del armamento letal y menos letal. Ya sea genere una plataforma de acceso público, similar a aquellas con datos sobre delitos dispuesta por la Subsecretaría de Prevención del Delito; o bien, como reportes periódicos emanados de la autoridad responsable, semejante a los informes anuales de diversas instituciones; o como informes temáticos analíticos del tipo de aquel presentado por el Ministerio Público sobre la situación de drogas.

Es muy relevante también la posibilidad de trazar los casos y conocer el resultado administrativo y penal (cuando corresponda) asociado a ellos. Conocer y exigir la responsabilidad establecida ante eventos letales es un componente fundamental de la legitimidad de las instituciones y del sistema en su conjunto.

La información respecto de los eventos, sus resultados y el sistema de normas democrático (en el fondo y la forma) que lo enmarca, debería redundar también en medios de comunicación que cumplan con su rol de control informal sobre la actuación de los agentes estatales. No obstante, el aparente sesgo que se advierte en la prensa tradicional al informar sobre este tipo de eventos es coherente con reportes previos⁷⁵ respecto de la forma de cubrir los hechos de esta naturaleza.

Sobre los resultados del informe

Si bien se espera que las recomendaciones ya planteadas repercutan en los resul-
.....

⁷⁵ Pueden consultarse en: http://www.cesc.uchile.cl/serie_estudios_000.htm y <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178415/Medios-de-comunicacion-y-movilizaciones-sociales-revision-del-Chile-desperto-a-la-luz-de-las-vulneraciones-al-principio-de-libertad-de-expresion.pdf?sequence=1>

tados observados y sus análisis específicos, es relevante plantear algunos aspectos adicionales a las conclusiones propuestas.

La evidencia generada y la experiencia internacional avalan una recomendación de exclusión de las Fuerzas Armadas de tareas de orden público. Para recurrir a ellas se argumenta en base al déficit de recursos de las instituciones policiales para asumir estas tareas en situaciones excepcionales. El deber estatal será entonces potenciar las capacidades de las policías para afrontar servicios de especial complejidad.

En relación con esto, pero aún en términos más generales respecto del desempeño regular de las policías, es menester examinar acuciosamente el sistema de formación general y de capacitación específica respecto del resguardo del orden público. Un mejorado sistema de formación desde y para el resguardo y garantía de los derechos humanos, que sitúe la protección de la vida de todos como bien superior a cautelar, que promueva el no etiquetamiento de personas sino más bien la protección de grupos en situación de vulnerabilidad; y de capacitación permanente en uso y no uso de equipamiento letal y menos letal, que potencie el diálogo como principal medio de disuasión y fortalezca la noción de responsabilidad social, institucional y personal respecto de los principios que regulan a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Se recomienda también revisar los procedimientos de investigaciones tanto administrativas como penales, de modo que se orienten a una mejor función policial en pleno respecto de las garantías constitucionales, los derechos humanos y las reglas internacionales en la materia. Para ello las investigaciones respecto de las muertes que resulten de la intervención de agentes del Estado deberán solventarse sobre la hipótesis de homicidio, que podrá ser verificada o descartada en favor de la legítima defensa. Estas investigaciones deben ser ejecutadas siempre por una agencia, o en su defecto unidad, diferente a aquella a la adscribe el funcionario investigado a fin de garantizar la imparcialidad del procedimiento.

Finalmente, será importante la creación de comités internos de supervisión orientados al análisis de casos, cuya función principal sea generar recomendaciones de medidas preventivas y que promueva conductas y actitudes que propendan al mejor desempeño de la función policial, en particular respecto del uso de armas letales y menos letales.

ANEXOS

A. Sobre el proceso de extracción de noticias temáticamente relevantes

Tabla 26 - Caracterización de medios incluidos

Cobertura	Total		M. escrito		M. digital		M. televi- sivo		M. radial		OSC		Agencia	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Nacional	66	35%	7	4%	34	18%	8	4%	13	7%	4	2%	0	0%
Internacional	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	1%
Arica	6	3%	1	1%	5	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Tarapacá	7	4%	2	1%	5	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Antofagasta	14	7%	4	2%	10	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Atacama	2	1%	2	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Coquimbo	9	5%	3	2%	6	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Valparaíso	14	7%	6	3%	8	4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Metropolitana	8	4%	2	1%	6	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
O'Higgins	13	7%	3	2%	10	5%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Maule	5	3%	2	1%	2	1%	0	0%	1	1%	0	0%	0	0%
Ñuble	3	2%	1	1%	2	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Bío-Bío	6	3%	3	2%	3	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
La Araucanía	9	5%	3	2%	6	3%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Los Ríos	8	4%	0	0%	8	4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Los Lagos	11	6%	4	2%	7	4%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Aysén	3	2%	2	1%	1	1%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Magallanes	6	3%	2	1%	4	2%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total	191	100%	47	25%	117	61%	8	4%	14	7%	4	2%	1	1%

Fuente: Elaboración propia

Tabla 27 - Términos de búsqueda

Búsqueda 1	Periodo	enero – diciembre 2018
	Términos agentes	pdi, policia, detective, carabinero, carabinera, paco, fuerzas especiales, uniformad
	Términos lesión	muert, mataron, murieron, asesin, homicidio, abatid, herid, lesion, letal, mortal, matar, muere, murió, fallec, balea, baleo
Búsqueda 2	Periodo	enero – diciembre 2019
	Términos agentes	pdi, policia, detective, carabinero, carabinera, paco, fuerzas especiales, uniformad
	Términos lesión	muert, mataron, murieron, asesin, homicidio, abatid, herid, lesion, letal, mortal, matar, muere, murió, fallec, balea, baleo
Búsqueda 3	Periodo	octubre – diciembre 2019
	Términos agentes	fuerzas armadas, militar, ejercito, fuerza aérea, marino, soldado, marina, fach, armada
	Términos lesión	muert, mataron, murieron, asesin, homicidio, abatid, herid, lesion, letal, mortal, matar, muere, murió, fallec, balea, baleo

Fuente: Elaboración propia

