

OFICIO N°033/2019

ANT.: No hay

MAT.: Solicita informe que se indica

SANTIAGO, 31 de enero de 2019

DE: SRTA. PATRICIA MUÑOZ GARCÍA  
DEFENSORA DE LA NIÑEZ  
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

A: SR. MARIO ROZAS CÓRDOVA  
GENERAL DIRECTOR  
CARABINEROS DE CHILE

Junto con saludar cordialmente, por medio del presente oficio, y en mi calidad de Defensora de la Niñez, hago presente a usted que, con la finalidad de dar cumplimiento a nuestras atribuciones legales, a continuación informamos nuestros comentarios y recomendaciones al documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público - Manifestaciones y Marchas”*, de Carabineros de Chile.

Como es de su conocimiento, la Defensoría de los Derechos de la Niñez es una corporación autónoma de derecho público, creada por la Ley N° 21.067, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que **tiene por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños**, de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior. Por otra parte, la Observación General N° 2, del Comité de Derechos del Niño sobre *“El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”*, establece que las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, como lo es la Defensoría de los Derechos de la Niñez, **representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

En virtud de lo anterior, desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez se celebra que Carabineros de Chile disponga de Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, en tanto instruyen explícitamente a su personal el estricto respeto de los derechos humanos en el ejercicio de su función pública. **En ese contexto, solicitamos a la institución que usted dirige y a todos las y los funcionarios de la misma considerar el informe que ofrecemos a continuación e incorporar, en el ejercicio de las funciones policiales, las recomendaciones que, en**

cumplimiento del artículo 4° letra h) de la Ley N° 21.067, se encuentran al final de esta presentación.

I. Consideraciones generales.

a) Derechos Humanos y función policial.

La función pública es, en esencia, la manifestación del poder estatal sobre las personas; quienes, como contrapartida, poseen derechos que deben ser respetados, garantizados y protegidos por las instituciones del Estado. Si bien todas las personas tienen derechos humanos, no todas las personas ejercen una función pública. En ese sentido, sólo las personas que desempeñan una función pública ejercen el poder del Estado y, por tanto, son las instituciones del Estado -mediante el actuar de sus funcionarios- quienes deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Si bien cualquier función pública debe respetar, proteger y garantizar estrictamente los derechos humanos de las personas, el uso de la fuerza pública, entendida como la capacidad de violencia legítima de que está revestido el Estado para hacer cumplir la ley, tiene como principal obligación la subordinación al poder civil de las instituciones autorizadas para ello, y por tanto, la observancia estricta de lo establecido en la Constitución Política, las leyes chilenas y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.

Visto lo anterior, los miembros de Carabineros de Chile, siendo funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el ejercicio de dicha función están obligados a conocer, aplicar, respetar, proteger y garantizar las normas internacionales de derechos humanos, en tanto, al ejercer una función pública y estar autorizados para el uso de la fuerza, son quienes pueden comprometer directamente la responsabilidad internacional de Chile en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas que habitan el territorio. Lo anterior dado que no es lo mismo la comisión de un acto por parte de un civil, que afecte los derechos de otras personas, que un actuar por parte de funcionarios públicos que afecte los derechos de las personas; pues sólo en este último caso el Estado interviene ejerciendo el poder estatal y por tanto se consuma una afectación de derechos humanos. Es por ello que existen varios instrumentos internacionales que regulan la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y, en particular, el uso de la fuerza que legítimamente puedan ejercer dichos funcionarios. Se trata de estándares mínimos para el uso de la fuerza, los cuales deben ser considerados en todo momento, sobre todo porque **"la obediencia a las órdenes de un superior" no puede invocarse para justificar violaciones graves de los derechos humanos, como asesinatos y torturas**<sup>1</sup>.

Sabido es que Carabineros de Chile es un cuerpo policial armado, esencialmente obediente, no deliberante y subordinado al poder civil, que tiene como misión esencial desarrollar actividades tendientes a fortalecer su rol de policía preventiva. Carabineros de Chile puede establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, de acuerdo con la Constitución Política de la República y la legislación respectiva. Además, Carabineros de Chile presta a las autoridades administrativas el auxilio de la fuerza pública que éstas soliciten en el ejercicio legítimo de sus atribuciones. En ese contexto, las policías pueden y deben adoptar estrategias para la acción policial, sin embargo, en ningún caso las estrategias adoptadas pueden vulnerar los derechos de las personas. **Y, por tanto, cualquier acción de despliegue policial debe realizarse sin discriminación, sin intromisión a la vida privada de las personas, sin afectación de la vida e integridad física o psíquica de las personas, y en**

<sup>1</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf> página 4.

general, sin restringir ningún derecho de las personas, salvo orden judicial u orden administrativa de las autoridades legalmente facultadas para ello.

Para garantizar lo anterior, **preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez la ausencia de información detallada sobre los procedimientos realizados por Carabineros de Chile.** Por ejemplo, desconocemos, a pesar de haberlo solicitado, el contenido del *“Manual de Operaciones para el Control del Orden Público”* de su institución y si existen instructivos específicos para operaciones que involucren la presencia de niños, niñas o adolescentes, ya sea en colegios, manifestaciones públicas, espacios privados, etc. Por lo anterior, teniendo presente aquello, en esta oportunidad desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez sólo emitiremos observaciones y recomendaciones respecto al documento que hemos podido conocer en virtud de vuestra disposición institucional, esto es, el documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público”*.

#### b) Igualdad y no discriminación.

Las y los funcionarios públicos deben mantener su independencia e imparcialidad políticas en todo momento, desempeñar sus funciones sin discriminación y respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

La igualdad y no discriminación es un principio básico y general relativo a la protección de los demás derechos de las personas. Es decir, sin igualdad no es posible ejercer los demás derechos. Sin embargo, la igualdad y no discriminación no significa tratar a todas las personas por igual, **sino tener la capacidad de diferenciar situaciones de forma tal de no tratar a alguna persona, o grupo de personas, de una manera distinta a cómo sería tratada otra persona o grupo de personas en la misma situación, según lo permita las leyes que aplican en Chile.** Así, por ejemplo, un actuar discriminatorio sería realizar un control de identidad fundado en el hecho de que dichas personas se encuentran vestidas con ropas de algún tipo, por ejemplo, oscuras, ya que el uso de determinadas vestimentas no es por sí mismo un indicio que faculte a las policías a realizar un control de identidad ni ningún otro procedimiento; menos aun si otras personas, aun usando ropas oscuras, no serían sujetas a control de identidad.

**La igualdad y no discriminación, por tanto, es un principio y un derecho que también tienen todos los niños, niñas y adolescentes habitantes de Chile, sean que se encuentran de paso por el territorio o vivan en el país.** Es decir, ninguna decisión o actuación que se pretenda realizar y que involucre la presencia de niños, niñas o adolescentes puede ser discriminatoria. Por ejemplo, un niño o niña no puede ser discriminado por la situación económica de sus padres o madres ni por la nacionalidad de los mismos, por tanto, el actuar policial no podría fundarse ni iniciarse en razón de la pobreza ni la nacionalidad de su familia. Y como ya se dijo, tampoco una actuación policial podría fundarse en la apariencia de un niño, niña o adolescente.

Las y los funcionarios policiales, además de respetar, proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, como encargados de hacer cumplir la ley, **también deberán defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes, debiendo intervenir para protegerlos en aquellas circunstancias en que estén siendo discriminados por otras personas.** Lo anterior porque la igualdad y no discriminación es principio y un derecho, y por tanto si un niño, niña o adolescente está siendo discriminado, no podría ejercer sus demás derechos<sup>2</sup>.

Para mayor información sobre el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación se sugiere tener en cuenta, por ejemplo, la **Opinión Consultiva N° 17**, de agosto de 2002, *“Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”*, la **Opinión Consultiva N° 18**, de septiembre de

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3sp.pdf> página 10

2003, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” y la Opinión Consultiva N° 24, de noviembre de 2017, “Identidad de género, e Igualdad y No Discriminación a parejas del mismo sexo”, todas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

c) **Interés superior del niño, niña o adolescente.**

Los niños, niñas y adolescentes gozan de una **protección especial**, esto es, la necesidad de parte de los Estados de adoptar medidas o cuidados según la situación específica en la que se encuentren los niños, tomando en cuenta su debilidad, inmadurez o inexperiencia (párrafo 60 Opinión Consultiva N° 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Toda actuación policial debe considerar el **interés superior de los niños, niñas y adolescentes que puedan verse afectados**. En efecto, cualquier decisión debe estar **motivada, justificada y explicada**. Y en la motivación se debe señalar explícitamente todas las circunstancias de hecho referentes al niño, niña o adolescente; los elementos que se han considerado pertinentes para la evaluación de su interés superior; el contenido de los elementos en ese caso en concreto y la manera en que se han ponderado para determinar el interés superior de ese niño, niña o adolescente<sup>3</sup>.

Es decir, todos los funcionarios públicos tienen la obligación de adoptar medidas para la protección de los niños, niñas y adolescentes. Aunque dichas medidas tampoco pueden significar una discriminación. **De ahí la importancia de constatar, en cada actuación policial, la presencia o no de niños, niñas o adolescentes, quienes eventualmente pueden verse involucrados en una determinada situación en que la policía deba intervenir, pues tales acciones deben siempre realizarse en atención al interés superior del niño, niña o adolescente involucrado. Por tanto, es posible que, para proteger a un niño, niña o adolescente, la función policial se vea impedida de realizar determinadas acciones violentas o realizar eficazmente determinado procedimiento.**

**Si excepcionalmente la decisión policial no atiende al interés superior del niño, niña o adolescente, las y los funcionarios policiales deben indicar los motivos a los que dicha decisión obedece, de manera de demostrar que el interés superior del niño fue una consideración primordial, a pesar de su no atención.** No basta con afirmar, en términos generales, que hubo otras consideraciones que prevalecieron frente al interés superior del niño; se deben detallar en forma explícita todas las consideraciones relacionadas con el caso en cuestión y se deben explicar los motivos por lo que tuvieron más peso en ese caso en particular. En la fundamentación también se debe explicar, de forma verosímil, el motivo por el que el interés superior del niño no era suficientemente importante como para imponerse a otras consideraciones<sup>4</sup>.

Lo anterior quiere decir que siempre, en cualquier decisión que se tome por parte de las y los funcionarios policiales, se debe considerar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que se puedan ver afectados; debiéndose, además, explicar los motivos que

<sup>3</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Garantía de derechos Niñas, niños y adolescentes. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, aprobado en noviembre de 2017, párrafo 336. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>, citando al Comité de Derechos del Niño, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrafo 97

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Garantía de derechos Niñas, niños y adolescentes. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, aprobado en noviembre de 2017, párrafo 336. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>, citando al Comité de Derechos del Niño, Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párrafo 97

fundamentaron una u otra decisión. Todo ello debe ser registrado por los funcionarios policiales, sin excepción.

**d) Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-**

Teniendo presente las recientes modificaciones realizadas al documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-”*, y puesto que las instituciones del Estado están llamadas a respetar los derechos y a incorporar un enfoque de derechos en todos los planes, políticas y prácticas que se realicen, la Defensoría de los Derechos de la Niñez insta a las y los funcionarios de Carabineros, y a las autoridades de la institución, a incorporar los estándares de derechos humanos aplicables a la función policial, los que variarán dependiendo de la materia regulada de acuerdo a la materia y protocolo de que se trate. En igual sentido, la Defensoría de la Niñez sugiere la incorporación de ejemplos prácticos en cada una de las materias reguladas para su mejor comprensión.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez considera que es necesario robustecer el documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-”*, de forma tal que dicho instrumento establezca, detalladamente, normas de conductas funcionarias, con el objetivo de que cada funcionaria y funcionario de Carabineros pueda conocer con exactitud los pasos a seguir en las distintas hipótesis que la función policial exige. Si bien se celebra la existencia de Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público, a juicio de la Defensoría de los Derechos de la Niñez éstos deben estar diseñados de tal forma que resulten útiles y prácticos a la función policial, sin que la incorporación de estándares de derechos humanos se consigne de forma meramente declarativa. En tal sentido, robustecer el documento en ningún caso deberá significar un aumento en términos de extensión de página, sino una mejora cualitativa del contenido de los derechos de las personas con ejemplos prácticos y de ese modo cumplir los estándares internacionales en la materia.

En primer lugar, y para lograr lo anterior, se sugiere iniciar cada protocolo destacando el contenido mínimo del derecho o derechos que se pretenden regular, con el objeto de que ello fundamente cada una de las actuaciones policiales que se llevarán a cabo. Así, por ejemplo, en el procedimiento *“Resguardo del Derecho de Manifestación”* y el protocolo de *“Protección de Manifestantes”*, los derechos regulados son, por una parte, el derecho de reunión y la libertad de asociación, de los artículos 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respetivamente, y el derecho a reunirse sin permiso previo y sin armas, de acuerdo a la Constitución Política de la República. En el ejemplo, las personas, incluidos niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a reunirse sin permiso previo, por lo que ese es el derecho que debe inspirar la regulación del protocolo *“Protección de Manifestantes”*. Luego, todas las actuaciones policiales deben estar orientadas, precisamente, a la protección de los manifestantes, cualquiera sea el contenido de la manifestación propiamente tal (salvo las prohibiciones legales, por ejemplo, del artículo 13 inciso 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y, seguidamente, la acción policial, luego de atender las actuaciones necesarias para la protección de los manifestantes, deberá proceder a fin de proteger los demás bienes jurídicos involucrados (bienes de uso público, tránsito de vehículos, propiedad privada, etc.).

Sobre esto último, a juicio de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, el protocolo de *“Protección de manifestantes”* debería comenzar señalando aquellas medidas a tomar por los(as) funcionarios(as) policiales para proteger a los manifestantes; por ejemplo, despliegue policial previo, la comunicación con las personas encargadas de la manifestación, el cierre perimetral del lugar de uso público en que se desarrolla la manifestación, la forma en que se debe hacer uso de dispositivos tecnológicos -drones, cámaras-, la estimación sobre la presencia o no de niños, niñas o adolescentes, etc. Y luego, describir acciones que deberán ser controladas por Carabineros en

tanto amenazan la protección de los manifestantes, por ejemplo, el uso de armas por parte alguno de ellos. En este caso, el protocolo para la *“Protección de Manifestantes”* deberá indicar la forma de actuar de las y los funcionarios policiales para separar del grupo a la persona -o grupo de personas- provistas de armas y lo mismo respecto a otras hipótesis.

En segundo lugar, se sugiere la reestructuración del documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-”*, de manera de unificar en un apartado inicial aquellas normas comunes a los distintos procedimientos y protocolos; por ejemplo, el tipo de unidades policiales a cargo de determinado protocolo, sobre el uso de uniformes policiales y la debida protección de las y los funcionarios, sobre el uso de tecnología y seguridad de la información de datos sensibles especialmente de niños, niñas y adolescentes, sobre la conducta esperada del personal ante provocaciones verbales o gestuales de algunos manifestantes, etc. **La agrupación de normas comunes evitará la duplicación de instrucciones que deben ser atendidas en todo momento y, desde un punto de vista práctico, reducirá la extensión del documento.** Asimismo, se espera que una reestructuración del documento dote de armonía al mismo, evitando que las y los funcionarios públicos adviertan definiciones o conceptos que no han sido previamente explicados, como ocurre en el protocolo *“Empleo de Disuasivos Químicos”*, pues recién allí se hace referencia a alteraciones al orden público que se encuadren en el nivel 4 del cuadro de uso de la fuerza, nada lo cual ha sido definido (ni aún en los protocolos relativos a las manifestaciones públicas).

En tercer lugar, pero en similares términos al párrafo anterior, el documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-”*, en la forma que está organizado pareciera no atender la complejidad de las distintas hipótesis en que se requiere la intervención policial y la interrelación con el rol de otros grupos e instituciones de la sociedad, como lo son las instituciones nacionales de Derechos Humanos (INDH y Defensoría de los Derechos de la Niñez), las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social. Si bien se celebra que el documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público de Carabineros de Chile”* considere a estos grupos, **preocupa a la Defensoría de la Niñez que tales protocolos y, por tanto, la conducta policial esperada sea relegada a meras acciones de buen trato.** En circunstancias que los grupos e instituciones mencionadas ejercen un rol fundamental en la democracia chilena y, por tanto, la coordinación entre todos los actores debe liderar los demás protocolos de mantenimiento del orden público. En ese sentido, se sugiere robustecer los protocolos referidos al *“Trato y diálogo con Medios de Comunicación Social”*, por ejemplo, destacando en dicho protocolo el contenido de la libertad de expresión en su dimensión social y el rol de los medios de comunicación. Además, siendo la libertad de expresión la piedra angular de la democracia, la relación de las y los funcionarios policiales con los medios de comunicación social debe partir sobre la base de mínimos estándares fijados por el derecho internacional de los derechos humanos; un ejemplo de ello es que no necesariamente un periodista para acreditar su calidad de tal debe estar colegiado o pertenecer a un medio de comunicación masivo.

Para mayor información sobre el rol de los medios de comunicación, se sugiere atender, por ejemplo, la **Opinión Consultiva N° 5**, de 1985, la Colegiatura Obligatoria de Periodistas y el Informe Anual del año 2017, y anteriores, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, específicamente el párrafo 228, en tanto refiere reportes de agresiones por parte de Carabineros mientras periodistas, fotógrafos y comunicadores cubrían diferentes protestas.

Sobre el mismo asunto, **preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que los protocolos relativos a estos grupos e instituciones no consideren la participación de la Defensoría de los Derechos de la Niñez ni estándares para el tratamiento de datos de los medios de comunicación de niños, niñas y adolescentes.** Lo que trae aparejado la preocupación

por parte de la Defensoría de los Derechos de la Niñez sobre el destino de datos biométricos, imágenes y videos de niños, niñas y adolescentes capturados por Carabineros de Chile.

En atención al rol que cumplen las instituciones de derechos humanos (INDH y Defensoría de la Niñez), las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación social, se recomienda robustecer los protocolos instruyendo acciones determinadas para el adecuado ejercicio de funciones de todos los actores involucrados, por ejemplo, estableciendo el diseño de coordinaciones internas a fin de garantizar una efectiva comunicación y respuesta.

En cuarto lugar, **se sugiere incluir en cada protocolo aquellas acciones atinentes a la materia de que se trate que están estrictamente prohibidas de ejecutar.** Tales como, el uso de gases químicos en lugares en que permanezcan niños, niñas y adolescentes. Tal prohibición debería estar incorporada en todos los protocolos en que eventualmente se podría considerar erradamente su uso, como lo es el protocolo de *“Empleo de disuasivos químicos”*, el protocolo de *“Desalojo frente a ocupación o usurpación de inmueble”*, el protocolo de *“Desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media”* y el protocolo de *“Ingreso a Establecimiento Educacionales de Enseñanza básica y media en persecución de delincuente flagrante”*.

Finalmente, y a fin de promover un adecuado entendimiento del documento *“Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-”*, **se recomienda incluir un glosario al inicio del documento a fin de estandarizar definiciones.** En dicho catálogo de palabras se sugiere incluir, por ejemplo, qué se entiende por manifestaciones lícitas, ilícitas, agresivas, violentas, orden público, uso de la fuerza, agresiones, contravenciones, etc.

## II. Consideraciones específicas.

### a) Protocolo de manifestantes.

En primer lugar, en este apartado nos remitimos a los ejemplos generales antes dados sobre el derecho a reunión, libertad de expresión y libertad de asociación. Sin perjuicio de lo cual, desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez, **solicitamos tener presente que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima”.**<sup>5</sup> No se puede considerar el derecho de reunión y manifestación como sinónimo de desorden público para restringirlo *per se*<sup>6</sup>.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión reiteradamente ha establecido en sus informes anuales que si bien los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, **corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática.** Y sobre la regulación administrativa del derecho, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha señalado que la **exigencia de una notificación previa a la manifestación no es incompatible con el derecho a reunión, sin embargo, la exigencia de una notificación previa no debe transformarse en la exigencia de un permiso previo otorgado por un agente con facultades**

<sup>5</sup> CIDH, Capítulo V, Informe Anual 1994, “Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

<sup>6</sup> Informe Anual Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, año 2005.

**ilimitadamente discrecionales.** Es decir, un agente no puede denegar un permiso porque considera que es probable que la manifestación va a poner en peligro la paz, la seguridad o el orden públicos, sin tener en cuenta si se puede prevenir el peligro a la paz o el riesgo de desorden alterando las condiciones originales de la manifestación (hora, lugar, etc.). Las limitaciones a las manifestaciones públicas sólo pueden tener por objeto evitar amenazas serias e inminentes, no bastando un peligro eventual.<sup>7</sup>

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión también ha señalado que si bien las limitaciones impuestas por los agentes públicos en el ejercicio del poder de policía deben ser razonables a los manifestantes para asegurar que sean pacíficos o para contener a los que son violentos, **el accionar de las fuerzas de seguridad no debe desincentivar el derecho de reunión sino protegerlo, por ello también la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas.** El operativo de seguridad desplegado en estos contextos debe contemplar las medidas de desconcentración más seguras y rápidas y menos lesivas para los manifestantes<sup>8</sup>.

**Desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez invitamos a las y los funcionarios de Carabineros de Chile, y a las autoridades representantes de la institución, a hacer suyo el enfoque de derechos humanos durante el desarrollo de manifestaciones públicas y ponderar juiciosamente -y de acuerdo a estándares objetivos- el uso de la fuerza pública sólo en aquellas circunstancias que amenacen la protección, y por tanto el legítimo ejercicio de derechos, de las personas manifestantes. Sobre todo, en aquellas manifestaciones con presencia de niños, niñas y adolescentes.**

Lo anterior porque, si bien el personal policial sólo puede disuadir reuniones o manifestaciones respecto de las cuales la autoridad, es decir, el o la Intendente o Gobernador, no autorizó la manifestación de acuerdo a las letras c) y d) del Decreto N° 1086, es menester hacer presente que, al igual como lo ha venido sosteniendo el Instituto Nacional de Derechos Humanos, citando al Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos a Reunión y de Asociación, Maina Kiai, *el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica se “encuentra indebidamente restringido por el Decreto Supremo 1086, el cual permite a las autoridades locales impedir o disolver las manifestaciones que no hayan sido previamente autorizadas por las autoridades y negar el permiso a manifestaciones que se consideran alteran la circulación del público, entre otras cosas”*<sup>9</sup>.

Sobre el corriente, la Defensoría de los Derechos de la Niñez insta a las autoridades a adecuar el marco legal de Chile que rige el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica a la normativa internacional sobre derechos humanos, tal como reiteradamente ha sido recomendado tanto por el Relator de Naciones Unidas antes indicado como por el Instituto Nacional de Derechos Humanos. Y, más concretamente, la Defensoría de los Derechos de la Niñez **insta a Carabineros de Chile a ejercer efectivamente la función de protección de manifestaciones, incluidos niños, niñas y adolescentes, entendida esta como la primera obligación funcionaria en contexto de manifestaciones.**

En segundo lugar, la Defensoría de los Derechos de la Niñez celebra la rectificación del derecho de manifestación en aquella parte en que una manifestación era considerada lícita sólo cuando tenía autorización, modificando el Protocolo de Manifestantes de forma tal de

<sup>7</sup> CIDH, Capítulo IV, Informe Anual 2002, Vol. III “Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión”, OEA/Ser. L/V/II. 117, Doc. 5 rev. 1, párr. 34.

<sup>8</sup> Informe Anual Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, año 2005.

<sup>9</sup> <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1137/funcion-policial.pdf?sequence=1>



establecer que una manifestación es lícita *“bien sea que cuente con autorización o que se trate de una actividad espontánea no autorizada que se desarrolla en espacios públicos con tranquilidad, seguridad y respeto por los mandatos de la autoridad policial”*. Sin embargo, de la simple lectura de ese apartado no queda claro cuáles son los requisitos o elementos para que una manifestación se transforme en *“ilícita”*, sin perjuicio de lo cual, las manifestaciones ilícitas pueden ser violentas o agresivas, según se describe en dicho Protocolo.

El documento *“Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”* no establece cuándo una manifestación o reunión es lícita o ilícita, agresiva o violenta, por lo que debe entenderse que queda a criterio de cada Estado. Sin embargo, en el protocolo de *“Protección de manifestantes”* de Carabineros de Chile no queda clara esta diferencia, la cual es imprescindible para que las y los funcionarios policiales sean capaces de distinguir el momento en que una manifestación los autoriza para su intervención policial y consecuente uso de la fuerza. De lo contrario, se corre el riesgo de dejar a discreción de los funcionarios de turno de Carabineros de Chile el uso de la fuerza policial en determinada manifestación; pese al derecho constitucional de reunión sin permiso previo y sin armas. Sobre todo porque el citado protocolo establece que una manifestación es violenta cuando *“se contravienen las instrucciones de la autoridad policial”*, sin que dicho protocolo establezca indicaciones claras sobre el tipo de instrucciones que puede ordenar la autoridad policial, ni las circunstancias o elementos a considerar para determinar que una manifestación es violenta si es que, nuevamente reza el protocolo, *contraviene las instrucciones de la autoridad policial, las que como se dijo, no han sido especificadas*. Lo mismo respecto a cuándo una manifestación es agresiva y cuándo será una manifestación violenta, en tanto según el protocolo una manifestación agresiva es aquella que genera daños y en que se agrede intencionalmente a las personas o a la autoridad policial, pero una manifestación será violenta por contravenir las instrucciones policiales; es decir, nuevamente faltan elementos objetivos para discernir el tipo de manifestaciones de que se trata y sus características objetivas, quedando sin responder preguntas como las siguientes *¿qué tipo de daños se deben generar para transformar una manifestación en agresiva?, ¿qué se entiende por agresión en estos términos?, ¿agresiones verbales, físicas o ambas?, etc..*

La Defensoría de los Derechos de la Niñez hace suyo lo establecido por el Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Asociación y Reunión Pacífica, Maina Kiai, tras su visita a Chile en septiembre de 2015, según ha sido consignado en el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del año 2015, párrafo 96, transcrito a continuación:

*En sus conclusiones preliminares, tras su visita en Chile en septiembre de 2015, el Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Asociación y Reunión Pacífica, Maina Kiai, indicó que “si bien los protocolos de Carabineros de Chile para el manejo de las protestas “contienen algunos principios positivos que buscan facilitar las protestas [...] se deberían mejorar”. El Relator Especial a su vez criticó, por ejemplo, que los protocolos consideraran una protesta como violenta si se desobedecen las instrucciones de la policía, y que “pareciera existir una falta de orientación práctica en cuanto a cómo implementar y monitorear la implementación de estos protocolos”. A este respecto, enfatizó que “la policía tiene el deber de distinguir entre manifestantes pacíficos y agentes provocadores. La presencia de unas pocas personas que cometen actos de violencia dentro y alrededor de una protesta no autoriza a la policía para etiquetar como violenta a la manifestación completa. No concede al Estado carta blanca para utilizar la fuerza en contra o detener indiscriminadamente a todos. Más bien, estos elementos violentos se deberían aislar de la protesta y ser tratados acorde al estado de derecho. De hecho, el fracaso persistente en lidiar con estas pocas personas violentas plantea interrogantes acerca de las razones de la inacción de parte de la policía debido a que estos manifestantes violentos perjudican la*

*imagen y la eficacia de las manifestaciones públicas. Aislar estos pocos individuos violentos requiere de habilidad, entrenamiento y dedicación de parte de la policía”<sup>10</sup>.*

Sobre lo anterior, se reitera el estándar internacional fijado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a que la desconcentración de una manifestación debe justificarse en el deber de protección de las personas, razón por la cual se recomienda describir taxativamente las circunstancias en que se espera que las y los funcionarios policiales deban intervenir en una manifestación con el objeto de proteger a las personas manifestantes, con especial indicación de las hipótesis en que existan niños, niñas y adolescentes presentes. Para lo anterior, se sugiere otorgar elementos de juicio mínimos; por ejemplo, el uso de armas por parte de algunas de las personas manifestantes, la constatación de daños a las personas o bienes por parte de algunos manifestantes, el tipo de bienes dañados, etc.

En tercer lugar, el protocolo de “*Protección de Manifestantes*” **no contempla estrategias policiales detalladas para abordar manifestaciones, sean lícitas, ilícitas, violentas o agresivas, por lo que preocupa a la Defensoría de la Niñez que el protocolo no sea suficiente para orientar a las y los funcionarios policiales con instrucciones claras que los autorice a intervenir en manifestaciones para proteger a los manifestantes, ni para proteger especialmente a niños, niñas y adolescentes**. En tal sentido, se sugiere entregar elementos de juicio que permitan discernir a las y los funcionarios de Carabineros sobre el tipo de manifestación de que se trate según, por ejemplo, el número de manifestantes, la densidad poblacional de la manifestación, las características de la manifestación, de acuerdo a una escala que refleje gradualmente si es una manifestación pacífica o no, la presencia de niños, niñas o adolescentes, etc., y con ello, dar instrucciones claras en el protocolo para la toma de decisiones e intervención policial de acuerdo a los elementos a evaluar en alteraciones al orden público.

En cuarto lugar, y sobre el uso de la fuerza policial, se sugiere distinguir mediante ejemplos su empleo, sobre todo frente a la presencia de niños, niñas y adolescentes. Esto porque el protocolo, a juicio de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, **continúa siendo vago y poco preciso en el empleo de la fuerza policial**. Cuestión que preocupa especialmente a la Defensoría de la Niñez dado el incumplimiento de los pasos necesarios para asegurar la gradualidad en el uso de la fuerza, de acuerdo al Informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos del año 2016, Función Policial y Orden Público<sup>11</sup>.

En quinto lugar, durante el desarrollo de aquellas manifestaciones convocadas por instituciones o asociaciones cuyos integrantes sean niños, niñas o adolescentes el personal policial en ningún caso podrá contravenir las normas mínimas para proteger a los manifestantes y en ningún caso se podrá usar químicos, aguas contaminadas, armas, ni detenciones masivas. Recuérdese que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de especial protección por parte de los Estados.

Finalmente, la Defensoría de los Derechos de la Niñez valora especialmente el trabajo de Carabineros de Chile en la labor de acompañar el desplazamiento y desarrollo de las manifestaciones, e insta a Carabineros de Chile a ajustar este protocolo otorgando mayores detalles y elementos de juicio para el actuar policial. También se insta a incorporar en el protocolo herramientas para que, en el ejercicio de la labor policial, si las y los funcionarios policiales son provocados por los manifestantes, estos puedan, dado el rol de garante de las policías, reaccionar adecuadamente a las circunstancias.

<sup>10</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeanual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>

<sup>11</sup> <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1137/funcion-policial.pdf?sequence=1>

b) Protocolo de Intervención en manifestaciones pacíficas con autorización.

Revisado el protocolo de *"Intervención en manifestaciones pacíficas con autorización"*, no se identifican novedades respecto a lo establecido en el protocolo de *"Protección de manifestantes"*, por lo que sugerimos evaluar su pertinencia a fin evitar duplicar contenido en desmedro de la practicidad del documento.

Sin perjuicio de lo anterior, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que en la etapa de intervención oportuna de este protocolo no se entreguen detalles para la identificación y detención selectiva de autores de contravenciones o delitos. Especialmente por la posibilidad de que muchas de esas personas sean niños, niñas o adolescentes cuya minoría de edad no sea perceptible a la vista, quienes pese a ser menores de 18 años serían trasladados a alguna Unidad de Carabineros para la determinación de su participación individual. En este contexto, la Defensoría de los Derechos de la Niñez advierte la dificultad práctica de las y los funcionarios de Carabineros para dar cumplimiento simultáneamente a la instrucción del Protocolo de evitar detenciones masivas e indiscriminadas y, a su vez, identificar y detener con prontitud a los autores de contravenciones o delitos. Por cierto, de la simple lectura no queda claro a qué se refiere el protocolo con autores de *"contravenciones"*, lo que, sumado a la posibilidad de detención de un niño, niña o adolescente presente en la manifestación, aumenta el riesgo de una detención ilegal y atentatoria a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

c) Protocolo de Intervención en manifestaciones pacíficas sin autorización.

Revisado el protocolo de *"Intervención en manifestaciones pacíficas sin autorización"*, no se identifican novedades -en su primera parte- respecto a lo establecido en el protocolo de *"Protección de manifestantes"* ni respecto al protocolo de *"Intervención en manifestaciones pacíficas con autorización"*, por lo que sugerimos evaluar su pertinencia a fin evitar duplicar contenido en desmedro de la practicidad del documento.

Sin perjuicio de lo anterior, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez la ausencia de instrucciones detalladas para que las y los funcionarios policiales puedan discernir la ocurrencia de alteraciones. En tal sentido, se advierte la ausencia de elementos de juicio que permitan determinar qué es una alteración y cuándo éstas justifican una contención en determinado punto geográfico según dispone el protocolo de *"Intervención en manifestaciones pacíficas sin autorización"*. De la misma forma, dicho protocolo no identifica cuáles son los medios disponibles, humanos o logísticos, para persuadir a los eventuales infractores ni la forma para utilizar tales medios adecuadamente. Es posible concluir que se refiere a dispositivos de sonido para advertir a la manifestación de alguna instrucción policial, pero se sugiere especificar tales medios, su procedencia y cantidad de acuerdo al tipo de manifestación de que se trate, a fin de advertir su efectividad.

En igual sentido, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que en la etapa de despeje el protocolo establezca la autorización para el uso diferenciado y gradual de la fuerza, sin que ello vaya acompañado de especificaciones para mejor comprensión de las y los funcionarios policiales. Lo que es sumamente relevante en aquellas circunstancias en que existan niños, niñas o adolescentes en la manifestación, debido a los efectos que su uso puede provocar; pues ello incluye uso gradual de la fuerza, carros lanza agua y vehículos lanza gas, sin especificación sobre proporcionalidad de medios utilizados de acuerdo a la densidad poblacional, tipo de manifestantes, manifestantes pacíficos y otros. Finalmente, el protocolo reitera la expresión *"personas contradictoras de ley"* para identificar aquellas conductas que

ameritan reducción y uso de la fuerza, a riesgo de detenciones ilegales y afectación de derechos de niños, niñas y adolescentes.

d) **Protocolo de Intervención en manifestaciones violentas.**

Revisado el protocolo de *"Intervención en manifestaciones violentas"*, no se identifican diferencias respecto a lo establecido en el protocolo de *"Protección de manifestantes"*, ni respecto al protocolo de *"Intervención en manifestaciones pacíficas con o sin autorización"*, por lo que sugerimos evaluar su pertinencia a fin evitar duplicar contenido en desmedro de la practicidad del documento y de cuestiones logísticas relevantes.

Según este protocolo, las manifestaciones serán violentas cuando se contradicen las instrucciones de la autoridad policial y cuando los actos involucren la vulneración de derechos de terceros, como sería la libre circulación de las vías. Por su parte, señala el protocolo, las manifestaciones serán agresivas cuando se generan daños y se agrede intencionalmente a las personas o a la autoridad policial.

Como se puede apreciar, en el protocolo de *"Intervención en Manifestaciones Violentas"* no se soluciona el problema antes identificado de distinguir o entregar elementos de juicio para discernir sobre el tipo de manifestaciones a las que se puede enfrentar el personal de Carabineros y, por el contrario, deja abierta su interpretación a las y los funcionarios policiales. Por lo que se reitera lo previamente señalado sobre este punto, en orden a la urgente necesidad de definir objetivamente las características de las manifestaciones para su categorización y posterior eventual intervención policial. Desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez reiteramos nuestra profunda preocupación por la ausencia de modificaciones a las materias de restablecimiento de orden público en manifestaciones, y más aún, instamos a las autoridades, a disponer en el más breve plazo posible de los ajustes que sean necesarios para el resguardo del trabajo de las y los Carabineros de Chile en las calles. Lo cual, siendo un mandato internacional, hoy en día surge, además, como una necesidad de protección del propio personal policial en terreno.

En iguales términos, preocupa a la Defensoría de la Niñez la ausencia de criterios objetivos y susceptibles de monitorear para el uso de la fuerza y, además, preocupa la ausencia de contenido directivo de este protocolo dada su vaguedad en la descripción de las etapas de disuasión y despeje de una manifestación violenta. Primero, el protocolo en cuestión no describe con claridad los medios disponibles para la etapa de disuasión, en tanto no indica cuáles son éstos medios de disuasión; cuántos de estos dispositivos deben utilizarse de acuerdo a, por ejemplo, la densidad poblacional; quiénes están autorizados para usar estos dispositivos; en qué momentos se debe proceder a ejecutar la etapa de disuasión en manifestaciones violentas; cuánto tiempo se debe disponer para la etapa de disuasión; en qué se diferencia la etapa de disuasión de la etapa de despeje, etc. Sumado a ello, se reitera la ausencia de descripción de cuando debe entenderse, por parte de las y los funcionarios policiales, el encontrarse frente a una manifestación violenta; en tanto su definición depende, paradójicamente, de la contradicción de parte de manifestantes de las instrucciones de la propia autoridad policial.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda establecer criterios, actividades y objetivos claros a seguir por las y los funcionarios públicos durante las etapas de disuasión y despeje de manifestaciones violentas, en tanto las mismas son la antesala para el uso de la fuerza policial. Luego la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda detallar las condiciones y proporcionalidad del uso de la fuerza; indicando, por ejemplo, el número de funcionarias y funcionarios que deben asistir a una manifestación de acuerdo a la densidad poblacional de que se trata o estima, el tipo de dispositivos disponibles y la cantidad

autorizada, el tiempo estimado de uso, y en general, todas las cuestiones logísticas sobre las cuales deben estar informados las y los funcionarios policiales para el correcto desempeño de sus labores. Lo anterior porque, a juicio de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, no es suficiente que el protocolo “Intervención en Manifestaciones Violentas” declare un uso diferenciado y gradual de la fuerza sin que se establezca razonablemente qué significa aquello.

e) Protocolo de Intervención en manifestaciones agresivas.

Revisado el protocolo de “Intervención en manifestaciones agresivas” no se identifican novedades respecto a lo establecido en el protocolo de “Protección de manifestantes”, ni respecto a los protocolos de “Intervención en manifestaciones pacíficas con, sin autorización y violentas”, por lo que sugerimos evaluar su pertinencia a fin evitar duplicar contenido en desmedro de la practicidad del documento y de cuestiones logísticas relevantes. Por lo mismo, una vez más se reiteran los comentarios antes dados sobre la necesidad de robustecer este tipo de protocolos con el objetivo de ser útiles a la intervención policial.

Adicionalmente, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que este protocolo autorice en la etapa inicial de dispersión el uso de carros lanza agua y vehículos lanza gases, sin antes describir una etapa disuasiva ni incorporar elementos objetivos sobre la naturaleza de la manifestación de que se trata, sobre todo teniendo en cuenta casos graves que han ocurrido en el pasado. Nuevamente el protocolo carece de elementos de juicio para ponderar la necesidad de la intervención policial tales como el tipo de daños o agresiones a los bienes o las personas, la densidad poblacional estimada, y en general, cualquier otro elemento indiciario de la situación, por lo que no es posible entregar recomendaciones distintas a las ya entregadas.

Sin perjuicio de lo anterior, preocupa profundamente a la Defensoría de los Derechos de la Niñez la total ausencia de referencia a la presencia, o no, de niños, niñas y adolescentes en manifestaciones públicas en las que se autoriza el uso de carros lanza agua y vehículos lanza gases para la dispersión de la manifestación. Además, el protocolo no distingue la intervención esperada frente a hechos que revistan carácter de delitos o falta, en comparación a los demás tipos de manifestaciones, pues se remite a instruir una etapa de detención utilizando técnicas de reducción que no han sido descritas, ni aún mencionadas.

Una vez más la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda establecer criterios, actividades y objetivos claros a seguir por las y los funcionarios públicos durante todas las etapas del protocolo “Intervención en manifestaciones agresivas”, con especial énfasis en aquellas medidas especiales a adoptar en protección de niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la normativa legal vigente; sea que se trate de eventuales infractores juveniles de ley o simples manifestantes.

f) Protocolo de Trabajo de vehículo lanza aguas.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez desconoce el contenido del “Manual de Operaciones para el Control del Orden Público”, por lo que no es posible observar el protocolo de “Trabajo de vehículo lanza aguas”, en tanto su utilización se efectúa -consigna dicho protocolo- de acuerdo al Manual de Operaciones referido. Sin perjuicio de ello, preocupa profundamente a la Defensoría de la Niñez que este protocolo, así dispuesto, no contribuya a estandarizar la labor policial más allá de dos cuestiones generales sobre: responsabilidad del jefe del ariete y del servicio, y la focalización del agua contra grupos específicos que desobedezcan las instrucciones de la autoridad personal.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda encarecidamente robustecer este protocolo especificando tanto cuestiones técnicas y logísticas, como aquellas medidas a adoptar en protección de niños, niñas y adolescentes presentes en cada una de las hipótesis en que se autorice la intervención de vehículo lanza agua para el restablecimiento del orden público.

Sobre lo primero, la Defensoría de los Derechos de la Niñez comparte lo señalado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en reiterados informes relativo al contenido del agua arrojada y la ausencia de estudios oficiales nacionales sobre las consecuencias en la salud de las personas, niños, niñas y adolescentes, con ocasión de su uso en paralelo a otros compuestos químicos<sup>12</sup>, cuestión de la máxima relevancia en atención al deber del Estado de proteger, respetar y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, y en virtud del principio precautorio, la Defensoría de los Derechos de la Niñez insta a las autoridades de Carabineros de Chile, funcionarias y funcionarios, a abstenerse de utilizar carros lanza agua en paralelo a otras sustancias químicas que pueden resultar perjudiciales a la salud de las personas.

Sobre lo segundo, este protocolo no describe si estos vehículos pueden ser utilizados sólo en manifestaciones públicas, y en qué proporción, o también en desalojos u otras instancias, por lo que se recomienda indicar aquello.

Finalmente, la Defensoría de los Derechos de la Niñez reitera las inquietudes manifestadas, verbalmente y por escrito, en el documento titulado “*Comentarios Documento Mesa de Trabajo - Representantes de Liceos Emblemáticos, Carabineros de Chile y Ministerio del Interior*”, entregado el segundo semestre del año 2018, en tanto, para poder dar una opinión técnica en dicha oportunidad se solicitó a Carabineros de Chile información sobre estudios nacionales relativos al impacto de tales químicos en la salud de las personas, específicamente de los niños, niñas y adolescentes, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta. En igual sentido, la Defensoría de los Derechos de la Niñez reitera la solicitud de mayor información sobre los elementos disuasivos informados en “Minuta Liceos Emblemáticos”, de Carabineros de Chile, según la cual, a partir del 1 de octubre del año 2018, se estarían utilizando en modalidad de piloto otros elementos disuasivos distintos a gases lacrimógenos en inmediaciones de establecimientos educacionales. La pertinencia de esto último se debe a las eventuales reacciones químicas que pueden provocar tales elementos disuasivos utilizados en modalidad piloto en contacto con el agua y/u otros compuestos.

#### g) Protocolo de Trabajo de vehículo táctico de reacción.

Revisado el protocolo “*Trabajo de Vehículo Táctico de Reacción*”, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez la vaguedad del mismo, en tanto el protocolo sólo contiene una breve etapa de aspectos generales sin mayor profundidad operativa ni aspectos técnicos. Tampoco contiene los pasos a seguir por las y los funcionarios policiales en el uso de vehículos tácticos de reacción, el tipo de manifestaciones en las que se autoriza la intervención de éstos vehículos, las características técnicas de los mismos, las cantidades móviles autorizadas de acuerdo a criterios de proporcionalidad poblacional, el tipo de equipamiento de seguridad y armamento requerido, las conductas esperadas de seguridad interna y externa para su uso, ni objetivos o elementos para hacer uso diferenciado y gradual de la fuerza.

Una vez más, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda encarecidamente robustecer el protocolo de “Trabajo Táctico de Reacción”, especificando tanto cuestiones técnicas y logísticas, como aquellas medidas a adoptar en protección de niños, niñas y

<sup>12</sup> <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1137/funcion-policial.pdf?sequence=1>

adolescentes presentes en cada una de las hipótesis en que se autorice la intervención de estos vehículos para proteger a los transeúntes, manifestantes y Carabineros que se encuentren en el lugar.

h) Protocolo de Empleo de disuasivos químicos.

De acuerdo a lo antes dicho, la Defensoría de los Derechos de la Niñez insta a una reorganización armónica de todo el documento a fin de dotarlo de armonía, en tanto existen conceptos dispersos que dificultan su entendimiento. Así, por ejemplo, el protocolo de “Empleo de disuasivos químicos”, en la etapa de aspectos generales, refiere el uso de disuasivos químicos en caso de alteraciones al orden público en el nivel 4 del cuadro de uso de la fuerza, sin embargo, hasta esa parte del documento no se ha entregado información al lector para poder saber qué significa dicho nivel 4. Por tanto, este protocolo es insuficiente para comprender la labor policial esperada, al requerir conocimientos adicionales sobre el cuadro del uso de la fuerza.

Por otro lado, la Defensoría de los Derechos de la Niñez advierte la modificación de este protocolo en el numeral 2, eliminando el tipo de disuasivos de que se trata y, por tanto, sin que se detalle a qué disuasivos químicos se refiere. Anteriormente dicho protocolo refería uso del gas lacrimógeno, líquido y polvo y, por el contrario, la nueva versión del protocolo no especifica a qué se refiere con “disuasivos químicos”. Es decir, la incertidumbre sobre los disuasivos químicos es aún mayor en tanto se desconocen cuestiones técnicas referentes a su composición y efecto en la salud de las personas, todo lo cual ya ha sido objeto de preocupación por parte del Instituto Nacional de Derechos Humanos, y peor aún, se desconoce el estado en que puede ser utilizado tales disuasivos químicos; en forma de gas, líquido o polvo. De hecho, la versión anterior de este protocolo establecía que “el uso de líquido lacrimógeno solamente debe ser utilizado y dosificado para los carros lanza agua, mezclados en 5% hasta 10% líquido C.S. por capacidad de estanque, con el fin de evitar quemaduras o lesiones dermatológicas”, sin embargo, aquella indicación técnica se eliminó del nuevo protocolo sin que fuera especificada de otra forma y por tanto aumentando la falta de información necesaria para su uso.

Por lo anterior, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda robustecer el protocolo “Empleo de Disuasivos Químicos” de forma tal de permitir a las y los funcionarios policiales conocer previamente cuestiones de orden técnico y procedimental. En otras palabras, se recomienda modificar este protocolo en orden a responder preguntas de la siguiente naturaleza: ¿cuáles son los disuasivos químicos permitidos?, ¿cuándo se debe usar determinado disuasivo químico, por cuánto tiempo, en qué cantidad proporcional y concentración?, ¿cuándo no está permitido usar disuasivos químicos?, entre otras.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez celebra que el punto tres del protocolo “Empleo de Disuasivos Químicos” incluya la prohibición absoluta del empleo de disuasivos químicos donde puedan verse afectados hospitales, consultorios, jardines infantiles o lugares de similar naturaleza. Sin embargo, se recomienda establecer criterios científicos explícitos relativos a la distancia mínima permitida entre los lugares indicados y el lugar en que se pretenda utilizar disuasivos, a fin de prevenir la afectación de las personas allí presentes. Sin perjuicio de lo cual, se reitera que, en virtud del principio precautorio, la Defensoría de los Derechos de la Niñez insta a no utilizar disuasivos químicos mientras no se disponga de estudios oficiales de sus efectos en la salud de niños, niñas y adolescentes, toda vez que una advertencia mediante altavoces no es suficiente para impedir que niños, niñas y adolescentes se vean expuestos a reacciones químicas desconocidas. Por cierto, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que no se distinga en este protocolo las diferencias y efectos de dispositivos lacrimógenos de mano, cartuchos lacrimógenos y otros, pese a que los mismos están autorizados en el sector central de las ciudades sin previa consideración de la prohibición de no utilizarse cerca de hospitales, consultorios, jardines infantiles o lugares de similar naturaleza.

En iguales términos, la Defensoría de los Derechos de la Niñez mantiene su preocupación por la autorización de utilizar disuasivos químicos en establecimientos educaciones de enseñanza básica y media, en tanto el riesgo a la salud de niños, niñas y adolescente continúa latente mientras no se cuente con estudios oficiales de sus efectos. Además, la utilización de disuasivos químicos exige un detallado estudio que permita determinar si en ese contexto nuestro ordenamiento jurídico soporta la irrupción de la fuerza policial mediante su uso.

- i) Protocolo de Empleo de escopeta antidisturbios y Protocolo de Empleo de armas de fuego.

Al igual que los protocolos anteriores sobre el uso armas por parte de las y los funcionarios de Carabineros, la Defensoría de los Derechos de la Niñez es de la opinión que el protocolo de “Empleo de escopeta antidisturbios” carece de suficientes elementos para que su uso dé garantías de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Y aun así se autoriza el uso de escopetas antidisturbios frente a un nivel de agresividad que haga “aconsejable” su utilización para evitar un mal mayor; pero, ¿cuál es el estándar para discernir si la agresividad de un disturbio hace aconsejable el uso de escopetas antidisturbios? Todo ello en circunstancias en que las y los funcionarios policiales deben adoptar medidas en pocos segundos para proteger a niños, niñas y adolescentes presentes en la manifestación. El protocolo “Empleo de Escopeta Antidisturbios” tampoco contiene especificaciones técnicas y procedimentales esperables del actual policial para el uso de estos dispositivos, sino solamente enunciaciones genéricas, tales como, considerar aspectos relativos a la distancia entre el tirador y la muchedumbre o las características del lugar, todo lo cual, según el protocolo, tienen la finalidad de evaluar el tipo de munición a utilizar. Sin embargo, ¿cuál es la distancia esperable entre el tirador y la muchedumbre?, ¿qué características debe tener un lugar para propiciar, o no, el uso de escopeta antidisturbios? Estas y otras preguntas quedan sin contestar en este protocolo.

Por otra parte, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez que el empleo de escopeta antidisturbios se aplique cuando el efecto de otros elementos tales como agua, gases y otros resulten insuficientes, porque ello da cuenta de la desatención de lo anteriormente advertido, esto es, la falta de información científica que prevenga una afectación a la salud de los niños, niñas y adolescentes como resultado de la mezcla de todas las sustancias químicas liberadas.

En general, se reiteran las recomendaciones anteriores tendientes a fortalecer los protocolos de “Empleo de Escopeta Antidisturbios y de Empleo de armas de fuego”, así como al empleo de otras armas descritas en la versión anterior de este documento. Lo anterior, con especial indicación de las medidas a considerar frente a la presencia de niños, niñas o adolescentes.

- j) Protocolo de Desalojo frente a ocupación o usurpación de inmueble y Protocolo de Desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media.

La Defensoría de los Derechos de la Niñez celebra la reestructuración del anterior Protocolo de Desalojo frente a ocupación o usurpación de inmueble, resultado en tres Protocolos independientes: uno de desalojo de inmuebles genérico y otros dos protocolos de desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media, que varían dependiendo si existe persecución de delincuente flagrante o no. Sin embargo, preocupa a la Defensoría de la Niñez que los dos últimos protocolos de “Desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media” reiteren cuestiones procedimentales que no



significan en la práctica una orientación determinante en el actuar policial. Además, ambos protocolos parecen confundir la persecución de personas que presuntamente han cometido un delito flagrante con circunstancias que ameritan un desalojo, pues en los primeros casos -en principio- no debería ser necesario “*disuadir a la multitud*” o utilizar “*disuasivos químicos*”, entendiendo que se persigue un delito flagrante y no alteraciones al orden público al interior del establecimiento educacional. En tal sentido, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda clarificar a qué se refiere el protocolo de “Desalojo de Establecimientos Educativos de Enseñanza Básica y Media en persecución de delincuente flagrante”, sobre todo porque la comisión de un delito flagrante no puede llegar a significar la perturbación del ambiente escolar en general, y menos frente a estudiantes de enseñanza básica.

Pese a lo anterior, diferenciados los protocolos de desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media, la Defensoría de los Derechos de la Niñez advierte la duplicación de instrucciones que no guardan relación con el tipo de Protocolo que se describe. Así, por ejemplo, la persecución de un delito flagrante, por su naturaleza, no exige el mismo nivel de preparación logística para ingresar a un establecimiento educacional que exige un desalojo propiamente tal, en tanto se presume espontaneidad del actuar policial que presenció un hecho delictual. A contrario sensu, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda incorporar mayores especificidades al protocolo de “Desalojo de Establecimientos de enseñanza básica y media” propiamente tal conducentes a garantizar la proporcionalidad en el uso de la fuerza policial, tales como, la determinación previa del número de funcionarios o funcionarias a ingresar a un establecimiento educación en proporción al número de estudiantes en su interior, el tipo de uniforme y protección requerida del personal, la previa distribución de funciones teniendo en consideración las características de los o las estudiantes, etc. Así, mismo, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda coordinar previamente con la autoridad sanitaria la forma, lugar y hora para la constatación de lesiones de niñas, niños y adolescentes eventualmente afectados por el desalojo de su establecimiento educacional. Con ello se logrará un trabajo efectivo y expedito de constatación de lesiones en protección de los niños, niñas y adolescentes allí presentes.

Finalmente, revisados los Protocolos de Desalojo, la Defensoría de los Derechos de la Niñez desconoce el contenido de los Dictámenes de Contraloría General de la República establecidos en la normativa nacional de los protocolos de “Desalojo de establecimientos educacionales de enseñanza básica y media”, los cuales recién fueron introducidos en la nueva versión de los Protocolos. Por lo anterior, la Defensoría de los Derechos de la Niñez no emitirá un juicio sobre su pertinencia.

k) Privación de libertad de N.N.A. (Niños, niñas y Adolescentes).

La Defensoría de los Derechos de la Niñez valora la inclusión de la cautela del Interés Superior del adolescente, y de la presunción de la minoría de edad. Sin embargo, no se contempla en el punto N° 2 de este protocolo la forma en que se puede comprobar la edad de una persona y que ésta sea lo más rápida y sencilla posible, sin afectar su dignidad y derechos humanos.

Por otra parte, el plazo de detención real de un NNA no puede exceder de 24 horas, por lo que hay que resguardar el hecho que esas 24 horas sean totales, ya que muchas veces se ha tenido la experiencia de que están detenidos durante 24 horas por personal policial, sólo para ser puestos en ese límite de tiempo al Tribunal respectivo, donde deben esperar horas más para su audiencia de control de la detención si este procediera. Ahora bien, en el caso que el adolescente no fuera puesto a disposición del Tribunal respectivo, el plazo para corroborar su identidad es el mínimo y no puede exceder de 24 horas. Ello no queda claro en el protocolo establecido.

Ahora bien, la declaración del adolescente y la notificación a sus padres o cuidadores, se encuentra establecida, pero, además, debe señalar que ambas deben hacerse en el menor plazo posible. Respecto de los adolescentes privados de libertad, debe coordinarse una manera efectiva, rápida y coordinada de constatar lesiones de manera obligatoria, para lo cual la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda establecer en este Protocolo algunas cuestiones mínimas de coordinación en este sentido.

l) **Detención de Manifestantes Niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA.**

Se celebra la incorporación en esta nueva versión del apartado denominado “*Detención de Manifestantes Niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA*”, en tanto les reconoce la necesidad de especial protección. Sin embargo, preocupa a la Defensoría de los Derechos de la Niñez las dificultades prácticas que esto puede significar para el cumplimiento de la labor policial. Así, por ejemplo, el apartado “*Detención de Manifestantes Niños, niñas y adolescentes, en adelante NNA*” declara la separación por edad y género de los niños, niñas y adolescentes detenidos, pero desconoce la Defensoría de Los Derechos de la Niñez cómo las y los funcionarios policiales pueden llevar a cabo tal separación en vehículos policiales y si la infraestructura de los establecimientos policiales está habilitada para aquello.

En otro tema, preocupa a la Defensoría de la Niñez la forma en que las y los funcionarios policiales deben discernir la edad de una persona, a fin de determinar si se trata de un niño, niña o adolescente. Sin perjuicio de ello, la Defensoría de los Derechos de la Niñez advierte que en la Ley N° 19.628, sobre protección de datos personales, los datos biométricos no se encuentran regulados expresamente por lo que su utilización por parte de los funcionarios policiales deberá responder a una adecuada discusión democrática con enfoque de derechos humanos y respetuosa de la privada de los niños, niñas y adolescentes eventualmente afectados. Según ello, la Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda informar sobre el uso de datos biométricos de niños, niñas y adolescentes, y su regulación institucional.

Si bien el protocolo señala correctamente la disposición de niños y niñas menores de 14 años al Tribunal de Familia, no debiese contener las posibles resoluciones del Tribunal, ya que éste puede decidir lo que en derecho corresponda, sin necesidad de que se abarque en el protocolo referido, ya que la orden del Juez será de carácter obligatorio.

Respecto de los pueblos originarios, se solicita y recomienda tener un respeto irrestricto a su cultura al momento de su detención, teniendo en consideración las particularidades de cada uno.

m) **Traslado de imputados.**

Se valora el hecho de que exista separación de traslado de imputados y preocupación permanente por los mismos. La Defensoría de los Derechos de la Niñez recomienda que cuando existan NNA en dichos traslados, se les de prioridad para su traslado y evitar vulneraciones de derechos.

n) **Registro de personas privadas de libertad.**

Este protocolo carece de toda norma para niños, niñas y adolescentes, debiendo tener un respeto irrestricto a los derechos de niños, niñas y adolescentes con instrucciones claras para los funcionarios respecto del proceder. El hecho de no encontrarse allí, puede conllevar a error.

**o) 5.1 Coordinación con Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).**

Si bien nos referimos a este punto en las normas generales, solicitamos se incluya específica y expresamente a la Defensoría de los Derechos de la Niñez en la coordinación.

**p) 5.2 Trato y diálogo con los Medios de comunicación social.**

Se solicita remitirse al punto l. d)

**q) 5.3 Trato con personas y organizaciones de la sociedad civil**

Respecto de este tema se solicita remitirse a las Consideraciones Generales de este documento.

**Recomendaciones**

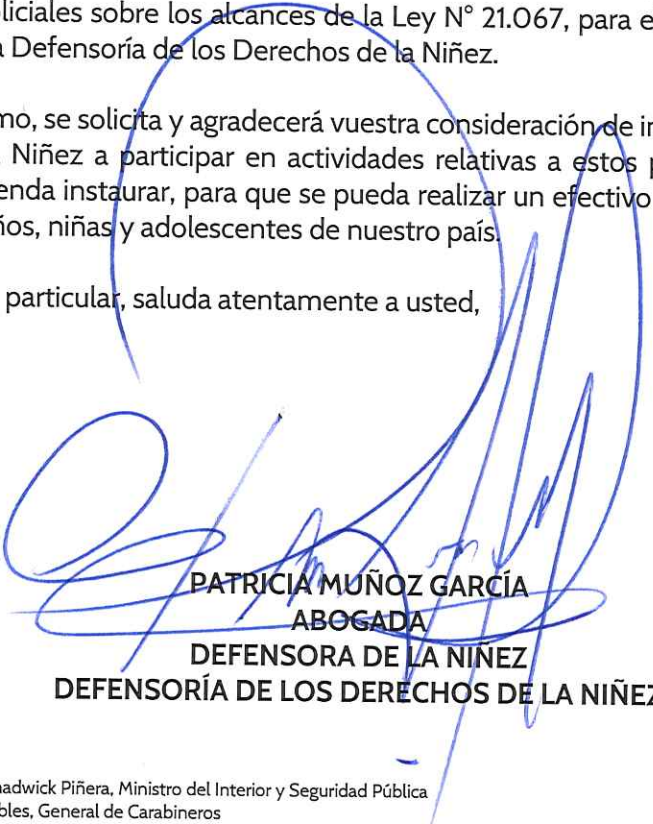
1. Se recomienda a las y los funcionarios policiales registrar los motivos de cada decisión policial que pueda afectar a niños, niñas y adolescentes, de manera de que quede expresa mención a la consideración primordial que dicha actuación tuvo respecto de su interés superior.
2. Se recomienda identificar en el documento *"Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-*" la unidad encargada de ejecutar cada uno de los protocolos allí consignados y las especificidades técnicas para ello, por ejemplo, el tipo de uniforme institucional requerido, el tipo de armas autorizadas, etc.
3. Se recomienda la incorporación de estándares de derechos humanos en cada uno de los procedimientos y protocolos abordados por el documento *"Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-*". Así mismo, se recomienda la incorporación de ejemplos prácticos para una mejor comprensión.
4. Se reitera recomendación de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en su informe anual del año 2017, página 438, sobre iniciar las reformas legislativas necesarias a fin de eliminar del ordenamiento jurídico requisitos de autorización o permiso previo para la realización de manifestaciones y protestas en espacios públicos, y establecer expresamente la presunción general en favor del ejercicio de este derecho.
5. Se recomienda incluir en el documento *"Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público -Manifestaciones y Marchas-*" un glosario al inicio del documento, a fin de estandarizar definiciones y lograr la comprensión de parte de las y los funcionarios de Carabineros de ellos sin promover interpretaciones personales y subjetivas.
6. Se recomienda robustecer los protocolos, instruyendo acciones determinadas para el adecuado ejercicio de funciones de todos los actores involucrados, entre ellos, los propios niños, niñas y adolescentes, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, sociedad civil y medios de comunicación social.

8. Se recomienda invitar a la revisión de este protocolo a otras instituciones, que, si bien no tienen en su mandato específico los derechos humanos, sí tienen atingencia en estos casos respecto de los mismos, por ejemplo, la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público.
9. Por último, se recomienda que estos protocolos cumplan estándares de derechos humanos y que su aplicación sea efectiva por parte de todos los funcionarios y funcionarias de la institución, independiente de su grado o destinación y que se realice una formación en ellos efectiva y permanente de todo el personal policial para que se resguarden los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, se informa que, al igual que el Instituto Nacional de Derechos Humanos, a **partir de la Ley N° 21.067 la Defensoría de la Niñez está facultada para visitar los centros privativos de libertad en que se encuentren niños, niñas y adolescentes, incluidos vehículos policiales.** Razón por la cual se solicita a las autoridades de Carabineros de Chile instruir a las y los funcionarios policiales sobre los alcances de la Ley N° 21.067, para el adecuado desempeño de las labores de la Defensoría de los Derechos de la Niñez.

Por último, se solicita y agradecerá vuestra consideración de invitar a la Defensoría de los Derechos de la Niñez a participar en actividades relativas a estos protocolos, u otros que su institución pretenda instaurar, para que se pueda realizar un efectivo resguardo de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



**PATRICIA MUÑOZ GARCÍA**  
**ABOGADA**  
**DEFENSORA DE LA NIÑEZ**  
**DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ**

*MMT/DBP*  
MMT/DBP/mdg  
Distribución:

- Destinatario
- Sr. Andrés Chadwick Piñera, Ministro del Interior y Seguridad Pública
- Sra. Berta Robles, General de Carabineros
- Sr. Jorge Ávila, General de Carabineros
- Dirección Defensoría de los Derechos de la Niñez