

# INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2017



CENTRO DE DERECHOS  
HUMANOS **udp**

FACULTAD DE DERECHO

Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales;  
Tomás Vial Solar (editor general) / Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile  
2017

Santiago de Chile: la universidad: Centro de Derechos Humanos, Facultad de  
Derecho de la universidad, 2017, 1ª edición, p. 472, 15 x 23 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: In38

Colección Derecho

Incluye presentación de los Dres. Tomás Vial Solar y Lidia Casas Becerra  
directora del Centro de Derechos Humanos de la universidad, notas al pie de página  
y biografías de los autores del informe 2017.

Materias:

Chile. Derechos Humanos.  
Derecho al agua potable. Chile.  
Empresas, aspectos sociales.  
Derechos del niño. Chile  
Personas LGTBI. Aspectos jurídicos.  
Inmigrantes, situación jurídica.  
Multiculturalismo, Chile.  
Derechos de pueblos indígenas.  
Identidad cultural. Chile.  
Privacidad.  
Control de la policía.  
Derecho de acceso a la justicia.

## INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2017

©VV.AA.

©Ediciones Universidad Diego Portales, 2017

Primera edición: noviembre de 2017

ISBN 978-956-314-392-8

Universidad Diego Portales  
Facultad de Derecho  
Av. República 105  
Teléfono (56-22) 676 2601  
Santiago de Chile  
[www.derecho.udp.cl](http://www.derecho.udp.cl)

Editor general: Tomás Vial

Edición: Vicente Parrini

Diseño: Marisol González

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S.A.



Licencia Creative Commons: Reconocimiento – No comercial – Compartir igual: Los artículos de este libro se distribuyen bajo una Licencia Creative Commons. Pueden ser reproducidos, distribuidos y exhibidos bajo la condición de reconocer a los autores / las autoras y mantener esta licencia para las obras derivadas.

Las opiniones, análisis, conclusiones o recomendaciones expresadas en los artículos corresponden a las y los autores.

**LAS FALLAS EN EL  
CONTROL DE LA  
ACCIÓN POLICIAL:  
EL CASO DE LA  
VIOLENCIA POLICIAL  
EN LA POBLACIÓN  
LA LEGUA<sup>1</sup>**

1 Capítulo elaborado por Gonzalo García-Campo, Juan Pablo Delgado y Pascual Cortés con la colaboración de las ayudantes Elizabeth Salas, Grisel Fernández y Cecilia Ulloa.



## SÍNTESIS

A contar del año 2001, la población La Legua –y especialmente el sector de Legua Emergencia– ha sido intervenida por el Estado. Anunciada como una política destinada a combatir la violencia asociada al narcotráfico, durante más de 15 años la intervención se ha caracterizado por su ambigüedad y falta de transparencia. Al mismo tiempo, a su alero la presencia de funcionarios de Carabineros de Chile en La Legua ha sido permanente y masiva. En este marco, la violencia policial en contra de las y los habitantes de la población se ha vuelto recurrente, constituyendo una violación a sus derechos fundamentales.

Este capítulo describe los patrones de violencia que han tenido lugar en la población, contrastándolos con los estándares internacionales reguladores de la función policial. Luego, se pregunta por los arreglos institucionales que permiten o favorecen la perpetuación de esta violencia, deteniéndose en los mecanismos internos de control de la actividad policial, es decir, en las estructuras que tiene Carabineros de Chile para controlar la actividad de sus funcionarios. Se critica la deficitaria regulación de estos mecanismos, dando cuenta de su insuficiencia para ejercer un control efectivo de la actividad de los funcionarios policiales.

*PALABRAS CLAVE: Intervención estatal, violencia policial, La Legua, mecanismos de control de Carabineros de Chile.*



## INTRODUCCIÓN

A la fecha de publicación de este *Informe* se habrán cumplido 16 años desde el inicio del Plan de Intervención en La Legua, una política pública que, como se verá, está marcada por un manejo ambiguo, por la vaguedad de las competencias de las instituciones a cargo de su conducción y, a ojos de las pobladoras y pobladores, por su marcado carácter policial.

Desde que en 2001 el entonces Subsecretario del Interior proclamara que “en Chile no hay un Estado dentro de otro Estado”, y anunciara que La Legua sería intervenida para enfrentar la violencia local asociada al narcotráfico, la presencia policial se ha vuelto parte del paisaje cotidiano de la población, especialmente en el sector de Legua Emergencia. Allí es posible observar que la violencia ejercida por funcionarios de la policía (en especial de Carabineros de Chile) ha devenido en un fenómeno recurrente que permite hablar de la existencia de un patrón de violencia policial, constitutivo de violaciones a los derechos humanos.

El objetivo central de este trabajo es describir dicho patrón y alertar sobre las estructuras institucionales que permiten perpetuarlo. Lo que sucede en La Legua, como tendremos ocasión de observar, constituye una violación de derechos fundamentales y una anomalía en un régimen democrático y es una señal de que hay instituciones o regulaciones deficitarias. En este trabajo nos centraremos en los déficits que presentan los mecanismos de control de la actividad policial existentes al interior de la misma institución, doctrinariamente conocidos como “mecanismos internos de control”, que debiesen jugar un rol importante en la prevención y sanción de los hechos de violencia cometidos por funcionarios policiales. Lamentablemente, veremos que dichos mecanismos internos, en nuestro país, se han revelado ineficaces y han contribuido, más bien, a mantener la impunidad y a perpetuar la ocurrencia de los hechos de violencia.

Aunque este artículo se aboca exclusivamente al estudio de la realidad de la población La Legua, existen elementos que permiten afirmar que la violencia policial es un fenómeno que debe ser estudiado a nivel nacional, tanto por su recurrencia como por lo que ella revela acerca de

los déficits institucionales de Carabineros de Chile. En tal sentido, un capítulo del *Informe 2012* advertía que “diversos organismos internacionales han recomendado al Estado de Chile adoptar medidas concretas en torno al tema [de la violencia policial]”.<sup>2</sup> De manera más específica, ese *Informe* recordaba la especial preocupación de algunos organismos internacionales en lo referido a la violencia cometida en contra de personas pertenecientes a grupos vulnerables. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2007, conminó al Estado de Chile a “tomar medidas inmediatas y eficaces para poner fin a esos abusos, vigilar, investigar y cuando proceda, enjuiciar y sancionar a los funcionarios de la policía que cometan actos de malos tratos *en contra de grupos vulnerables*”.<sup>3</sup>

El mismo estudio daba cuenta, por otra parte, de que la violencia policial había sido analizada en Chile a propósito de contextos específicos, como la protesta social y el conflicto del Estado chileno con el pueblo mapuche en La Araucanía. Adicionalmente, indicaba que uno de los contextos en que el fenómeno era recurrente, pero no había sido estudiado, era el de “las poblaciones verdaderamente sitiadas por la policía militarizada”.<sup>4</sup> La Legua es la primera población en haber sufrido este tipo de intervención, y la que lo ha padecido por más tiempo.

Este capítulo comienza introduciendo, en términos generales, la realidad de la población La Legua, con especial énfasis en Legua Emergencia. A través de un breve recorrido por su historia, se busca mostrar cómo ha estado cruzada por la marginación social y por la intervención del Estado, en distintas formas. La mirada se centra en tres momentos: la fundación de la población, la dictadura militar y el inicio del Plan de Intervención. Puesto que el fenómeno estudiado por este capítulo se encuentra situado en un espacio determinado –y no estudia, en cambio, la violencia policial a nivel nacional–, parece importante que se tenga un conocimiento, al menos general, de dicho lugar de Santiago.

En segundo lugar, se presenta la evolución que ha tenido el Plan de Intervención desde su origen. Someramente, se revisan sus distintas denominaciones y cómo las instituciones a cargo del mismo han actuado de forma errática y confusa en su conducción. Un rasgo que pretende evidenciar esta descripción es que el Plan de Intervención (con sus distintas denominaciones, en sus diferentes etapas) ha sido, ante todo, policial. La poca claridad de las instituciones estatales a cargo de la intervención se torna, entonces, especialmente compleja, pues el actuar

2 Centro de Derechos Humanos UDP, *Informe Anual de Derechos Humanos 2012*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2012, p. 255.

3 Comité de Derechos Humanos, Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto, 17 abril 2007, Observaciones finales (Chile). Citado en *Ibíd.* (énfasis añadido).

4 *Ibíd.*, p. 272.



de la policía –en cuanto se trata del órgano del Estado que se encuentra legitimado para utilizar la fuerza– debiese estar especialmente vigilado y supervisado. Es necesario preguntarse, entonces, si el Estado de Chile cumple con los estándares internacionales que regulan el uso de la fuerza por parte de la policía. La respuesta, se puede anticipar desde ya, es negativa. A este examen se aboca la tercera parte del capítulo.

La cuarta sección describe el patrón de violencia ejercido por Carabineros de Chile que ha tenido lugar en la población. El análisis comprende casos que han tenido lugar a contar de 2010 y permite abarcar el universo de casos que ha podido recopilar el Comité de Defensa y Promoción de Derechos Humanos de La Legua.

En quinto lugar, se examinan los arreglos institucionales que permiten la perpetuación del patrón de violencia policial descrito. El examen se centra en las estructuras de control existentes al interior de Carabineros de Chile.

Finalmente, se exponen las conclusiones y se proponen algunas recomendaciones que dicen relación con los déficits institucionales tratados en el punto anterior.

## **1. BREVE DESCRIPCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGUA**

Lo que habitualmente se conoce como La Legua comprende, en realidad, tres espacios distintos que son aledaños, pero tienen historias radicalmente diferentes: nos referimos a la Legua Vieja, Nueva La Legua y Legua Emergencia. Este capítulo centra su estudio en Legua Emergencia, pues es ahí donde se concentra prácticamente la totalidad de denuncias de violencia policial con que se ha trabajado. Por otra parte, Legua Emergencia es, de los tres espacios indicados, el que presenta mayores índices de vulnerabilidad y exclusión. Su densidad poblacional comparada con la de las “otras Leguas”, constituye un primer indicio a este respecto. En conjunto, según un informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en los tres espacios habitan cerca de 14.000 personas. De ellas, poco más del 45% vive en Legua Nueva (6.000 personas, aproximadamente), cerca del 34% en Legua Emergencia (poco menos de 5.000 personas) y alrededor de un 20% habita en Legua Vieja (poco menos de 3.000 personas). Legua Emergencia presenta una densidad de 328,7 habitantes por hectárea, mientras que, en el otro extremo, la densidad de Legua Vieja alcanza los 101 habitantes por hectárea.<sup>5</sup> Por otra parte, un estudio de la Fundación San

5 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *Estudio de caso. Violencia policial en La Legua*, Santiago, 2015, p. 10.

Carlos de Maipo, realizado en 2014, mostró que en La Legua prácticamente un 75% de las y los habitantes posee Ficha de Protección Social. En Legua Vieja el porcentaje alcanza el 82%, mientras en Legua Emergencia llega al 91%.<sup>6</sup>

Como muestran los trabajos de Álvarez,<sup>7</sup> Legua Emergencia es un lugar que desde su origen ha estado marcado, por un lado, por la marginación social de sus habitantes y, por el otro, por la intervención del Estado. Su fundación puede situarse hacia 1950, cuando a ese espacio llegaron hombres y mujeres que provenían, casi en su totalidad, de otros lugares de Santiago, donde carecían de las condiciones mínimas de higiene y salubridad, como las poblaciones “El Pino Alto”, “El Pino Bajo”, “O’Higgins” y “Colo Colo”, entre otras. Llegaron al lugar alentados por la promesa del Estado de que se trataba de viviendas “de emergencia”, que habitarían solo temporalmente, a la espera de recibir casas definitivas. De esta promesa incumplida, que aún espera respuesta, proviene el nombre de la población.

Décadas más tarde, la represión dictatorial se haría sentir con especial crudeza sobre La Legua: además de los cerca de cincuenta pobladores asesinados,<sup>8</sup> fue la segunda población más allanada durante el período, luego de La Victoria, ubicada en la comuna de Pedro Aguirre Cerda. Mientras La Legua fue objeto de 10 allanamientos, en La Victoria se llevaron a cabo 16.<sup>9</sup> Estas estadísticas se refieren a la totalidad de La Legua pero, siendo las “tres Leguas” espacios pequeños y aledaños, dan debida cuenta de lo que significó la dictadura para las y los habitantes de Legua Emergencia. Una caracterización general permitiría afirmar que Legua Vieja y Nueva La Legua fueron lugares donde existió mayor actividad de resistencia a la dictadura, mientras que en Legua Emergencia se llevaron a cabo “razzias” antidelictuales, es decir, operativos que focalizaban la represión en personas con antecedentes penales o que realizaban actividades delictivas.<sup>10</sup>

La década del 90, con la llegada a la democracia y el inicio de la transición, vio crecer el tráfico de drogas en la población, fenómeno que se repitió en otras poblaciones que durante los años de oscuridad dictatorial

6 Fundación San Carlos del Maipo-FSCM, “*Estudio Iniciativa Legua*” diseño de un modelo de intervención territorial focalizada en base a la cosecha participativa de los alcances de Iniciativa Legua. Informe de Resultados, Santiago, 2014, p. 20.

7 Paulo Álvarez, *Vidas intervenidas. La población Legua Emergencia (1949–2010)*, Tesis para optar al grado de magíster, Santiago, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2010; y Paulo Álvarez, *Legua Emergencia. Una historia de dignidad y lucha*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2014.

8 Paulo Álvarez, *op. cit.*, 2010, p. 72.

9 Tai Lin, *Desarmar el laberinto. Violencia, estructura física e intervención en Legua Emergencia*, Santiago, RIL Editores, 2016, p. 86.

10 *Ibid.*

habían ofrecido más resistencia a la represión y mayores dosis de organización política. Fue así como el tráfico de drogas comenzó a ser parte habitual del paisaje de poblaciones como La Victoria, La Legua y Yungay.<sup>11</sup>

En el caso de Legua Emergencia, durante estos años se consolidó el poder de “El Perilla”, apodo de Manuel Fuentes Cancino, quien llegó a ser el narcotraficante más importante de la población. Fue él quien expandió los alcances del narcotráfico en la población, involucrando a un número importante de pobladores y pobladoras, algunos de los cuales ya se encontraban desde antes vinculados a actividades ilícitas (los conocidos “choros”), y otros que no habían tenido relación alguna con actividades ilegales. Fue durante este tiempo cuando el espacio público en la población comenzó a vivir un lento proceso de degradación.<sup>12</sup>

Fuentes Cancino fue detenido en 1999, dejando un “vacío de poder” al interior de los grupos ligados al narcotráfico que hizo recrudecer la violencia. El tiempo transcurrido entre el fin de la dictadura y el inicio del Plan de Intervención puede ser descrito, en suma, como una época de crecimiento del narcotráfico y de recrudecimiento de la violencia en la población, que presentaba su panorama más desolador con niñas, niños, jóvenes y adultos “dedicados las 24 horas del día al consumo de drogas hasta quedar absolutamente desnudos ante cualquier tipo de protección, incluso perdiendo la vida.”<sup>13</sup>

## 2. EL PLAN DE INTERVENCIÓN: BREVE CRÓNICA DE UNA POLÍTICA ERRÁTICA

El 23 de septiembre de 2001, como mencionamos en la introducción, se anunció públicamente que La Legua sería intervenida por el Estado, con el fin de contener la violencia desatada por el narcotráfico. A contar de entonces, lo que las y los pobladores de La Legua comenzaron a percibir fue que el lugar se llenaba, cada vez más, de efectivos de Carabineros. Esto ocurría con especial intensidad en Legua Emergencia. Lamentablemente, se trataba de la única cara del Estado que aumentaba su presencia en la población, pues en otros ámbitos, como el urbanístico o el educacional, no parecían haber grandes cambios: el Estado se volvía a hacer presente en la población, pero solo a través de

11 El sacerdote Ronaldo Muñoz señaló, en un libro póstumo de entrevistas, que a la población Yungay (en la comuna de La Granja) “la pasta base llegó masivamente, y también a muchas poblaciones del gran Santiago en el invierno del 91. Después supimos, por experiencia directa de la Yungay y datos de otros lados, que había sido traída del norte, entre otros, por la policía de investigaciones”. Cristián Moreno y Enrique Venegas, *Conversaciones con Ronaldo Muñoz*, Santiago, Fundación Coudrin de la Congregación de los Sagrados Corazones, 2010, p. 203.

12 Tai Lin, *op. cit.*, p. 90.

13 Paulo Álvarez, *op. cit.*, 2010, p. 86.

Carabineros de Chile. Esta situación llevó, en 2009, a Paulo Álvarez Bravo, poblador de Legua Emergencia, a solicitar información al Ministerio del Interior para, entre otras cosas, esclarecer sus objetivos, fases de implementación, organismos o autoridades responsables, evaluaciones y datos concretos. La respuesta, enviada a través de la Subsecretaría del Interior, solamente se refirió a proyectos sociales llevados a cabo en el sector, ninguno de los cuales hacía mención a algún plan de seguridad ni explicaba formalmente la presencia policial. La respuesta insuficiente motivó que, el 20 de enero de 2010, Paulo Álvarez presentara un amparo de acceso a la información pública ante el Consejo para la Transparencia (CPLT, en adelante) en contra de la Subsecretaría del Interior, fundado en que la información era incompleta.

En la audiencia pública que se realizó en el marco del amparo, el representante de la Subsecretaría negó la existencia de algún Plan de Intervención en La Legua y, todavía más, señaló que el plan era en realidad un «nombre de fantasía» empleado para referirse a un conjunto de políticas desarrolladas en la población. En su decisión sobre el caso, el CPLT hizo ver que la respuesta del Ministerio del Interior era insuficiente, pues bastaba una somera revisión en la prensa para darse cuenta que las mismas autoridades se referían al Plan de Intervención, aludió a la importancia que tenía la rendición de cuentas, y que esta se hiciera de manera proactiva, y ordenó al Ministerio del Interior que proporcionara al recurrente todos los antecedentes que tuviera sobre el Plan de Intervención.<sup>14</sup>

No obstante, a pesar de lo prescrito por el CPLT, durante los años siguientes el discurso y el accionar del Ministerio del Interior siguieron siendo erráticos y confusos. En la prensa es posible ver cómo se refirió al Plan de Intervención con al menos cinco nombres diferentes, entre los que cabe recordar el “Plan La Legua”,<sup>15</sup> “Plan de Recuperación de La Legua”,<sup>16</sup> “Plan de Recuperación de Orden y Seguridad en La Legua Emergencia”<sup>17</sup> e “Iniciativa La Legua”.<sup>18</sup> Al mismo tiempo, al ser consultado por medio de los conductos formales, siguió dando cuenta de la inexistencia de algún tipo de planificación en materia de

14 Consejo para la Transparencia. Decisión Amparo Rol C39-10, 20 de agosto de 2010, especialmente Considerandos 10º y siguientes.

15 *La Tercera*: “Plan La Legua busca transformar el barrio con obras urbanas y sociales”, 23 de octubre del 2011 y *Qué Pasa*, “La Emisaria en La Legua”, 6 de septiembre del 2012.

16 Biobío Chile.cl: “Acuerdan plan para la recuperación de La Legua”, 2 de abril del 2011.

17 Ministerio del Interior (nota de prensa), “Ministro Hinzpeter inspeccionó resultados de la Operación de Inteligencia en La Legua Emergencia y lanzó segunda etapa de Plan de Recuperación de Orden y Seguridad”.

18 *La Tercera*: “Las historias y dificultades tras la remodelación de la población La Legua”, 9 de junio del 2013. Véase también: SENDA (nota de prensa), “Organizaciones sociales analizan avances del plan de recuperación de La Legua”, 21 de noviembre del 2011.

seguridad. En respuesta evacuada en agosto de 2013, ante una solicitud de información,<sup>19</sup> la Subsecretaría de Prevención del Delito,<sup>20</sup> por medio de oficio N° 1889, se refirió a los ejes de la iniciativa, sin mencionar el trabajo en materia de seguridad. Respecto del rol de Carabineros, se limitó a indicar que dicha institución participa de la Iniciativa La Legua a través del diseño e implementación del Servicio Focalizado La Legua, a cargo de la Prefectura Oriente, agregando que corresponde a los uniformados “la recuperación del orden público en el territorio (...) facilitando la ejecución de distintos programas sociales”.

Al responder sobre la existencia de algún tipo de evaluación, el citado oficio señaló que, en el entendido de que el programa databa del año 2011, “no es factible técnicamente contar con evaluaciones de resultados”. Por último, en 2014, en el marco de una acción de amparo interpuesta por el Comité DDHH La Legua y la Oficina Especializada en Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial, tanto el Ministerio del Interior como Carabineros de Chile volvieron a negar la existencia de un plan de intervención.<sup>21</sup>

Un significativo esfuerzo de sistematización de lo que habían sido las políticas de seguridad implementadas en La Legua desde 2001 fue realizado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos en un informe de 2015. En ese análisis, mediante una recopilación de documentos, entrevistas y solicitudes de información se consiguió dar un primer esbozo sobre cómo La Legua había sido objeto de distintas políticas públicas respecto de los llamados “barrios críticos”. Caben aquí el programa “Barrio Seguro”, el programa comunal “Comuna Segura-Compromiso 100”, los “Planes Comunales de Seguridad Pública” y el “Programa Barrio en Paz Residencial”, todos ejecutados en distintos periodos entre 2001 y 2014 y que habrían comprendido de alguna manera a la población La Legua.<sup>22</sup> En paralelo, a partir de 2011, la llamada “Iniciativa Legua” se constituiría desde el gobierno central en una instancia coordinadora de la diversidad de planes y programas que se implementaban en el territorio legüino. Los distintos programas ejecutados en la Legua, sin importar la repartición de dependencia o el área de trabajo, estaban, por tanto, siendo coordinados por “Iniciativa Legua”, que dependía directamente de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.<sup>23</sup>

19 Solicitud de Información N° AB091C0000001.

20 Instancia creada en 2011, por medio de la ley N° 20.502, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

21 Corte de Apelaciones de San Miguel, *Nelson Caucoto Pereira, Franz Moller Morris, Rodrigo Godoy Araya, en favor de Paulo Álvarez Bravo contra Ministerio del Interior y Seguridad Pública*, 4 de septiembre de 2014.

22 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 13-15.

23 *Ibid.*, p. 15.

A pesar de haberse entregado la información reseñada, el mismo informe del INDH da cuenta de la persistente falta de definición de las políticas del Estado en La Legua, así como de las críticas que las organizaciones locales han hecho a la Iniciativa Legua. Por otra parte, el informe revela las deficiencias en lo que respecta a fijación de metas, indicadores de resultados o parámetros que permitan evaluar la “Iniciativa Legua”.<sup>24</sup>

Recién el 2016 se produciría una mayor claridad sobre las políticas de seguridad que operaron durante quince años en la población La Legua. Dos hitos merecen ser destacados aquí.

El primero ocurrió en mayo de 2016. En una actividad académica realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el entonces subsecretario de Prevención del Delito, Antonio Frey, señaló respecto de La Legua:

Existe una cantidad impresionante de recursos invertidos en un lugar sin saber para qué. El gobierno anterior invirtió veinticinco mil millones en un espacio de cuatro años. Entonces el Plan La Legua o Iniciativa La Legua no era un plan y tampoco lo viene siendo en este gobierno.

Asimismo, refiriéndose a las gestiones del actual Gobierno, agregó lo siguiente:

(...) de manera muy improvisada lo que estoy tratando de hacer, ahora que vamos a transferir los recursos a la Intendencia, es establecer una línea base (...) para ver hacia dónde nos queremos mover. Y establecernos metas para poder tener una rendición de cuentas posterior.<sup>25</sup>

Pero particularmente relevante para aclarar lo que ha ocurrido, y continúa ocurriendo en La Legua, fue la creación en la Cámara de Diputados de una Comisión Especial Investigadora sobre intervenciones sociales y policiales en barrios críticos, que sesionó por primera vez en noviembre de 2016.<sup>26</sup>

En la primera sesión de esa comisión, realizada el 23 de noviembre de 2016, el subsecretario de Prevención del Delito dio cuenta de las

24 *Ibíd.*, p. 16.

25 Las citas completas, así como el video de la intervención del subsecretario, se pueden encontrar en el blog del Comité de Defensa y Promoción de Derechos Humanos de La Legua en su entrada titulada “*Subsecretario de Prevención del Delito niega la existencia de un plan de intervención en La Legua*”, de fecha 6 de junio de 2016.

26 El nombre oficial de la comisión es “Comisión especial investigadora de los actos de Gobierno vinculados a intervenciones sociales y policiales en barrios críticos entre 2001 y 2015, y la actuación de Carabineros e Investigaciones y las Subsecretarías de Interior y Prevención del Delito.”

acciones estatales llevadas a cabo en los denominados “barrios críticos” o “barrios de alta complejidad”, entre ellos, La Legua. En dicha instancia se aclaró que fue, justamente, en 2001, que se inició la política estatal de intervención en once barrios, incluida La Legua, en el marco del programa Barrio Seguro, cuyo periodo de vigencia se sitúa entre los años 2001 y 2007. El presupuesto de dicho programa fue de \$2.853.722.742 entre 2001 y 2005 y de \$2.165.000.000, aproximadamente, entre 2006 y 2007. Luego, agregó el subsecretario, La Legua habría sido objeto de intervención a través de la llamada Iniciativa La Legua, programa operativo entre los años 2011 y 2015, cuyo gasto alcanzó la suma de 21.000.000.000 de pesos, aproximadamente.

Respecto de las evaluaciones de lo que fue la Iniciativa La Legua, se aclaró ante la Comisión Especial Investigadora que solamente existe una evaluación, realizada por la Fundación San Carlos de Maipo, cuyo balance, en palabras del subsecretario, “no es lo positivo que pretendieron sus autores”. Efectivamente, entre sus conclusiones, el informe de evaluación señala, derechamente, que “no existen avances en torno al objetivo central de la iniciativa: disminuir la violencia en el territorio”.<sup>27</sup>

Acerca del fenómeno de la violencia propiamente tal, el mismo informe agregó que:

(...) a pesar de que la presencia policial en el barrio es considerada por algunos actores como un avance, esto no se ha constituido como un elemento que contribuya a disminuir la violencia, y por el contrario, se ha configurado un entorno que se percibe de maltrato hacia las y los vecinos de La Legua. Se recomienda por tanto explorar y evaluar estrategias más cercanas al concepto de policía comunitaria, que ningún actor percibe que se exprese en el territorio. Así también, se recomienda una coordinación permanente entre la policía y otras entidades que ejercen control o sanción del delito como son el Ministerio Público, Gendarmería, o el Ministerio de Justicia.<sup>28</sup>

En la actualidad, según se informó también ante la Comisión Especial Investigadora, La Legua estaría incluida dentro de la cobertura de los Planes Integrales de Barrios de Alta Complejidad, que operará a través de unidades radicadas en la Intendencia y que actualmente comprende las poblaciones La Legua, de la comuna de San Joaquín, y a la población Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto. Tanto la población El Castillo, de la comuna de La Pintana, como la población Parinacota, de la comuna de Quilicura, pasarían a ser objeto de intervención a

27 Fundación San Carlos de Maipo, *op. cit.*, p. 110.

28 *Ibid.*

través de este programa. De este modo, la acción estatal sería traspasada del Ministerio del Interior a las intendencias, lo que, en el caso de La Legua y Bajos de Mena, ya se ha hecho mediante resoluciones exentas que materializan un traspaso de recursos.<sup>29</sup>

De este modo, a quince años del inicio de la intervención estatal en La Legua, es posible observar que no existe un actuar consistente por parte del Estado. Un fenómeno como el descrito es complejo en cualquier política pública, pero lo es especialmente en una como el “Plan de Intervención”, pues incide directamente en la vigencia de los derechos fundamentales de la ciudadanía; en este caso, de las y los habitantes de La Legua y, especialmente, de Legua Emergencia.

Lo que aumenta la complejidad del fenómeno en estudio es que mientras desde las instituciones estatales se observa falta de claridad y ambigüedad en la conducción de la intervención, para los pobladores y pobladoras no hay duda de que ha existido una intervención del Estado en la población. Así lo refleja la presencia de 72 funcionarios (y, muy escasamente, funcionarias) armados de Carabineros apostados diariamente en 6 esquinas de Legua Emergencia,<sup>30</sup> la cual ha incidido en la cotidianidad del lugar, siendo percibida en sí misma como algo violento.<sup>31</sup>

Como veremos en este estudio, es particularmente complejo que se desplieguen acciones policiales de la magnitud de las que han tenido lugar en La Legua sin que existan estrictos mecanismos de control sobre las mismas. En nuestro país, Carabineros es una de las instituciones autorizadas para hacer uso de la fuerza. Una labor que tiene tal incidencia en los derechos fundamentales de la ciudadanía debe estar estrictamente regulada y vigilada, pues, de lo contrario, se arriesga seriamente la vigencia de dichos derechos. Lamentablemente, en nuestro país no existen los dispositivos institucionales que aseguren dicha fiscalización. La situación es especialmente crítica, como se insistirá a lo largo de este capítulo, cuando se mira a las estructuras institucionales propias de Carabineros de Chile, es decir, a lo que doctrinariamente se conoce como mecanismos internos de control, pues estos parecen tener una efectividad casi nula, como demuestran la serie de denuncias administrativas que se han interpuesto por hechos de violencia acaecidos en la población La Legua.

29 Se trata de la Resolución Exenta SPD N° 868 de 15 de febrero del 2016, que traspasa \$213.466.652 y la Resolución SPD N° 04 de 10 de mayo de 2016, que traspasa \$1.840.000.000.

30 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 20.

31 *Ibid.*, p. 38.



### 3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES A LA FUNCIÓN POLICIAL

Todos los funcionarios públicos que ejercen una función al interior de un Estado que ha suscrito instrumentos internacionales de protección de derechos humanos deben actuar conforme a las obligaciones contenidas en estos. De dicho deber no están exentos los cuerpos policiales.

Los estándares internacionales relevantes en esta materia comprenden todas las normas que consagran derechos fundamentales que se vuelven críticos en la relación entre el ciudadano y las fuerzas policiales, como son el derecho a la vida, integridad física y psíquica, libertad personal, debido proceso y presunción de inocencia.<sup>32</sup> Asimismo, abarcan un conjunto de estándares, criterios y orientaciones contenidos en instrumentos del denominado *soft law*, donde son especialmente importantes por su influencia en los cuerpos policiales de todo el mundo, el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”<sup>33</sup> y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”,<sup>34</sup> ambos de la Organización de Naciones Unidas. A los ya mencionados se pueden añadir otros instrumentos, como las “Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos”<sup>35</sup> y el “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”.<sup>36</sup>

- 32 Estos son derechos de amplia protección internacional, tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos, a través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la mano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Así, el derecho a la vida es protegido en los arts. 6 del PIDCP y 4 CADH, el derecho a la integridad física y psíquica en los arts. 7 PIDCP y 5 CADH, la libertad personal en los arts. 9 PIDCP y 7 CADH, y el debido proceso y la presunción de inocencia en los arts. 14 PIDCP y 8 CADH. Además, en lo relativo a grupos vulnerados, se debe hacer referencia a disposiciones de la Regla de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptada por la Asamblea General, Res. 45/113, de fecha 14 de diciembre de 1990.
- 33 Organización de Naciones Unidas, *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.
- 34 Organización de Naciones Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.
- 35 Organización de Naciones Unidas, *Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos*, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus Resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- 36 Organización de Naciones Unidas, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, adoptados por la Asamblea General en su Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

Si bien los Estados tienen el deber indiscutido de velar por la seguridad y el orden público, deben asegurarse de que dicho objetivo sea perseguido respetando las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto tiene implicancias tanto para el ordenamiento jurídico interno como para las prácticas de las instituciones dedicadas al resguardo del orden y la seguridad.

La idea anterior aparece desarrollada por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a aquella tensión que se produce entre la preservación de la seguridad y el respeto de los derechos humanos. Es así como la Corte ha señalado que “[e]stá más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana.”<sup>37</sup> En otros pronunciamientos, ha indicado que el Estado, al buscar garantizar su seguridad y mantener el orden público, debe “realizar sus acciones dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permiten preservar tanto la seguridad pública como los derechos fundamentales de la persona humana.”<sup>38</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su lado, ha sostenido que las políticas de seguridad ciudadana deben siempre “incorporar los estándares de derechos humanos como guía y a la vez como límite infranqueable para las intervenciones del Estado”,<sup>39</sup> agregando que los principios internacionales de derechos humanos deben permear tanto el diseño, la implementación como la evaluación de las políticas de seguridad ciudadana.<sup>40</sup>

37 Corte IDH, *Velásquez Rodríguez contra Honduras*, 29 de julio de 1988, párr. 154. El mismo pronunciamiento o uno de muy similares términos se encuentra también en: Corte IDH, *Godínez Cruz contra Honduras*, 20 de enero de 1989, párr. 162; Corte IDH, *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 204; Corte IDH, *Durand y Ugarte contra Perú*, 16 de agosto de 2000, párr. 69.

38 Corte IDH, *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, 30 de mayo de 1999, párr. 89 y 204; Corte IDH, *Durand y Ugarte contra Perú*, 16 de agosto de 2000, párr. 69; Corte IDH, *Bámaca Velásquez contra Guatemala*, 25 de noviembre de 2000, párr. 143; Corte IDH, *Bulacio contra Argentina*, 18 de septiembre de 2003, párr. 124.

39 CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington DC, Organización de Estados Americanos, 2009, párr. 50.

40 *Ibid.*, párr. 51.

### 3.1. Límites al uso de la fuerza

De acuerdo a los estándares de derechos humanos, sobre todo aquellos desarrollados por los instrumentos arriba citados de Naciones Unidas, los principios que deben guiar el uso de la fuerza son los de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Estos principios han permeado, en general, las regulaciones de uso de la fuerza en distintos países y son expresamente recogidos en las directrices internas de Carabineros de Chile.<sup>41</sup>

Los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad deben ser observados en todo tipo de actuación policial que importe una tensión con los derechos humanos de las personas. En términos generales, se entiende que la legalidad supone el estricto apego a las normas que regulan las actuaciones policiales, lo que en concreto se materializa en cuán apegadas a la normativa vigente se encuentran las conductas policiales en materia de realización de controles de identidad, hipótesis de flagrancia, y ejercicio de facultades de registro personal, entre otras.

Por otra parte, la necesidad sugiere que la fuerza es siempre el último recurso frente a la resistencia de quien es objeto de un procedimiento. Así, y a modo meramente ejemplar, queda excluido el uso de armas de fuego salvo en casos extremos.<sup>42</sup>

Por último, en lo referido al principio de proporcionalidad, este exige respetar un equilibrio entre el grado de resistencia o agresión sufrida por un funcionario y la intensidad de la fuerza desplegada. En concreto, no se espera que la función policial carezca de eficiencia en la legítima función de prevención del delito. Lo que se busca es establecer una regla de comportamiento para una institución que posee la facultad de portar instrumentos disuasivos (armas) que no deben ser utilizados a todo evento y sin reflexión alguna respecto a los contextos en que se usan.

El respeto de los derechos humanos y la observancia de estos principios tienen consecuencias para el actuar policial en sus labores preventivas y de investigación. Así, deben respetarse garantías desde las primeras etapas de la investigación y a lo largo de todo el proceso judicial, como el principio de objetividad en la investigación, el de presunción de inocencia, de indemnidad del domicilio, seguridad individual y libertad de reunión. A su vez, existen manifestaciones concretas que ilustran en qué situaciones deben utilizarse estos criterios para actuar conforme a los estándares requeridos: la obtención de evidencias debe ampararse en decisiones fundadas y con perspectiva de la

41 Estos son los principios que inspiran el modelo para el uso de la fuerza de Carabineros de Chile, según consta en la Circular N° 1756 de la Dirección General, del 13 de marzo de 2013.

42 Artículo 3 del *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

menor afectación posible a los derechos de las personas involucradas; se debe entender estrictamente prohibida la tortura así como la utilización de mecanismos que constituyan tratos crueles, inhumanos o degradantes;<sup>43</sup> la declaración de un presunto responsable debe llevarse a cabo con respeto a su derecho a guardar silencio, asistido por un abogado e informado de los cargos que se le imputan; las restricciones que se impongan a las reuniones han de basarse en las normas del derecho nacional y no deben ir más allá— de lo necesario para asegurar la paz y el orden.

### **3.2. Responsabilidad y mecanismos de control**

El uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ir acompañado por un sistema de responsabilidad y de mecanismos de control. Ambos elementos son fundamentales para evitar el uso arbitrario de la fuerza y, junto con eso, resguardar los derechos fundamentales de las personas que son objeto de actuaciones policiales.

Se debe tener presente que la responsabilidad por el uso de la fuerza, con infracción de las normas que la regulan, o empleada de forma arbitraria, recae no solo en el agente que actuó— de tal manera, sino también en los funcionarios superiores que dieron órdenes ilícitas o que no intervinieron cuando tenían conocimiento, o debían haberlo tenido, de que uno de sus subordinados recurriría al uso ilegal de la fuerza.<sup>44</sup> Adicionalmente, de acuerdo a los estándares de Naciones Unidas, las órdenes ilícitas no pueden esgrimirse como excusa si los agentes tuvieron una oportunidad razonable de negarse a cumplirlas.<sup>45</sup>

El apropiado uso de la fuerza exige también, respecto de los mandos superiores, el control operacional inmediato de situaciones complejas y la formulación de las instrucciones apropiadas para los procedimientos. Esto requiere que las jefaturas tengan en consideración a qué grupos de personas se afectará con la medida de fuerza: menores de edad, personas con movilidad reducida, mujeres embarazadas, entre otras. Es claro para las diversas normas establecidas en los instrumentos internacionales que existe un deber positivo de actuar en caso

43 Artículos 5 y 6 del *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.

44 Organización de Naciones Unidas, *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Principio N° 24.

45 *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, Principio N° 26. Y en lo pertinente el artículo 6 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General en su resolución 47/133, de fecha 18 de diciembre de 1992.

de que existan irregularidades vinculadas al uso desproporcionado de la fuerza por parte de las policías.<sup>46</sup> A los superiores, en especial, les cabe tomar conocimiento de las actividades de sus subordinados y, además, si corresponde, iniciar las respectivas investigaciones administrativas.<sup>47</sup>

Junto con los sistemas de responsabilidad, los mecanismos de control aparecen como una necesidad ineludible para efectos de sujetar el actuar policial a los límites que le imponen la Constitución, la ley y los estándares internacionales aplicables. La literatura suele clasificar los mecanismos de control entre aquellos que están dentro de la institución policial (mecanismos internos) y aquellos que están fuera de ella (mecanismos externos).<sup>48-49</sup> Un típico mecanismo de control interno de la policía lo representa el régimen disciplinario interno de la institución y las sanciones disciplinarias ordenadas por un superior jerárquico (por ejemplo, dar de baja a un funcionario, amonestarlo en su hoja de vida, entre otras), mientras que un típico control externo es aquel que ejercen los jueces sobre la policía.

Si bien no hay instrumentos internacionales vinculantes que se refieran a los mecanismos de control interno de las entidades policiales, sí existen ciertos principios y recomendaciones que entregan algunos criterios a seguir para efectos de resguardar los derechos de las víctimas de abuso y garantizar que los procedimientos sean capaces de dar cuenta de la especial posición en la que se encuentran dichas personas en relación con la institución policial.

Así, por ejemplo, el documento “Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía”, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señala<sup>50</sup> que es necesario que los países cuenten con “mecanismos eficaces para garantizar la disciplina interna y el control externo, así como una supervisión eficaz de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Asimismo, indica que deberán establecerse “mecanismos para recibir y tramitar las denuncias presentadas por los ciudadanos contra

46 Artículo 8 del *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*.

47 Cabe recordar que, a nivel de legislación nacional, el Código de Justicia Militar establece en sus artículos 2, 211 y 214 la responsabilidad del superior por delitos cometidos en virtud de una orden, además del deber que se le impone de ejercer facultades disciplinarias.

48 Aunque se ahondará en esta materia más adelante, cabe decir, desde ya, que la teoría de los mecanismos de control se remonta hasta los albores del constitucionalismo, donde se comenzó a distinguir entre mecanismos de control internos y externos, como parte de la conocida doctrina de los frenos y contrapesos.

49 David Bayley, *Patterns of Policing*, New Jersey, Rutgers University Press, 1985, p. 160.

50 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2003, pp. 91 y siguientes.

los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” y que las investigaciones deberán ser “rápidas, competentes, exhaustivas e imparciales”. Respecto de las investigaciones se establecen deberes de proactividad para la institución, señalando, entre otros aspectos, que “se procurará identificar a las víctimas, recuperar y conservar las pruebas, descubrir posibles testigos, averiguar la causa, la forma, el lugar y el momento del delito e identificar y capturar a los autores.”

Junto con lo anterior, es relevante destacar los criterios que provee la “Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder”<sup>51</sup> de Naciones Unidas. Ese documento señala expresamente que se deberá facilitar la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas, enumerando una serie de condiciones mínimas para alcanzar dicho objetivo, las que resultan también aplicables a los procedimientos disciplinarios internos de las entidades policiales:

- a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;
- b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;
- c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;
- d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familiares y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;
- e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnizaciones a las víctimas.

Es importante tener en cuenta estos principios, ya que guían la construcción de mecanismos de control disciplinario eficaces, con capacidad de abordar situaciones de abuso, que aseguren una adecuada

51 Organización de las Naciones Unidas, *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.

transparencia y participación de las víctimas, y que consideren la situación de desventaja y miedo a represalias que suele estar asociada a todo hecho de violencia policial. Como se verá, existe una importante distancia entre estos criterios generales y la regulación interna de Carabineros de Chile.

#### 4. PATRONES DE VIOLENCIA POLICIAL Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

##### 4.1. Aspectos generales

Para efectos de realizar una descripción de lo que entendemos como una realidad instalada de violencia policial en La Legua, este capítulo ha acudido a las denuncias recibidas por el Comité DDHH desde su creación y que fueron recientemente sistematizadas en un trabajo conjunto entre el Comité y la Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos UDP.<sup>52</sup>

Debe decirse, desde ya, que los casos que se exponen a continuación se presentan como una muestra, sin pretensiones de abarcar el fenómeno de manera exhaustiva. Esto se debe, por una parte, a las limitaciones propias del Comité DDHH en tanto pequeña organización local con importantes carencias materiales, lo que dificulta la documentación de las situaciones de violencia en términos absolutos. Por otra parte, se suman el miedo y los distintos obstáculos que enfrentan las víctimas de violencia, que muchas veces las inhiben de realizar denuncias formales. De este modo, lo que se ofrece es un estudio de casos que pretende provocar una reflexión en torno a ciertos arreglos institucionales. Esto no obsta que la muestra que se expone hable de un universo eventualmente mayor de hechos de violencia. Esa posibilidad se ve reforzada si se atiende a otras cifras e información, como las provenientes del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Ministerio Público<sup>53</sup> y Carabineros de Chile, a las que se hará referencia.

Desde su creación, el Comité DDHH La Legua ha recibido un total de treinta y seis denuncias de violencia policial en las cuales la víctima es un habitante de la población La Legua, generalmente del sector de Legua Emergencia. La ocurrencia de los hechos que motivan las denuncias se distribuyen entre los años 2006 y 2016.

52 Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos UDP & Comité de Defensa y Promoción de Derechos Humanos de La Legua, *A quince años de intervención estatal: violencia policial en La Legua*. Santiago, J&P, 2017.

53 El Ministerio Público informó ante una petición por transparencia mediante Memorandum DER N° 73/2017, con fecha 25 de mayo de 2017, firmada por el director ejecutivo regional de la Fiscalía Metropolitana Sur.

**Tabla 1: Cantidad total de casos y distribución por años**

Año	Casos	Porcentaje del total de casos
2006	2	5,88%
2007	0	0
2008	0	0
2009	1	2,94%
2010	2	5,88%
2011	7	20,58%
2012	1	2,94%
2013	2	5,88%
2014	4	11,76%
2015	12	35,29%
2016	3	8,82%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

En cuanto a la institución denunciada, casi la totalidad de los casos involucran a funcionarios de Carabineros, lo que se explica por el hecho de que la intervención policial permanente a la que se encuentra sometida la población La Legua consiste, ante todo, en una mayor presencia de miembros de dicha institución.

**Tabla 2: Casos según institución involucrada**

Institución	Casos	Porcentaje
Carabineros de Chile	31	86,11%
Policía de Investigaciones	5	3,89%

\*Al sumar los casos desglosados por policías, la cifra alcanza treinta y seis, siendo que el universo de casos analizados fue de treinta y cuatro. Esto se explica porque en dos casos hubo funcionarios de ambas instituciones involucrados.

Asimismo, en los casos recibidos se relatan situaciones de abuso que se dan en distintos contextos. Este asunto es relevante para analizar los patrones de violencia policial que han ocurrido en La Legua durante el proceso de intervención. Considerar el contexto en que ocurren los casos también dice algo sobre las instituciones jurídicas que están detrás de las distintas situaciones de abuso.

**Tabla 3: Distribución de casos según contexto de ocurrencia**

Contexto	Casos	Porcentaje
Sin justificación	11	32,35%
Allanamiento	9	26,47%
Control de identidad	5	14,70%
Otros	9	26,47%



Como fue indicado más arriba, junto con estas cifras es importante tener en cuenta cierta información proveniente del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Ministerio Público y Carabineros de Chile. Esta información podría sugerir que el universo de situaciones de violencia es mayor que el conocido por el Comité.

Por una parte, en el ya citado informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos, que se construyó sobre la base de un conjunto de entrevistas, se realizó un análisis de “Percepciones de abusos y denuncias de violencia policial.”<sup>54</sup> En base a la información proveída por los habitantes entrevistados, el INDH realizó una descripción de patrones de abuso y violencia en distintos contextos. A ellos se hará referencia, en lo que sea pertinente, a la hora de describir los patrones que este capítulo identifica.

Otras cifras a tener en cuenta son las proporcionadas por Carabineros de Chile. Lamentablemente, se trata de información muy gruesa e incompleta. A pesar de haberse solicitado el registro de denuncias administrativas por abuso de autoridad o procedimientos disciplinarios impulsados de oficio por la misma razón, respecto de hechos ocurridos en La Legua entre 2001 y 2017,<sup>55</sup> solo se entregaron registros de los años 2015 a 2017. Según la información entregada,<sup>56</sup> para este periodo de tres años se registra un total de 19 denuncias, correspondiendo quince al año 2015, tres al 2016 y una al 2017. Respecto del estado de tramitación de estas denuncias, nueve se encuentran en tramitación, nueve han sido desestimadas y en un caso se aplicó una sanción disciplinaria.

A partir de las cifras entregadas por el Ministerio Público<sup>57</sup> a través de la Fiscalía Metropolitana Sur, fue posible acceder a datos relativos al número de delitos funcionarios cometidos por funcionarios policiales en el territorio que comprende La Legua.<sup>58</sup> En la respuesta se indicó que desde el 2005 al 2017 se investigaron 46 causas por diferentes delitos funcionarios que incluyen cohecho, falsificación de instrumento público, soborno y obstrucción a la investigación. Más de un aspecto de los datos entregados, y de las omisiones en los mismos, parece interesante. En primer lugar, es llamativo que el mayor número de causas lo constituyan aquellas en las que se investigan hechos constitutivos del

54 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 38 y ss.

55 Solicitud de información AD009W0036697, realizada el día 27 de marzo de 2017.

56 Respuesta N° 36697 de 11 de mayo de 2017, suscrita por el coronel Pedro Duguett Aroca.

57 Debe dejarse constancia de la buena disposición a colaborar con este estudio, entregando la información disponible de parte de la Fiscalía Regional Metropolitana Sur.

58 Se indicó en la respectiva solicitud al Ministerio Público que circunscribiera la búsqueda a hechos ocurridos en el perímetro delimitado por las avenidas Carlos Valdovinos por el norte; Santa Rosa por el poniente; a Salvador Allende por el sur y Las Industrias por el oriente.

delito de cohecho. Esto podría abonar la hipótesis, sostenida reiteradamente por pobladores y pobladoras, de la existencia de complicidad informal con el narcotráfico. En segundo lugar, llama la atención que no se haya iniciado ninguna causa para investigar hechos de violencia en contra de las y los habitantes de la población.

**Tabla 4: Investigaciones Ministerio Público**

DELITO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
Cohecho			3		1	3	5	2	1	1	4	2	2	24
Falsificación o uso malicioso de Doc. Pub.	1	3		1	1		1	2	1	3	1	3	1	18
Obstrucción investigación por fiscal o asistente										1				1
Soborno persona natural		1		1									1	3
Total general	1	4	3	2	2	3	6	4	2	5	5	5	4	46

## 4.2. Patrones identificados

### 4.2.1. Casos de abuso sin justificación

En casi un tercio de los casos registrados por el Comité, los hechos de violencia han sido llevados a cabo sin que exista un contexto que justifique la interacción de la víctima con el funcionario policial acusado de cometer actos de violencia. Con esto queremos decir que no se trata de personas cuyo tránsito ha sido interrumpido para efectuar un control de identidad o que se haya producido un allanamiento al hogar, entre otras posibles situaciones.

Los hechos propios de este patrón, que incluyen agresiones físicas a adultos y a menores de edad, hostigamientos y apremios ilegítimos, son especialmente desconcertantes para las víctimas, pues la conducta del funcionario policial en cuestión no tiene ningún fundamento. Bien podría decirse que estos hechos son los que representan de manera más nítida un aprovechamiento de la posición de poder de parte de los funcionarios policiales y, en contrapartida, de la situación de vulnerabilidad de la víctima.

#### 4.2.2. Violencia en allanamientos sin orden judicial

Poco más de un veinticinco por ciento de los casos de violencia policial conocidos por el Comité han tenido lugar en el contexto de allanamientos, figura que el Código Procesal Penal denomina “entrada y registro”.

Lo que muestran los casos ocurridos en La Legua es que los allanamientos en viviendas particulares se realizan, usualmente, sin contar con la autorización respectiva, y sin que concurren las causales que permitan a los funcionarios eximirse del cumplimiento de esta regla.<sup>59</sup> Se trata, además, de hechos de considerable violencia en que los daños materiales suelen ser severos, relacionados con la destrucción del mobiliario del hogar allanado.

Hechos recurrentes de este patrón incluyen allanamientos violentos, donde los policías hacen ingreso sin orden judicial al domicilio, sin explicar si acaso concurre alguna causal excepcional que los habilite para proceder de ese modo, registrando el hogar y aplicando, ante la más mínima resistencia, niveles de fuerza desproporcionada y gases lacrimógenos al interior del inmueble. Dos casos, ocurridos durante 2015 en el Pasaje Álvaro Sánchez Pinzón, se ajustaron a esta descripción y fueron denunciados por el Comité DDHH La Legua. Uno de esos casos fue objeto de una sentencia favorable de la Corte Suprema, en sede de apelación de un recurso de amparo, declarándose ilegal el procedimiento realizado por Carabineros de Chile.<sup>60</sup>

En el estudio del INDH también se consigna como un patrón los abusos cometidos en el marco de allanamientos. Si bien se indica que, de acuerdo a los entrevistados, ha disminuido la cantidad de detenciones masivas y allanamientos múltiples, “continúan siendo hechos violentos cuando ocurren.”<sup>61</sup>

#### 4.2.3. Controles de identidad como antesala a situaciones de abuso

La cantidad de controles de identidad registrados por el Comité no representa una proporción tan alta como la evidenciada durante los

59 Según el Código Procesal Penal, cuerpo normativo que regula esta materia, las causas por las cuales los funcionarios policiales pueden eximirse de contar con autorización para entrar en un recinto de acceso privado son muy restringidas. Solo podrán hacerlo “cuando las llamadas de auxilio de personas que se encontraren en el interior u otros signos evidentes indicaren que en el recinto se está cometiendo un delito”, o bien cuando “exista algún indicio de que se está procediendo a la destrucción de objetos o documentos, de cualquier clase, que pudiesen haber servido o haber estado destinados a la comisión de un hecho constitutivo de delito, o aquellos que de éste provinieren”.

60 Corte Suprema, *Katherine Venegas Fuentes contra Carabineros de Chile*, 13 de enero de 2016.

61 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 43.

primeros años de la intervención. No obstante, en un trabajo anterior,<sup>62</sup> que sirve de antecedente a este capítulo, se registraron diecisiete denuncias de controles de identidad, cifra considerablemente más alta que la consignada aquí. Esto se debe a que, para dicho trabajo, se consideraron testimonios y denuncias anteriores a la creación del Comité. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el abuso policial en el marco de controles de identidad es uno de los patrones identificados por el INDH en su informe de 2015, donde se indica que “casi todas las personas de organizaciones comunitarias y habitantes han vivido un control de este tipo. La percepción es que estos controles son arbitrarios, pues se controlaría a las personas que habitan/trabajan ahí y no a las personas que trafican droga.”<sup>63</sup>

Habiendo hecho la precisión anterior, lo cierto es que la práctica del control de identidad sigue siendo una de las situaciones comunes en que los pobladores y pobladoras se encuentran expuestos a ser víctimas de arbitrariedad policial. Los casos analizados muestran que los controles de identidad se practican sin mayor cuidado por respetar la legalidad vigente. Los funcionarios no parecían preocuparse por cumplir los requisitos que la ley establece ni por ofrecer algún tipo de explicación a quienes son objeto de estos controles.

Los hechos denunciados en esta categoría incluyen controles de identidad realizados con violencia física y desnudamiento del controlado, registros corporales, malos tratos, intimidación con armas de fuego e intentos de “cargar” al controlado con droga. Entre los testimonios recogidos por el INDH también se destacan situaciones de este tipo, dándole especial énfasis a situaciones abusivas de registros corporales.<sup>64</sup>

#### **4.2.4. Amenaza de “cargar” con droga**

A diferencia de los patrones recién analizados, este no representa un “contexto” en que ocurren los hechos de violencia, sino una conducta llevada a cabo por funcionarios de Carabineros que se repite, frecuentemente, en el trato que tienen con pobladores y pobladoras de Legua Emergencia.

La amenaza de la que aquí se habla, que coincide con la noción de “implantación de evidencia”, consiste en que los funcionarios policiales amenazan a un poblador o pobladora con acusarlo de estar portando droga y así imputarle la comisión de un delito. En la población,

62 Pascual Cortés y Gonzalo García-Campo, *Violencia policial y violaciones de derechos humanos en la Población La Legua de Santiago de Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*, Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014, p. 84.

63 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 42.

64 *Ibid.*, p. 42-43.

esto constituye una de las amenazas más graves, pues no solo implica, como decíamos, verse ligado a la comisión de un hecho delictual, sino también ser vinculado al mundo del narcotráfico, del que muchos pobladores y pobladoras prefieren mantenerse completamente distanciados.

La amenaza de cargar a alguien muestra, además, de un modo especialmente nítido, la asimetría de poder existente entre el funcionario policial y el poblador o pobladora. En al menos un sexto de los casos conocidos por el Comité, existen denuncias de pobladores o pobladoras de haber recibido amenazas de ser acusados de portar droga.

En otros casos la amenaza se realiza en el marco de un operativo policial, ya sea un control de identidad, vehicular o un allanamiento. La amenaza de “cargar” pareciera cumplir la función de anular toda posibilidad de la persona de denunciar el haber sido víctima de violencia policial, pues le queda al funcionario la alternativa de argüir que, en realidad, todo el operativo se justificó porque se perseguía a alguien que, efectivamente, estaba cometiendo un delito.

Este también es uno de los patrones identificados por el INDH. Así, su informe se refiere a distintas personas que “[f]rente al abuso policial o el sentimiento de que un procedimiento no está en regla (...) prefieren no contradecir a la autoridad policial. Sienten que si se oponen al procedimiento, serían vistas como sospechosas de alguna ilegalidad, existiendo el peligro de que les implanten evidencia”.

#### **4.2.5. Ocultamiento de la identidad de los funcionarios**

Un patrón común, que se repite prácticamente en la totalidad de las denuncias por hechos de violencia policial en La Legua, consiste en que los carabineros no portan de forma visible su identificación.

Esto representa un serio desmedro para las posibilidades de los pobladores y pobladoras de denunciar hechos de violencia, pues al momento de efectuar la denuncia no existe claridad respecto a quién es el sujeto imputado. El problema se agrava si se considera que, en La Legua, como ha reconocido el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos, hay “distintas unidades policiales en terreno.”<sup>65</sup>

Desde el punto de vista de los pobladores y pobladoras que se relacionan diariamente con los carabineros presentes en la población, la visibilidad de su identificación es una garantía, en cuanto, como decíamos, permite a las víctimas buscar respuestas institucionales ante estos hechos. El ocultamiento de la identificación constituye, entonces, no solo una falta a un deber funcionario sino que, además, un grave obstáculo al acceso a la justicia.

65 Instituto Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.*, p. 19 y siguientes.

### 4.3. Casos judicializados

Ante los hechos de violencia policial denunciados por pobladores y pobladoras de La Legua, se han incoado distintas acciones en tribunales, que a continuación se muestran en detalle:

**Tabla 5: Tipo de acción judicial y resultado**

N.º	Tipo de acción	Resultado
1	Proceso penal	Juzgado aprobó decisión de la Fiscalía de no perseverar en la investigación.
2	Proceso penal	Sentencia condenatoria que decretó una pena remitida para los funcionarios involucrados.
3	Proceso penal	Proceso terminado por acuerdo reparatorio.
4	Recurso de amparo ante Corte de Apelaciones de San Miguel	Desfavorable
5	Recurso de amparo ante Corte de Apelaciones de San Miguel	Desfavorable
6	Recurso de amparo ante Corte de Apelaciones de San Miguel	Desfavorable
7	Recurso de apelación por sentencia dictada en recurso de amparo	Desfavorable
8	Recurso de apelación por sentencia dictada en recurso de amparo	Favorable
9	Demanda por indemnización de perjuicios en tribunal con competencia civil	Proceso en curso

Cuando empleamos el término “judicialización” lo hacemos en un sentido laxo, es decir, referido a los procedimientos sustanciados en distintos tribunales, ya sea en aquellos con competencia penal ordinaria, en la Corte de Apelaciones o en tribunales con competencia civil. Como muestra la tabla, los resultados son disímiles, y presentan indicios acerca de los factores que hacen más o menos probable la obtención de una sentencia que sea favorable a la víctima.

Tres de los casos judicializados merecen ser destacados, haciendo una breve referencia a ellos.<sup>66</sup>

El primero, que terminó con condenas a los funcionarios de Carabineros involucrados, es el tristemente célebre caso de Juan Berríos Urra, persona con discapacidad y en situación de calle que fue víctima de sucesivos hechos de violencia por parte de funcionarios de Carabineros, en diversas ocasiones durante 2010. Los sucesos fueron

<sup>66</sup> Una referencia más extensa a estos y otros casos, en Clínica de Acciones de Interés Público, *op. cit.*, pp. 60-67.

conocidos porque hacia el final de dicho año un canal de televisión exhibió las imágenes que uno de los funcionarios había filmado con su celular, el que luego extravió y terminó, junto con las imágenes, en manos de la prensa.

El caso fue conocido por el 12° Juzgado de Garantía de Santiago, luego de que la Corte Suprema dirimiera una contienda de competencia y resolviera que sería aquel el tribunal competente, y no los tribunales militares como había planteado, entre otros, la Fiscalía. Las sentencias, de noviembre de 2014 y julio de 2016, ambas del 12° Juzgado de Garantía, condenaron a una serie de funcionarios por los delitos de detención ilegal, de tormentos y apremios ilegítimos. Las penas, no obstante, fueron todas remitidas.

Los otros dos casos revisten características similares: ambos se produjeron en el marco de un allanamiento realizado sin orden judicial y ocurrieron en el Pasaje Álvaro Sánchez Pinzón de Legua Emergencia, el primero en septiembre de 2015 y el segundo en diciembre del mismo año. El caso ocurrido en septiembre se produjo a raíz de un allanamiento realizado en la mitad de la noche, conducido por ocho funcionarios que redujeron al dueño de casa y destruyeron buena parte del mobiliario, amenazando a quienes se encontraban en el hogar, entre ellos dos menores de edad, de trece y catorce años. Ante los reclamos y resistencia de la familia y vecinos, los funcionarios policiales lanzaron dos bombas lacrimógenas, una dentro y otra en la entrada del hogar. La Corte de Apelaciones, con el solo mérito del informe de Carabineros —que sostuvo haber hecho ingreso al domicilio para detener a una persona que habría portado un arma en la vía pública— rechazó el recurso,<sup>67</sup> sin tomar en cuenta otros antecedentes ni evaluar la proporcionalidad en el uso de la fuerza, ni siquiera el hecho indiscutido de que los efectivos policiales lanzaron bombas lacrimógenas dentro del domicilio con dos menores de edad en su interior.

El segundo de estos casos tuvo mejor suerte. Se trató del allanamiento realizado al hogar de la profesora Katherine Venegas, sin orden judicial, haciendo uso de la fuerza física y de bombas lacrimógenas, sin que se ofreciera nunca una justificación para realizar el procedimiento por parte de los funcionarios involucrados en el operativo. La institución negó ante la Corte de Apelaciones de San Miguel la ocurrencia misma del hecho, a pesar de existir un video y distintos testimonios de vecinos que lo confirmaban. La decisión de la Corte de Apelaciones de San Miguel, que rechazó la acción de amparo presentada, fue revocada por

67 Corte de Apelaciones de San Miguel, *Katherine Venegas Fuentes contra Carabineros de Chile*, 3 de diciembre de 2015.

la Corte Suprema.<sup>68</sup> Esta última declaró que el actuar de los funcionarios de Carabineros había sido ilegal y arbitrario, reprochando que la institución haya negado en un principio la existencia del allanamiento, reconociéndolo solo cuando el caso llegó ante el máximo tribunal, sin que haya quedado registro de la diligencia y sin que se haya informado al Ministerio Público.

Cabe mencionar que respecto de ambos casos fue presentada, en noviembre de 2016, una demanda civil, patrocinada por la Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos en contra del Fisco.

#### 4.4. Interposición de denuncias administrativas

Respecto de varios casos, el Comité DDHH La Legua ha interpuesto denuncias administrativas en la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias de Carabineros. Lo que se ha buscado en dichos casos es que opere el régimen disciplinario de la institución, esto es, que se lleve a cabo una investigación interna con miras a establecer si acaso los funcionarios involucrados se apartaron de sus estándares de conducta, incurriendo en una falta disciplinaria.

**Tabla 6: Denuncias administrativas y resultados**

Resultado de la denuncia	Número	Porcentaje
Resultado favorable	0	0
Sin comunicación de respuesta	3	21,42%
Terminación por desistimiento de la víctima	1	7,14%
Investigación en curso	1	7,14%
Resultado desfavorable	9	64,28%
Total	14	100%

Habiéndose interpuesto catorce denuncias administrativas, llama la atención que no haya existido ningún resultado favorable y que en más de un 60% de los casos se desestimara toda responsabilidad de los funcionarios por los hechos denunciados.

Acerca de la forma de sustanciar estos procedimientos, es notorio que, en general, no se observan estándares mínimos de un debido proceso, como, por ejemplo, informar a las partes de las etapas del procedimiento o respecto de las diligencias realizadas. En prácticamente todos los casos, la única información que el Comité y las víctimas han recibido ha sido la respuesta que comunica el fin de la investigación,

68 Corte Suprema, *Katherine Venegas Fuentes contra Carabineros de Chile*, 13 de enero de 2016.



por no haberse acreditado los hechos denunciados ni la participación de algún funcionario policial.

Lo más grave, en este ámbito, no es solo la sistemática carencia de resultados positivos, sino la total falta de transparencia de los procesos investigativos. La participación de las víctimas pareciera quedar sujeta a la decisión del funcionario que conduce la investigación.<sup>69</sup>

Sumado a lo anterior, se han observado problemas en casos en que son las propias víctimas las que concurren de manera inmediata a interponer un reclamo en la 50° Comisaría de San Joaquín que, también debiera tener como consecuencia la tramitación de un procedimiento disciplinario interno. En un caso de 2014, el padre de un joven brutalmente agredido por carabineros, concurrió inmediatamente después a la 50° Comisaría de San Joaquín a interponer un reclamo. Consultada recientemente la institución acerca del destino de dicho reclamo, se constató que no figura registro alguno del hecho ni los denunciante.<sup>70</sup> Una situación similar vivió la profesora Katherine Venegas cuando concurrió, minutos después del allanamiento realizado en su domicilio sin orden judicial ni explicaciones de ningún tipo, a interponer un reclamo por dicho procedimiento, pero, sobre todo, por la sustracción de dinero de su hogar. La respuesta de los funcionarios de turno fue que no era posible interponer un reclamo en una comisaría denunciando el robo cometido por funcionarios de Carabineros de Chile. No fue sino hasta que concurrió un abogado del Comité DDHH La Legua que se accedió a recibir el reclamo.

En síntesis, aunque poco se puede decir sobre el razonamiento que subyace a las resoluciones de las que se tiene conocimiento, sí se observa un patrón en el hecho de que no existen resultados favorables a los denunciante y que todos los procedimientos están marcados por el secretismo. Las prácticas al tramitar las denuncias también hablan de que no existe un real interés institucional en Carabineros por hacer de estos procedimientos un control efectivo del actuar policial.

69 A modo de ejemplo de la arbitrariedad con que se conduce la investigación, en un reclamo ingresado en julio del 2016 por el Comité, en representación de la víctima de un allanamiento ilegal, a esta se la citó a declarar por medio de una notificación que se practicó el día anterior entre las 00:30 y la 01:00 a. m. Otros aspectos claves, como las posibilidades de la víctima de contribuir con medios de prueba a la investigación, tampoco son regulados.

70 La información fue solicitada presencialmente en la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias de Carabineros de Chile el día 7 de diciembre del 2016.

## 5. DEFICIENCIAS EN LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO DE CARABINEROS

Esclarecer cada una de las razones que explican y permiten la perpetuación de un patrón de violencia policial como el que ocurre en La Legua supone un esfuerzo que sin duda desborda las posibilidades de este trabajo, pues dice relación con factores como la pobreza, la exclusión y marginación de beneficios sociales y las redes informales que genera el narcotráfico, entre otros factores.

Múltiples son también los arreglos institucionales y las disposiciones legales que contribuyen a que la violencia policial haya devenido en parte del paisaje cotidiano de la población. En lo que sigue solo enunciamos algunos de ellos, para analizar con mayor profundidad el rol que han jugado los mecanismos de control interno de Carabineros de Chile, pues, como hemos visto, han resultado totalmente ineficientes para responder a los hechos de violencia ocurridos en La Legua, lo cual resulta indicativo de un déficit en su configuración.

El problema más profundo del que pareciera dar cuenta la regulación de los mecanismos de control interno de Carabineros es el de un déficit democrático en el modo en que se regula la función policial en Chile. La policía, en tanto órgano de la Administración del Estado, debe sujetarse a reglas democráticas de control, transparencia, rendición de cuentas, entre otras materias. La tendencia contraria, es decir, a sustraerse de estándares democráticos, ha llevado, en la literatura extranjera, a hablar de una situación de “excepcionalismo democrático de la policía.”<sup>71</sup> Para que esta situación sea superada no solo debe regularse el control *ex post facto* de la actividad policial (como el control judicial para la exclusión de pruebas, similar a lo que hace el artículo 276 de nuestro Código Procesal Penal), sino también el diseño de las políticas y procedimientos policiales, factores que deben someterse a procesos democráticos transparentes, que generen reglas de público conocimiento.<sup>72</sup>

Otra razón para analizar detenidamente los mecanismos de control interno de Carabineros es que, al observar los arreglos institucionales, se puede trascender el ámbito de los casos particulares. El análisis de dichos mecanismos de control permite preguntarse por aspectos relevantes para la democracia, como son, entre otros, el control de la actividad de quienes se encuentran legitimados para ejercer la fuerza y el modo en que se distribuye el poder al interior de las instituciones del Estado.

Por cierto, existen otros arreglos institucionales a los que también resultaría importante atender, como, por ejemplo, la forma en que se estructura

71 Barry Friedman y María Ponomarenko, “Democratic Policing”, *New York University Law Review*, 90(6), 2015, pp. 1837 y ss.

72 *Ibid.*, p. 1832.

en nuestro país la relación entre la autoridad civil y la policía y la autonomía institucional de que se dota a Carabineros. La opción por analizar detenidamente los mecanismos de control interno de Carabineros se sustenta en que su regulación y estructura parece tener incidencia directa en la perpetuación de la violencia policial en La Legua. Como hemos visto en este estudio, al momento de buscar las víctimas una respuesta, dichos mecanismos se han mostrado totalmente ineficientes, lo cual lleva a preguntarse por los déficits en su regulación que posibilitan este fenómeno.

### **5.1. La importancia de los mecanismos internos de control**

Hace más de quince años un estudio del investigador Claudio Fuentes advertía acerca de la falta de atención hacia el control de la legalidad de la actividad policial y sobre el alto grado de autonomía operativa con que contaba Carabineros. Esto, en casos de denuncia de violencia policial, se traducía en una carencia casi total de información acerca de los resultados de investigaciones administrativas, generando “incertidumbre respecto de su accionar”. De este modo, una de las conclusiones de Fuentes, que sirve de punto de partida para el análisis aquí emprendido, indicaba lo siguiente: “Quizá los mecanismos internos son eficientes, pero –al menos en forma pública– no conocemos ni sus criterios, ni la cantidad de casos que se estudian, ni los resultados de dichas investigaciones.”<sup>73</sup>

La situación no parece haber variado sustancialmente, desde aquel estudio de Fuentes, como lo demuestran los casos de violencia policial ocurridos en La Legua.

Siendo importante la coexistencia de mecanismos de control tanto internos como externos, cabe preguntarse si acaso es posible afirmar la conveniencia de uno por sobre el otro. En la doctrina no existe una respuesta clara al respecto. Se acepta, más bien, que cada mecanismo tiene fortalezas y debilidades particulares y que, en un esquema óptimo, las funciones que ambos desarrollan deberían complementarse. Adicionalmente, se considera la relevancia del contexto local: existen países que permiten prever una mayor efectividad de los mecanismos internos (por ejemplo, Estados en que se encuentre debidamente consolidada la cultura democrática de la policía); otros, en cambio, pueden hacer más conveniente la operación de los mecanismos externos (ahí donde, por ejemplo, prevalece una cultura de autonomía de la policía, serán los Tribunales de Justicia los llamados a desempeñar un rol fundamental en el control de la actividad policial).

De lo que existen pocas dudas en la doctrina es que no se puede prescindir de mecanismos internos que estén dotados de algún grado de efectividad. Dados los delicados y cruciales poderes que se le suelen

73 Claudio Fuentes, *Denuncias por actos de violencia policial*, Santiago, FLACSO, 2001, p. 64.

reconocer a la policía (como la posibilidad de privar a los individuos de su libertad, o la de ejercer la fuerza en contra de ellos), es fundamental contar con mecanismos de impugnación que permitan ejercer un control efectivo de su actuación. Para algunos autores es parte de las exigencias nucleares de un sistema de *accountability* democrático.<sup>74</sup>

A pesar de los matices aquí reseñados, existen autores que sostienen las ventajas que presentarían los mecanismos internos de control por sobre los mecanismos externos. Para Bayley, aquellos tienen al menos tres ventajas que resulta importante mencionar. En primer lugar, el control interno cuenta con mayor y mejor información que el control externo. En segundo lugar, el control interno puede ser más completo y extenso. En tercer lugar, el control interno puede llegar a ser más variado, preciso y con mejor capacidad de distinguir situaciones que el control externo.<sup>75</sup> La raíz común de todas estas ventajas, como se colige de lo planteado por Bayley, se encuentra en la ubicación de la instancia de control que, al estar radicada al interior de la institución, tiene un mejor conocimiento de las particularidades de la labor policial y de la relación de sus funcionarios y funcionarias con la ciudadanía.

## **5.2. El deficitario funcionamiento de los mecanismos internos de control en casos de violencia en La Legua**

El devenir que han seguido las denuncias administrativas por violencia policial en La Legua da cuenta de la prácticamente nula eficacia de los mecanismos internos de control de Carabineros de Chile. El primer aspecto que llama la atención es que la totalidad de las denuncias administrativas presentadas han recibido respuestas negativas, es decir, en todos los casos se ha descartado la presunta responsabilidad de funcionarias o funcionarios de la institución. El dato anterior hace al menos dudar de uno de los más generales estándares que, según lo revisado en el punto 3.2 de este capítulo, debería satisfacer todo mecanismo de control interno, esto es, ser eficaz.

De todas formas, aún más grave que la persistencia de resultados negativos parece ser el modo en que se lleva adelante el procedimiento investigativo, el cual carece de mínimos estándares de transparencia. Esto, también, está claramente reñido con los estándares que fueron revisados más arriba. La víctima prácticamente no recibe información alguna ni tiene instancias claras de participación. O, si las tiene, se le comunican de forma abrupta, dificultando más que posibilitando su participación, como ocurrió a una residente en Legua Emergencia, a cuyo hogar llegaron dos

74 Trevor Jones, Tim Newburn y David Smith, "Policing and the Idea of Democracy", *British Journal of Criminology* 36(2), 1996 p. 196.

75 David Bayley, *op. cit.*, pp. 177-178.

funcionarios policiales cerca de las 12 de la noche, para informarle que debía concurrir a declarar durante la mañana del día siguiente.<sup>76</sup>

Un caso en particular evidencia cuán deficitario llega a ser el funcionamiento de las investigaciones administrativas llevadas a cabo por Carabineros. Hemos ya citado el allanamiento realizado por funcionarios de la institución en el pasaje Álvaro Sánchez Pinzón el 27 de noviembre de 2015. Este hecho motivó que la víctima, patrocinada por el Comité DDHH de La Legua, interpusiera un recurso de amparo que, luego de ser rechazado por la Corte de Apelaciones de San Miguel, fue acogido de forma unánime por la Segunda Sala de la Corte Suprema. Pocos meses después de que la Corte dictara la sentencia, la víctima recibió la notificación del resultado de la investigación administrativa de Carabineros,<sup>77</sup> en la que se desechaba la acusación, señalando que no se había podido comprobar la ocurrencia de los hechos, pues “se carece de toda prueba que permita aportar mayores antecedentes que puedan dotar de sustento a los hechos que fundan su presentación”. La respuesta reconocía que si bien existía “una grabación audiovisual del ingreso del personal policial a su domicilio, esta no permite establecer la secuencia de una agresión y retiro de dinero de su propiedad, en los términos reclamados, sino solamente pueden apreciarse insultos y amenazas contra los funcionarios de Carabineros que intervinieron en el procedimiento policial”. El extracto citado era el único fundamento que contenía la resolución. Dos cosas, al menos, llaman la atención de esta respuesta. En primer término, que con los mismos hechos que Carabineros tuvo a la vista, la Corte Suprema afirmó la ilegalidad del actuar de Carabineros, lo que permitía esperar que la institución policial procediera con un mayor grado de diligencia que el observado. En segundo lugar, y en estricta relación con lo anterior, que si el personal a cargo de la investigación estimó que la prueba ofrecida por la víctima no era suficiente, podría haber adoptado una actitud de mayor proactividad, buscando otros medios de prueba, contrastando testimonios, etc.<sup>78</sup> Dada la notoria asimetría entre el poder de la parte denunciante y el de la institución denunciada, es esta última la que se encuentra en mejor posición para recabar diversos medios de prueba, la que cuenta con la información de los funcionarios presentes en el lugar el día de ocurrencia de los hechos, la que, en suma, tiene los mejores elementos a su disposición para determinar los hechos ocurridos y la responsabilidad que le cupo en ellos a los funcionarios de la institución. Nada de

76 Reclamo N° 0024966 – 2016.

77 Respuesta RR N° 19730-2015, suscrita por el teniente coronel Eduardo Carreño Sánchez.

78 Como se señalará en el punto siguiente, la inexistencia de deberes de proactividad es también un problema contenido en la regulación interna de la institución de Carabineros de Chile.

eso hizo Carabineros en este caso. Por el contrario, se limitó a analizar un solo medio de prueba y a resolver en conformidad con este, arrojando la investigación el resultado recién citado.

### **5.3. La deficiente (o casi inexistente) regulación de los mecanismos internos de control de Carabineros**

El inadecuado funcionamiento de los mecanismos de control interno puede deberse a distintas razones. No obstante, hay deficiencias en la propia regulación de estos mecanismos que interesa destacar aquí y que podrían explicar, a nuestro juicio, parte importante del problema. Esto supone fijar la mirada en dos reglamentos que se ocupan de esta materia: por una parte, el Reglamento de Disciplina de Carabineros y, por otra, el Reglamento de Sumarios Administrativos Internos.

El Reglamento de Disciplina de Carabineros (D.S. N° 900 del Ministerio del Interior de 1967) contiene todas aquellas transgresiones a los estándares de conducta de sus funcionarios, que no alcanzan a constituir delito.<sup>79</sup> En el título V del Reglamento se encuentran reguladas las faltas que pueden cometer los funcionarios y funcionarias de la institución. Mientras que la regulación de las faltas que afectan intereses propios de la institución (como su prestigio, la subordinación del funcionario, el compañerismo o la reserva en asuntos de servicio, entre otros) es minuciosa, la regulación de las faltas en contra de civiles es notoriamente exigua. La única norma pertinente al respecto es el artículo 22 N° 5, referido al abuso de autoridad, transcrito a continuación:

Art. 22 n.° 5. De abuso de autoridad. Se considerarán comprendidas entre ellas: toda extralimitación de atribuciones, ya sea contra los subalternos o contra el público, y todo hecho que pueda calificarse como abuso de funciones, siempre que no alcance a constituir delito.

La norma se encuentra redactada en términos notablemente amplios, sancionando “toda extralimitación de atribuciones” y “todo hecho que pueda calificarse de abuso de funciones”, sin entregar estándares objetivos que permitan evaluar si los hechos constituyen tal abuso o extralimitación. El problema se agrava al tener en cuenta que los contextos en que Carabineros actúa son muy disímiles entre sí, cuestión que la norma no diferencia.

Adicionalmente, la norma asimila enteramente los hechos constitutivos de abuso o extralimitación que pueden cometerse “contra los subalternos o contra el público”, sin diferenciar dos tipos de relaciones que

79 El artículo 2° del Reglamento de Disciplina de Carabineros dispone: “Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por falta toda acción u omisión en que incurra el personal y que, sin alcanzar a constituir delito, lo aparte del cumplimiento de sus deberes profesionales o morales”.

son radicalmente distintas. Los posibles abusos contra los subalternos se dan en una relación marcada por la jerarquía, y su regulación busca proteger bienes jurídicos que dicen relación con la propia institución. En cambio, los posibles abusos contra civiles se dan en el contexto de una relación en que esas personas, titulares de derechos fundamentales, interactúan con los representantes del Estado, quienes se encuentran legitimados para usar la fuerza, lo que les impone un especial deber de no transgredir las facultades que la ley les entrega.

El Reglamento de Sumarios Administrativos (D.S. N° 118 del Ministerio de Defensa Nacional, 1982), por su parte, también presenta deficiencias importantes, sobre todo si se considera la función específica de Carabineros y el tipo de interacciones que sostiene con la ciudadanía, donde su legitimación para el uso de la fuerza, que produce una permanente tensión con los derechos fundamentales, se vuelve crítica. Desde esta óptica, ocupan una posición distinta al resto de los funcionarios y funcionarias del Estado y su reglamentación interna debe ser capaz de dar cuenta de dicha especificidad. Es por eso que los estándares internacionales, a los que se hiciera referencia en el punto 3.2 de este capítulo, instan al diseño de mecanismos de control interno que consagren deberes de proactividad para la institución a la hora de investigar una denuncia. Del mismo modo, como también se revisó, se insta a los Estados a adecuar los procedimientos administrativos a las necesidades de las víctimas, lo que se traduce en condiciones específicas en materia de entrega de información, transparencia, asistencia, protección de víctimas, entre otras.

Un examen crítico del Reglamento de Sumarios Administrativos muestra que se trata de un instrumento que está lejos de cumplir con el estándar requerido. Estamos ante un cuerpo normativo que, en términos generales, dificulta la participación de quienes han sido víctimas de hechos de violencia por parte de Carabineros. Desde un inicio, llama la atención que en la definición de lo que constituye un Sumario Administrativo no haya ninguna referencia a la entidad de los hechos que pueden ser investigados. Su artículo 1° señala que un Sumario Administrativo es “el conjunto de diligencias y actuaciones tendientes a la comprobación por vía administrativa, de hechos determinados y trascendentes, cuando haya dudas en las circunstancias o estos resulten poco evidentes, con el objeto de establecer responsabilidades o de acreditar causales originarias de algún derecho”. Descontando la confusa redacción de la definición, es llamativo que los hechos que puedan ser objeto de investigación solo sean calificados como “determinados y trascendentes”, sin que exista ninguna distinción, por ejemplo, acerca de cuáles son, en concreto, los hechos que pueden ser investigados. No reviste la misma gravedad que se trate de una infracción a deberes propios de la institución, como el respeto a un superior jerárquico, o que se esté en presencia de un hecho que puede

constituir una infracción a un derecho fundamental. Esta omisión en la definición del artículo inicial del Reglamento es indicativa de un rasgo que atraviesa todo este cuerpo normativo: se trata de una regulación poco deferente, cuando no derechamente hostil, hacia la víctima que denuncia algún hecho para hacer valer la responsabilidad administrativa de un funcionario o funcionaria de la institución.

Una muestra de la poca deferencia que existe hacia la víctima podemos encontrarla en el artículo 11, que establece lo siguiente “[c]ada vez que una persona presente reclamos contra el personal de Carabineros que hayan de dar motivo a la instrucción de un Sumario, en el acta respectiva, debe constar la circunstancia de habersele advertido que, de establecerse la falsedad de éste, el denunciado recurrirá a la Justicia Ordinaria, para el ejercicio de las acciones legales que correspondan en derecho”. Es llamativo que quien recibe a la víctima que presenta un reclamo contra el personal de Carabineros no tiene ningún otro deber de información para con ella. Lo único que ha de comunicarle es la circunstancia regulada en el artículo transcrito. Es difícil no pensar en el carácter disuasivo de una norma como esta.

La poca regulación de la información que ha de entregarse a la persona que ha interpuesto el reclamo acerca del curso del sumario es otro aspecto que puede ser calificado de deficitario. Dado que se trata de una parte del proceso (como reconoce el mismo Reglamento, en su artículo 2º), su derecho de acceder al expediente y de tomar conocimiento de los avances del procedimiento, debiesen estar claramente establecidos. Pero nada de ello contiene la regulación. Por el contrario, su artículo 27 dispone que “[l]as actuaciones del sumario son reservadas y solo tendrá derecho a informarse de ellas, el Jefe que ordenó su instrucción y los superiores directos del Fiscal”. Acto seguido, su inciso segundo permite al fiscal “autorizar al inculpado para que tome conocimiento de aquellas diligencias que se relacionen con cualquier derecho que trate de ejercer, siempre que con ello no se entorpezca la investigación”. Del acceso de la víctima a la información, nada se dice. Tampoco existe una norma que sirva de contrapeso al artículo 27, omitiendo lo que debiera ser una garantía de la parte reclamante, en orden a poder conocer un proceso que ella misma ha incoado. Es plausible afirmar que existen razones que fundamentan el secreto del expediente, pero esto debiese balancearse con otro derecho de primera importancia, como es la posibilidad de acceder al contenido del procedimiento.

Un segundo nivel en que el Reglamento de Sumarios Administrativos puede ser criticado tiene que ver con el hecho de que se trata de una regulación que no considera en ningún aspecto la situación de indefensión y vulnerabilidad en que puede encontrarse quien ha sido víctima de violencia policial. El Reglamento de Sumarios Administrativos podría contribuir a contrarrestar esta indefensión otorgando facilidades



procedimentales a quienes interponen reclamos contra los funcionarios y funcionarias de la institución, colaborando en la superación de la asimetría existente entre las víctimas de violencia policial y los funcionarios que han cometido el hecho de violencia. Lamentablemente, nada de esto encontramos en el Reglamento. Por el contrario, existen disposiciones que parecieran apuntar a disuadir a la víctima de interponer reclamos, como la parte final del artículo 22, que dispone que “[l]as denuncias o reclamos irresponsables deben ser desechados de plano”.

La regulación de los medios de prueba es también indicativa acerca de la ausencia de facilidades para quienes interponen un reclamo. La persona que ha sido víctima de violencia policial difícilmente podrá contar con los medios probatorios adecuados para acreditar la existencia de los hechos o la responsabilidad de los involucrados en los mismos. La regulación debiese dar respuesta a esta realidad ofreciendo facilidades para obtener los medios probatorios que sustentan el reclamo. Pero lo que encontramos en el Reglamento dista de este estándar, y más bien tiende a otorgar un mayor valor a lo que sostengan los funcionarios de la institución. Así, los artículos 44 a 46 regulan el valor probatorio de los instrumentos públicos, estableciendo que, si cumplen ciertos requisitos, estos constituyen plena prueba “en cuanto al hecho de haber sido otorgados, de sus fechas y de que las partes han hecho las declaraciones en ellos consignadas”. Aunque el contenido de la norma no varía en demasía de la regla general establecida en el derecho procesal chileno (estipulada en el artículo 1.700 del Código Civil), lo que resulta complejo es que no contemple medidas que den cuenta de la indefensión en que se halla la víctima de violencia policial, regulando, por ejemplo, las condiciones en que ha de ser tomada una declaración para que pueda acreditarse el hecho de haberse efectivamente realizado. Una dificultad similar encontramos en la regulación de la prueba testimonial del artículo 52, que otorga valor de plena prueba a la “deposición de dos o más testigos oculares, que merezcan fe, que estén absolutamente de acuerdo sobre el hecho y sus accidentes”. Esta norma permite, por ejemplo, que ante un hecho de violencia policial la declaración de la víctima sea contradicha por otros dos funcionarios que, si bien no directamente involucrados, estuvieron presentes cuando los hechos tuvieron lugar. En un territorio como La Legua, donde los funcionarios policiales son numerosos, una regla de este talante parece ser efectiva en garantizar la impunidad de los agresores, pues ante su testimonio nada puede hacer la víctima de los hechos de violencia. Finalmente, en el inciso final del artículo 55, que regula los informes técnicos y de peritos, se establece que “en caso de lesiones, prevalecerán los informes expedidos por los médicos de Carabineros”. No es difícil dimensionar el peligro que entraña esta norma si se considera que el denunciante puede ser un particular que sufrió lesiones

en manos de Carabineros. O la citada norma jamás tuvo en mente esa posibilidad, regulando únicamente relaciones entre uniformados, o es derechamente una regla malintencionada. En cualquiera de los casos, el problema es sumamente grave.

La revisión de estos dos reglamentos muestra que es necesario, por una parte, avanzar hacia una tipificación adecuada de las distintas formas que adopta el abuso de autoridad, lo que puede aumentar la eficacia de estas normas como guía de conducta de los funcionarios policiales. Por otra parte, en el aspecto procedimental es necesario avanzar hacia una regulación que se haga cargo de la especificidad de la relación entre Carabineros y particulares, que incorpore estándares de transparencia y que introduzca mecanismos de corrección a la asimetría entre particulares y policías. Como hemos visto en la descripción de las denuncias administrativas interpuestas luego de hechos de violencia ocurridos en La Legua, las investigaciones son totalmente opacas; muchas veces las víctimas solo se enteran del resultado de las mismas sin recibir ninguna información durante el procedimiento, sin saber siquiera quién sustanció dicha investigación y con una tendencia casi absoluta hacia el rechazo de los reclamos.

## CONCLUSIONES

Mediante este capítulo se ha intentado mostrar, en primer término, cómo han operado las políticas de seguridad en el territorio que comprende la población La Legua, sosteniendo que la intervención policial allí implementada no ha sido propiamente un plan, por carecer de objetivos claros, responsables y de evaluaciones periódicas.

En segundo lugar, se ha sostenido que la intervención policial implementada en La Legua, hace ya más de quince años, ha traído aparejada no hechos aislados de abuso, sino que derechamente un patrón de violencia policial, especialmente focalizado en el sector de Legua Emergencia. Se ha mostrado cómo los hechos de violencia adoptan formas que se reiteran, ocurriendo muy frecuentemente al margen de todo procedimiento establecido en la ley. Al intentar denunciar estos hechos a través de mecanismos de control *ex post*, esto es, judicializando casos e interponiendo denuncias administrativas ante la misma institución de Carabineros de Chile, el panorama ha demostrado ser poco alentador. El problema más claro aparece en los mecanismos de control interno de Carabineros de Chile, donde la tramitación no es transparente, es poco deferente con las víctimas denunciantes y tiende, casi invariablemente, al cierre de las investigaciones sin imposición de sanciones de ningún tipo.

Finalmente, se ha intentado explicar cómo los patrones observados pueden verse perpetuados debido a las características de ciertos arreglos institucionales. En este aspecto, parece especialmente claro que

los deficientes mecanismos de control interno de Carabineros de Chile contribuyen a mantener realidades de violencia como la que se ha instalado en La Legua. Esto hace urgente una revisión de sus reglamentos internos, que presentan serias deficiencias, junto con una discusión profunda respecto a cómo sujetar a la institución de Carabineros de Chile a estándares democráticos de control.

Los problemas estudiados muestran con particular claridad que las responsabilidades trascienden por mucho las de algún gobierno en particular. Es por eso que el desafío que se presenta, para abordar la violencia policial instalada en la población La Legua, es un desafío para el Estado en su conjunto como garante de los derechos humanos de todas las personas. En ese contexto deben entenderse las recomendaciones que se formulan a continuación y que podrían considerarse como guías de acción para resolver un problema que es mucho más profundo y se radica, finalmente, en la histórica exclusión y precarización de las condiciones de vida de un territorio.

#### **RECOMENDACIONES**

1. Es necesario promover un debate profundo en torno a los mecanismos democráticos de control de la institución de Carabineros de Chile, incluyendo sus reglamentos internos. Cualquier reforma en este sentido, como la que se ha esbozado recientemente a propósito de las investigaciones de fraudes financieros en la institución, debiese considerar los mecanismos mediante los cuales se previene y se responde por hechos de abuso contra civiles.
2. De persistirse en la idea de mantener algún plan de seguridad respecto de la población La Legua, este debiese responder a objetivos claros, siendo imperativa la participación de los y las habitantes del sector en su definición, así como una rendición de cuentas periódica de los resultados. En cualquier caso, debe tenerse en consideración que un plan basado en la presencia policial no ha demostrado ser capaz de solucionar el problema que motivó la intervención en sus inicios.
3. Hasta que no se produzca una reforma a los mecanismos de control de Carabineros de Chile, deben optimizarse los actualmente existentes, garantizando el derecho al acceso a la justicia, en su dimensión judicial y administrativa, de eventuales víctimas de hechos de violencia policial.
4. Finalmente, es urgente desarrollar acciones de prevención de la ocurrencia de hechos de abuso policial. En esta tarea resulta particularmente relevante la formación en derechos humanos de las fuerzas policiales, el apego a los estándares internacionales que rigen la función policial y la estricta observancia de la normativa vigente que regula las distintas actuaciones policiales en nuestro país.