



LA ACTIVIDAD POLICIAL DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA: ¿PROCEDIMIENTOS DE ORDEN PÚBLICO INTERNO O REGLAS DE ENFRENTAMIENTO?

Eduardo Ricci Burgos*

La Autoridad Marítima, en sus funciones, efectúa actividades y procedimientos que deben compatibilizar cuerpos normativos nacionales como internacionales, para una óptima gestión de servicio público.

La administración marítima desarrollada por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante es variada y tangencial a otros ámbitos del quehacer nacional, en que deben analizarse antecedentes normativos y circunstancias de hecho; debiendo armonizar frecuentemente el cumplimiento irrestricto de la ley con los intereses particulares de terceros, que resultan, muchas veces, contrarios a aquella.

Así, y ante la escalada de violencia donde particulares tratan de hacer prevalecer sus derechos, la Autoridad Marítima se ha puesto a prueba y cuestionado procedimientos policiales aplicables en tales circunstancias. Por ello, se ha sugerido el empleo de Reglas de Enfrentamiento en aquellos casos de mantenimiento del orden público interno.

- **Introducción.**

La Autoridad Marítima, en el desempeño de sus funciones, se ve a diario inserta, y valga el parangón, "inmersa" en actividades y procedimientos que deben compatibilizar diversos cuerpos normativos, tanto nacionales como internacionales, para un buen funcionamiento y una óptima gestión de servicio público marítimo que resulta cada vez más especializado y técnico sobre las materias propias o inherentes a su actividad.

Dentro de este tipo de actividades, y sin que con ello se esté emitiendo un juicio de valor a priori, la Autoridad Marítima Nacional (D.G.T.M. y M.M.N.), se encuentra inserta dentro la Armada de Chile; razón por la cual, no puede desconocer su estructura eminentemente jerarquizada, disciplinada, profesional y "apolítica", así como sus valores y tradiciones que la caracterizan.

Como se podrá apreciar, la propia actividad de la administración marítima desarrollada por la D.G.T.M. y M.M.N.

y sus organismos dependientes es frecuentemente variada y tangencial a otros ámbitos del quehacer nacional, ya sean estos públicos o privados, en que deben ser analizados y ponderados debidamente todos aquellos antecedentes normativos y circunstancias de hecho, debiendo en consecuencia lidiar y armonizar frecuentemente con el cumplimiento irrestricto de la ley y los crecientes intereses particulares del sector privado, que resultan, la mayor de las veces, contrarios a aquella.

En este orden de ideas, y con cierta frecuencia, especialmente estos últimos años, la Autoridad Marítima ha debido participar en cumplimiento de sus funciones, en diversas actividades públicas que han afectado el normal desarrollo de la institucionalidad vigente.

Dicho actuar y ante la creciente escalada de violencia donde los particulares han tratado de hacer prevalecer sus derechos, ha puesto a prueba y ha permitido revisar, incluso a veces cuestionar, los procedimientos policiales aplicables en

* Capitán de Corbeta. JT.

tales circunstancias¹. En este contexto, se ha sugerido el empleo de normas o reglas de enfrentamiento de carácter castrense en aquellos casos de mantenimiento del orden público interno. Así pues, la pregunta que el presente artículo pretende dilucidar, es si en la actividad de policía marítima es susceptible de aplicarse las reglas de los conflictos armados, propias del derecho de este tipo de actividades o por el contrario, la función de policía marítima debe ceñirse a los procedimientos de orden público interno, similares a los de Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

- **Antecedentes históricos de la Policía Marítima.**

En términos generales, la policía marítima nace, en forma incipiente, con el primer reglamento de policía para el puerto de Valparaíso, dictado el 19 de julio de 1830 por el propio Capitán de Puerto de la época, don Pedro Angulo, para todas las naves que allí fondeasen, "quedando sujeto, el que contraviniese cualquiera de sus artículos, a las multas y penas que en él se señalan".

Posteriormente, el 1º de febrero de 1837 se organizan los Ministerios, asignándole al de Guerra y Marina obligaciones relativas, entre otras, a la conservación y reparación de los puertos y su policía.

Desde el año 1848, después de la creación del Servicio del Litoral dependiente de la Marina de Chile, a medida que se iban estableciendo las Capitanías de Puerto (entonces Subdelegaciones Marítimas), éstas dictaban sus propios reglamentos de policía marítima para sus respectivas bahías.

Luego, en el año 1878 se dicta la primera Ley de Navegación, del 24 de junio de 1878, publicada en el Diario Oficial del 3 de julio del mismo año, cuerpo legal que entrega al Servicio del Litoral, dependiente de la Marina de Chile, entre otras funciones, tareas de policía marítima y materias de orden, seguridad y disciplina a bordo de las naves y en los puertos de la República, ley que dura 100 años.

Finalmente, con fecha 21 de mayo de 1978, se promulgó la nueva ley de Navegación, D.L. N° 2.222, que fijó el nuevo marco regulatorio para la actividad marítima y de navegación en Chile, entregando especiales facultades a la Autoridad Marítima en aspectos de control, fiscalización y cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria nacional e internacional vigente, en aspectos tan importantes como la actividad marítimo portuaria, sistema registral de naves mayores y menores, titulación del personal marítimo, búsqueda y salvamento marítimo, contaminación acuática y policía marítima, entre otros aspectos de relevancia.

- **Marco legal regulatorio.**

Conforme a la Ley de Navegación, en su artículo 1º se señala expresamente que todas las actividades concernientes a la navegación o relacionadas con ella, se regirán por la referida ley, "cuyas disposiciones prevalecerán sobre cualquier norma vigente en esta materia". A continuación, el artículo 3º establece que las naves y artefactos navales chilenos estarán sujetos a aquella ley, "aunque se encuentren fuera de las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, sin perjuicio de la vigencia de la ley extranjera cuando la nave o artefacto naval se encuentre en aguas sometidas a otra jurisdicción"². Pero en este

1.- En estas situaciones, cabe recordar el caso "CELCO-Mehuín" el año 2007, producido en las cercanías de dicha caleta de pescadores, en la zona de Valdivia, ante la supuesta amenaza de la Empresa CELCO-Valdivia de efectuar los estudios tendientes a concretar el Estudio de Impacto Ambiental ordenado por la COREMA de la Décima Región para instalar el RIL desde la Planta de Celulosa al mar. Dicha actividad no estuvo exenta de violencia por parte de los pescadores, quienes organizadamente trataron de impedir que se efectuaran los estudios batimétricos e instalación de correntómetros por parte de una empresa particular. En esta actividad, la Fiscal Local del Ministerio Público de San José de la Mariquina, ordenó que la Armada garantizara el Estado de Derecho y brindara la debida protección a los intervinientes en tales tareas. Explicaciones al respecto hubo que dadas ante el Congreso, y "justificar" los procedimientos adoptados.

2.- Por disposición del artículo 3º de la Ley de Navegación, esta función policial también resulta aplicable fuera del mar territorial, respecto de las naves que enarbolan el pabellón nacional, en tanto no ingresen a aguas jurisdiccionales de otros Estados.



La nueva ley de navegación DL. N° 2222, entrega facultades especiales a la Autoridad Marítima.

último caso, si incurrieren en infracción a la ley chilena, los tribunales nacionales y la D.G.T.M. y M.M.N. podrán hacer efectivas las responsabilidades penales y disciplinarias por esas infracciones cuando pudieren quedar sin sanción.

Por su parte, el artículo 5° de la Ley en comento señala que la autoridad marítima corresponderá a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, y como tal, fiscalizará el cumplimiento de esta ley, de los convenios internacionales y de las normas legales y reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a jurisdicción nacional.

A su turno, el artículo 6° determina que: "Los Gobernadores Marítimos y los Capitanes de Puerto desempeñarán sus funciones como delegados del Director, y serán los encargados de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias dentro de su territorio jurisdiccional".

En este orden de ideas, el artículo 80 del referido cuerpo legal expresa que: "Las faltas al orden y a la disciplina serán sancionadas por el Director y las Autori-

dades Marítimas", y "Sólo a la Autoridad Marítima compete mantener el orden y la disciplina en los puertos marítimos, fluviales o lacustres, y aplicar las sanciones por las faltas que allí se cometieren".

En el caso concreto que nos ocupa, y dentro del Título VI, párrafo 3° de la Ley, relativo a la Policía Marítima, el artículo 95 es claro en precisar que: "La Dirección, por intermedio de las Autoridades Marítimas y del personal de su dependencia, ejercerá la policía marítima en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional y en los demás lugares que su ley orgánica señala"³.

Para reafirmar lo anterior, la propia ley se encarga de aclarar en el artículo 96 que: "La Autoridad Marítima y su personal, en el desempeño de sus funciones de policía marítima, tendrán el carácter de fuerza pública, y serán aplicables en tal caso los artículos 410, 411, 416 y 417 del Código de Justicia Militar. Asimismo, serán ministros de fe respecto de los hechos que certifiquen y de las denuncias que formulen. La desobediencia a las órdenes impartidas en el ejercicio de sus funciones por la Autoridad Marítima o por el personal que de ella dependa, que no tenga sanción expresa, será penada con multa de hasta quinientos pesos oro".

A mayor abundamiento, y dentro de este cometido, el artículo 97 agrega que: "Corresponde a la Autoridad Marítima supervigilar el cumplimiento de todas las normas legales y reglamentarias y de las resoluciones administrativas que rijan o deban llevarse a efecto en aguas sometidas a la jurisdicción nacional. La Autoridad Marítima velará también por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que deban ejecutarse en su zona jurisdiccional. Las resoluciones o actuaciones adminis-

3.- Conforme al artículo 6° de la Ley de Navegación, "Se considerará como jurisdicción de la Dirección el mar que baña las costas de la República hasta una distancia de doce millas medidas desde la línea de la más baja marea, o la extensión de mar territorial que se fije en acuerdos internacionales a los que se adhiera el Gobierno de Chile si es superior a la aquí señalada; las aguas interiores de golfos, bahías, estrechos y canales cualquiera que sea la distancia que exista entre sus costas; las playas, los roqueríos hasta donde alcanzan las más altas mareas; los lagos de dominio público, y los ríos navegables hasta donde alcanzan los efectos de las mareas; los diques, varaderos, desembarcaderos, muelles, espigones de atraque y, en general, toda construcción que se interne en las aguas marítimas, fluviales y lacustres, o construidas en ellas (Obras Marítimas); la extensión de ochenta metros de ancho en los bienes nacionales y fiscales, medidos desde la costa u orilla de mar, riberas de lagos o de ríos navegables hacia tierra firme y caletas. En los recintos portuarios de puertos artificiales la Dirección tendrá jurisdicción sólo en cuanto al mantenimiento del orden, seguridad y disciplina.

trativas que deban cumplirse o llevarse a efecto en aguas sometidas a la jurisdicción nacional se ejecutarán por intermedio o con asistencia de la Autoridad Marítima”.

En complemento a lo anterior, y de acuerdo al D.F.L. (H) N° 292, de 1953, Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, el artículo 3° de dicho cuerpo legal indica que le corresponde a la Dirección (D.G.T.M. y M.M.N.), entre otros, “e) Controlar y asegurar el mantenimiento del orden y la disciplina a bordo de las naves mercantes y especiales y de los artefactos navales”; “l) Ejercer la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre. El Director y las Autoridades Marítimas y los demás funcionarios en quienes el Director o las Autoridades Marítimas deleguen tales facultades, podrán efectuar allanamientos, incautaciones y arrestos, dentro de sus funciones de Policía Marítima”; y “m) Ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas, cuyo control y fiscalización otorgan las leyes al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina”.

Por otro lado, el artículo 31 de la citada ley orgánica especifica que el personal de Carabineros, incluido el de

aduana y el personal de Investigaciones, prestarán a la autoridad marítima y al personal bajo sus órdenes el auxilio y cooperación que les soliciten para el cumplimiento de sus funciones.

A su vez, el artículo 32 indica que los Capitanes de Puerto deberán como autoridad pública dar cumplimiento a todo mandato judicial y prestar la cooperación que soliciten los funcionarios públicos en cuanto se relacione al control y cumplimiento de las leyes que a dichos funcionarios les han sido encomendadas para su ejecución.

Por otra parte, el artículo 33 de la propia ley orgánica de la D.G.T.M. y M.M.N. , se encarga de reafirmar que los Capitanes de Puerto y el personal bajo sus órdenes, en el desempeño de sus funciones de policía marítima, serán considerados como ministros de fe respecto a las denuncias que ellos hicieren sobre faltas o delitos cometidos dentro de su respectiva jurisdicción y en todas sus actuaciones propias del servicio.

Ahora bien, en el orden judicial dentro del nuevo esquema procesal penal, el artículo 34⁴ especifica que la Autoridad Marítima, sin perjuicio de sus demás funciones y facultades, podrá llevar a cabo en el mar territorial y en aguas interiores, las actividades que se señalan a continuación, en las circunstancias que en cada caso se indican:

- Dar cumplimiento a las instrucciones que impartan los fiscales del Ministerio Público respecto de personas que pudieren encontrarse en naves o artefactos navales; respecto de dichas naves o artefactos, o de los recintos portuarios, y
- Realizar en los recintos portuarios y en las naves o artefactos navales las actuaciones que el Código Procesal Penal permite que la policía efectúe sin recibir previamente instruccio-



La Policía Marítima resulta cada vez más especializada y técnica.

4.- La disposición antes referida fue modificada por la Ley 19.806, dentro del proceso de adecuación del sistema legal chileno a la reforma procesal penal. Artículo 5° de esta ley, publicada en el Diario Oficial de 31 de mayo de 2002.

nes particulares de los fiscales, informando sobre ellas de inmediato al Ministerio Público.

Así pues, el citado artículo finaliza agregando que: “las medidas establecidas en este artículo se aplicarán también a las naves que enarbolan el pabellón nacional y que hacen uso de la libertad de navegación, con arreglo al derecho internacional. Tratándose de naves extranjeras, se estará en todo a lo dispuesto en los convenios y acuerdos internacionales sobre la materia”.

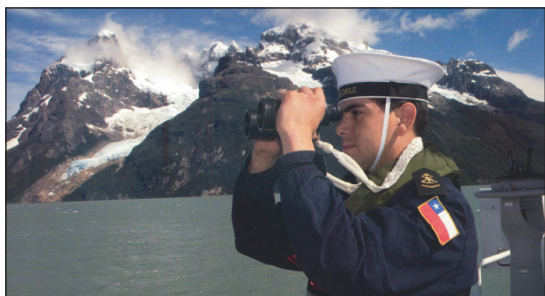
En este mismo orden de ideas, conforme al Decreto Supremo (M) N° 1.340 bis, de 14 de junio de 1941, que aprueba el Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, el que posteriormente por D.S. (M) N° 359, de 27 de abril de 1963, cambia su denominación a “Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las naves y Litoral de la República”, se establece en su artículo 5° que el Capitán de Puerto, especialmente, tendrá a su cargo la policía del mar territorial, de los puertos, bahías, canales lagos y ríos navegables e islas. Vigilará la pesca y hará observar los reglamentos a que debe sujetarse. Agregando que “la Policía Marítima, Fluvial y Lacustre, comprende todo lo relacionado con el orden, disciplina y seguridad en los puertos marítimos, fluviales y lacustres, tanto en las naves y embarcaciones fondeadas o en navegación, como en los recintos portuarios y demás lugares de la jurisdicción que corresponde a la Autoridad Marítima”.

Es más, el artículo 6 del citado reglamento, dispone que para el cumplimiento

de las disposiciones mencionadas en el artículo anterior y demás que le conciernen en el desempeño de sus funciones, el Capitán de Puerto tendrá la facultad de detener a los infractores dentro de su jurisdicción y remitirlos arrestados, a disposición del Tribunal de Justicia que corresponda; con este fin, la fuerza pública le prestará el auxilio necesario que solicite para hacer cumplir las resoluciones que dictare, agregando finalmente que las órdenes de allanamiento o incautación que procedan en su jurisdicción, deberá el Capitán de Puerto solicitarlas del Tribunal mencionado. Lo anterior, sin duda alguna debe ser entendido en armonía con el nuevo y actual sistema procesal penal en que el Fiscal del Ministerio Público es ahora el encargado de llevar la investigación de los hechos punibles que conozca, siendo la Autoridad Marítima en su rol de Policía Marítima, una especie de instrumento cooperador en la investigación a través del cumplimiento de las órdenes de investigar encomendadas por dichos fiscales. Por ello, las eventuales detenciones y allanamientos que realice, deberán enmarcarse estrictamente dentro de las órdenes de investigar, así como de las reglas generales de dichos actos y para aquellas situaciones de flagrancia, y en los casos que las diligencias encomendadas vulneren ciertos derechos o garantías fundamentales, requerirán, previo a su cumplimiento, la autorización expresa del respectivo Tribunal de Garantía, a requerimiento expreso del Fiscal que instruye la causa⁵.

A mayor abundamiento, el artículo 8 del referido cuerpo normativo, agrega

5.- La Policía Marítima deberá cumplir las instrucciones de los Fiscales del Ministerio Público, sin más trámite, no siendo posible entrar a calificar su procedencia, conveniencia y oportunidad. La función de policía, cualquiera que sea el órgano que la deba llevar a cabo, ha de ejercerse respetando el marco fijado por la Constitución Política de la República, que en su artículo 19, números 4, 5, 7 y 24 asegura a todas las personas el respeto a la vida privada y pública y a la honra, la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada, la libertad personal y seguridad individual, y el derecho de propiedad; para lo cual, la Constitución requiere de autorización judicial previa para toda actuación que prive, restrinja o perturbe al imputado o a terceros de los derechos que la Carta Fundamental asegura. Únicamente, tratándose de actuaciones que priven, restrinjan o perturben los derechos asegurados en el artículo 19 de la Constitución Política deberá requerirse la exhibición de la autorización previa, emanada del Juez de Garantía. En casos urgentes, las instrucciones pueden emitirse por cualquier medio idóneo, tales como teléfono, fax, correo electrónico u otro, para lo cual, deberá existir un procedimiento escrito interno en cada Repartición, el que indique quién será la persona que recibirá la instrucción verbal de parte del Juez, donde deberá quedar registrada y a quienes se deberá poner en conocimiento de inmediato; sin perjuicio de recibirse posteriormente un documento formal. En esta situación, la autorización judicial del Juez de Garantía podrá ser exhibida por el Fiscal Regional u otra del Ministerio Público con posterioridad al cumplimiento de la diligencia.



La Policía Marítima Fluvial y Lacustre, comprende todo lo relacionado con el orden, disciplina y seguridad.

que la policía de las playas, muelles, malecones, embarcaderos, varaderos y cualesquiera obras de puertos corresponderá igualmente al Capitán de Puerto, quien tendrá bajo su inmediata inspección toda maniobra o faena que deba efectuarse en la bahía o en su jurisdicción. Igualmente, toda operación que deba efectuarse a bordo de embarcaciones de cualquier clase, por orden de otra autoridad, se hará previo su conocimiento.

Consecuente con lo anterior, el Capítulo XXX "Policía de los Puertos" en sus artículos 262 a 266 inclusive, del Reglamento de Orden, Seguridad y Disciplina establece normas específicas relativas a:

- La prohibición de desembarco de personal marítimo con armas blancas o corto punzantes, la prohibición a los Capitanes y Patronos de naves de cualquier bandera de dar asilo a u ocultar a bordo a delincuentes y desertores de las Fuerzas Armadas;
- Las facultades de visita y detención por parte de la ronda de la policía marítima a las naves, artefactos navales y demás lugares del puerto dentro de su jurisdicción;
- Así como el efecto jurídico de la resistencia, ultrajes, violencias o vías de hecho contra el personal de la Capitanía de Puerto en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas, las que son consideradas como hechas a los agentes de la fuerza pública.

Sin perjuicio de las normas legales y reglamentarias transcritas, que determinan el marco jurídico regulatorio de las competencias de la autoridad marítima en materia de Policía Marítima; la propia autoridad se encarga de complementarlas con normas de detalle, consistentes en Directivas y Circulares Marítimas. Así pues:

- **Directiva D.G.T.M. y MM. Ordinario O-22/005**, que Dispone Uniforme del Personal Litoral que integra Patrullas para el Control del Orden, Seguridad y Disciplina, de fecha 9 de diciembre de 1999.



La Policía Marítima, debe cumplir las instrucciones específicas para casos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

- **Circular D.G.T.M. y MM. Ordinario O-22/010**, que Reitera la prohibición a la tenencia, uso y expendio de bebidas alcohólicas a bordo de las naves pesqueras y buques fábricas nacionales que laboren en aguas jurisdiccionales de la República, de fecha 9 de diciembre de 1999.
- **Circular D.G.T.M. y MM. Ordinario O-22/009**, que Imparte Instrucciones a las Autoridades Marítimas, para el ejercicio de la función de Policía Marítima, como consecuencia de la Reforma Procesal Penal, de fecha 8 de agosto de 2002; cuyos aspectos relevantes son:
 - La Policía Marítima está dotada de las mismas atribuciones y limitaciones

- que rigen para Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.
- La Policía Marítima debe cumplir las instrucciones de los Fiscales del Ministerio Público, sin más trámite, no siendo posible entrar a la calificación de procedencia, conveniencia y/u oportunidad, salvo el caso específico de limitación de derechos del artículo 19 de la Constitución Política, para lo cual se requerirá previamente exhibición de orden del Juez de Garantía.
 - Situaciones en que la Policía Marítima no requiere instrucciones previas de los Fiscales, conforme al artículo 83 del Código Procesal Penal.
 - Obligación de denuncia de hechos delictivos en caso de ser presenciados por la propia Autoridad Marítima o recibidos de las víctimas y su procedimiento.
 - Situación de detención ante la comisión de delitos flagrantes y procedimiento de detención.
 - Instrucciones específicas para casos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- **Circular D.G.T.M. y MM. Ordinario O-22/011**, que dispone doctrina de la Policía Marítima y normas sobre Uso Legal del armamento por el personal dependiente de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, en el ejercicio de la Policía Marítima, cuyos aspectos de relevancia son:
 - Fundamentos legales y reglamentarios de las facultades y jurisdicción de la Policía Marítima.
 - Propósito final de la Policía Marítima.
 - Forma de ejercer la función de Policía Marítima.
 - Responsabilidad en el entrenamiento del personal en funciones de Policía Marítima.
 - Cumplimiento de las disposiciones legales en materia de detención y lectura de derechos.
 - Instrucciones en el uso de las armas de fuego por el policía marítimo, basados en requisitos legales y principios de actualidad o inminencia de la agresión, proporcionalidad, y necesidad racional de su empleo⁶.
 - instrucciones en el procedimiento del uso del bastón de patrulla, basados en los mismos principios anteriores.

- Reglas de Enfrentamiento. Definiciones, características y naturaleza jurídica.

Primeramente, las reglas de enfrentamiento o Rules of Engagement (ROE's, como mejor se les conoce por su sigla en inglés), han sido definidas en el ámbito del Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA) como "aquellas directivas emanadas de autoridad competente destinadas a delinear las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas militares, terrestres, navales o aéreas, deben iniciar y desarrollar las operaciones en un conflicto armado de acuerdo con la política nacional aplicable, así como el derecho interno e internacional sobre la materia"⁷.

Otra definición nos dice que son "aquellas normas que especifican las circunstancias y limitaciones mediante las cuales la autoridad superior mantiene el control sobre el uso de la fuerza para el cumplimiento de la misión y que a la

6.- La autorización de usar y portar armas, conforme a la ley, por parte de la Policía Marítima, lleva consigo el derecho a su utilización cuando ello sea absolutamente necesario, y en todo caso dentro de las situaciones previstas por la ley, relativa a la Legítima Defensa propia, de un familiar y de un extraño, consagrada respectivamente en el artículo 10 Números 4º, 5º y 6º del Código Penal; así como para los casos de los artículos 410 y 411 del Código de Justicia Militar, por los cuales, será causal eximente de responsabilidad penal, el hacer uso de sus armas en defensa propia o en la defensa inmediata de un extraño, al cual, por razón de su cargo, deban prestar protección o auxilio; y estará también exento de responsabilidad penal, cuando se haga uso de sus armas en contra del preso o detenido que huya y no obedezca las intimidaciones de detenerse, respectivamente.

7.- Reglas de Enfrentamiento, Instituto de Estudios Legales Internacionales de la Defensa, 360 Elliot Street, Newport, EE.UU.

vez, se utilizan para controlar las acciones que podrían interpretarse como provocativas o que generen una escalada por potenciales oponentes”⁸.

En términos generales, se puede señalar que las ROE’s son las normas para el uso de la fuerza dadas por el mando de una operación. Con ellas se pretende limitar el uso de la fuerza de forma que sea utilizada únicamente de manera acorde y congruente con los objetivos finales que se trata de lograr, tanto militares como estratégicos, incluyendo en estos últimos los políticos. Así pues, por medio de las ROE’s se van a dar directrices y se van a marcar autorizaciones y límites para el uso de la fuerza, su utilidad y eficacia va a depender en gran medida de cómo se concreten las circunstancias, el grado y la forma en que la fuerza puede ser utilizada⁹.

Jurídicamente, las ROE’s constituyen la referencia para el empleo legítimo de la fuerza, pero ésta no es su única finalidad, ni tan siquiera la más importante. Las reglas de enfrentamiento tienen por fin el cumplimiento de la misión evitando sufrimiento, pérdidas y destrucciones innecesarias, tanto propias como del adversario. Por ello, se puede señalar que la importancia de las ROE’s viene dada por esta doble condición de ser un elemento técnico para alcanzar los fines de la Operación y una referencia jurídica para su legitimación¹⁰.

Las definiciones que se han dado son muchas, pero lo que resulta relevante de todas ellas es que corresponden, en términos generales, a un catálogo de sucesos críticos o eventos, más o menos detallados, ante los cuales

se determinan y especifican diversas formas de hacerles frente, mediante el empleo controlado y proporcionado de la fuerza armada, dentro de las actividades militares en un teatro de operación determinado. En este aspecto, resulta importante señalar que precisamente las ROE’s constituyen el sustento que le dará seguridad al propio combatiente en el uso e intensidad que deba darle a la fuerza, como también el marco regulatorio y limitante en el empleo de la misma a las fuerzas enemigas o eventualmente a terceros involucrados en dichos eventos, lo que juega un rol preponderante en el desarrollo del conflicto armado.

En este sentido, se puede notar que las ROE’s posibilitan el control de la fuerza en tiempo de paz y de conflicto¹¹, a modo de prevenir o limitar el escalamiento hacia un conflicto armado no deseado y el control de la transición de paz a crisis y eventualmente, a conflicto armado. Como podrá apreciarse, éstas entonces, están relacionadas directamente con la noción de crisis y de conflicto armado internacional enmarcándose tanto en el ámbito del derecho interno como internacional. Es por ello, que indudablemente dichas reglas deben ajustarse además de la propia política del Estado que las formula, a los principios vigentes del DICA, tales como el de Legítima Defensa, Necesidad Militar, de Sufrimiento Innecesario o de Humanidad, de Proporcionalidad y de la Discriminación o Distinción.

Las ROE’s en sí mismas encierran un doble peligro, el primero dice relación que por ser excesivamente restrictivas (y es bueno que así sea) lleguen a provocar

8.- Reglas de Enfrentamiento y el Papel del Abogado Militar, una Perspectiva Operacional. Exposición dictada por el entonces Capitán de Fragata Federico Niemann Figarí en el marco del Seminario de Derecho Operacional realizado por la Armada de Chile y el Comando Sur de los EE.UU., en el Conference Town, Reñaca, 2001.

9.- Zarranz Domenech, Gonzalo. Curso de Derecho Operativo/Lecciones de Derecho Operativo. Capítulo IX. Los parámetros del Uso de la Fuerza: Las ROE’s. Pág. 145. 1ª Edición. 2001. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Madrid, España.

10.- Zarranz Domenech, Gonzalo. Obra citada. Pág. 145 a 146.

11.- En este sentido, Zarranz Domenech, Gonzalo. En su obra citada, Pág. 147 a 148, habla de una primera clasificación entre ROE’s de Paz (PROE) y ROE’s de Guerra (WROE) o por utilizar una denominación más adecuada, “Reglas de Conflicto”; ambas tienen en común que siempre está reconocido en ellas, como algo inherente, el derecho de autodefensa. Unas y otras tienen un procedimiento de elaboración y de modificación similar, pero como dice el autor, “lógicamente en las segundas se va a reflejar una mayor justificación para el uso de la fuerza. Así, por ejemplo en las de guerra (WROE) es normal permitir abrir fuego contra cualquier objetivo militar enemigo aun cuando no represente una amenaza inmediata. Por el contrario, en las ROE de Paz (PROE) el único motivo legal universalmente reconocido para el uso de la fuerza es la autodefensa”.

reacciones dubitativas o indecisas, tanto para el combatiente como en el nivel táctico; el segundo peligro es convertir, por una mala interpretación del principio de legítima defensa en demasiado agresivos en sus reacciones a los miembros de la fuerza. Finalmente, un peligro que ha adquirido un rol preponderante hoy en día, y que afecta por igual a ambos tipos de ROE's, dice relación con que actualmente las Fuerzas Armadas contemplan en sus planes de instrucción la necesidad de preparar a sus contingentes como combatientes y como agentes de paz¹². No es momento de entrar a valorar si aquello es positivo o no, ni de entrar en consideraciones de si lo segundo pueda llegar a predominar sobre lo primero, por ejemplo como ocurre en Uruguay, Brasil y Argentina, llegando a tener su reflejo tanto en la doctrina como en las adquisiciones de nuevo material con tal propósito; pero ante esta realidad y la eventual dificultad de conseguir esta doble mentalización podría plantearse la conveniencia y necesidad de preparar ROE's con estándares nacionales.

- Conclusiones

- De acuerdo a lo señalado precedentemente, claramente se puede evidenciar que el concepto de ROE tiene un origen, naturaleza y sentido, neta y estrictamente bélico, donde los conceptos de "fuerza enemiga", "enemigo" o "fuerzas contrarias" son denominaciones comunes insertas dentro del marco

de una crisis o conflicto bélico, el que en términos generales es formal¹³. En suma, de carácter estratégico, operativo y táctico de las FF.AA; reglas que son dictadas por el Poder Político en su carácter de conductor político-estratégico del conflicto¹⁴.

- En lo que se refiere a los procedimientos de Policía Marítima, éstos se encuentran claramente establecidos y reglados en la legislación nacional, así como en la normativa institucional vigente (Circulares y Directivas Marítimas); ello a la luz de los propios procedimientos policiales consagrados en la legislación procesal de carácter general, así como en las propias instrucciones del Fiscal Nacional del Ministerio Público¹⁵, haciendo innecesario la existencia de reglas diversas para casos similares.
- Para los casos específicos de conflictos de orden interno en los que deba participar la Autoridad Marítima mediante el empleo de agentes y procedimientos de Policía Marítima, éstos son exclusivamente de orden público interno, en los que no existe, ni debe existir el concepto de "enemigo", o "fuerza contraria", así como también el aspecto de "decisión y oportunidad política" prima (o resulta mayormente relevante) por sobre la oportunidad o conveniencia operativa o táctica.
- Por otra parte, dada la naturaleza del procedimiento de Policía Marítima,

12.- Zarranz Domenech, Gonzalo. Obra citada. Pág. 147.

13.- En contraposición a lo que actualmente se conoce y denomina como "guerras asimétricas" o "amenazas asimétricas", donde la figura de la fuerza enemiga es más bien difusa, en atención a la naturaleza misma del propio conflicto: terrorismo, piratería, entre otros. Es decir, escapan a los conceptos clásicos de conflictos bélicos con fuerzas opuestas y oponentes claramente determinadas (combatientes), donde éste aparece claramente definido y acotado. Incluso, si se adopta una posición formalista, a esta "asimetría" no se le podría aplicar en su lucha, el concepto de ROE, por cuanto la naturaleza jurídica de dichos actos, escapa a un concepto bélico del mismo, puesto que tiende a desnaturalizarse la figura de fuerzas armadas regulares, y correspondiendo en la mayoría de estas situaciones a actividades criminales tanto en el derecho interno como internacional. En todo caso, dicho tema puede ser discutible, existiendo argumentos tanto para uno como otra posición.

14.- Justiniano A., Horacio. Estrategia Naval, conceptos estratégicos fundamentales. 2ª Ed. Imprenta Academia de Guerra Naval, Valparaíso, 1999.

15.- Si bien las normas constitucionales y legales que regulan el accionar del Ministerio Público y las contenidas en el nuevo Código Procesal Penal no hacen referencia a la función de Policía Marítima, ello no debe ser interpretado como una derogación tácita de las disposiciones que sí encomiendan esta función a la Autoridad Marítima, al no existir incompatibilidad entre ambos grupos de normas. Por lo demás, esta función ha sido implícitamente reconocida por el artículo 5º de la Ley 19.806 de 2002, que al modificar el artículo 34 del D.F.L. 292 de 1953, encomienda a la Autoridad Marítima actuaciones que son propias de los organismos policiales. De la lectura del artículo 5º de la Ley 19.806, se concluye, que la Policía Marítima queda dotada de las mismas atribuciones y limitaciones que rigen para Carabineros y la Policía de Investigaciones. Ello ha sido reconocido por el propio Fiscal Nacional del Ministerio Público de la época, don Guillermo Piedrabuena R., en Oficio N° 281, del 10 de junio del año 2002, dirigido a sus Fiscales Regionales y Adjuntos.

la única autoridad pública con atribuciones legales específicas para realizar tales procedimientos es la propia Autoridad Marítima, conforme se señala expresamente en el artículo 95 de la Ley de Navegación, y la dictación de tales normas policiales corresponde al Poder Legislativo. En cambio, las ROE's, por su naturaleza operativa u operacional, no son de dominio legal y competen a la Armada de Chile como parte integrante de las FF.AA., y en último término, al Supremo Gobierno.

- Así pues, la redacción de un catálogo de ROE's para el ámbito de los conflictos internos de carácter marítimo, resultaría insuficiente e indeterminado. Toda vez que la casuística en esta materia sería interminable, dada las características especialísimas e

irrepetibles de cada eventual conflicto marítimo ya sea éste de carácter portuario, pesquero, procesal criminal, etc., que pueda generarse.

- Lo anterior, constituiría en consecuencia, más que una ayuda o apoyo para la propia Autoridad (Capitanes de Puerto o Gobernadores Marítimos), en una importante limitación en la capacidad de elegir y decidir el empleo de los procedimientos reglados a cada caso en específico que ella determine conforme a la evolución de los acontecimientos, restringiendo de este modo la libertad de acción necesaria para enfrentar y resolver el conflicto para el caso concreto, la que sin duda debe estar basada en la capacitación, profesionalismo y experiencia de la propia Autoridad Marítima en estas materias¹⁶.

* * *



16.- Prueba de ello es que normalmente y con posterioridad a los sucesos de violencia o de desorden público que se generen en los que la Autoridad Marítima a través de sus servidores ha debido participar para reestablecer el orden, es ante la misma autoridad donde los entonces manifestantes deberán requerir los documentos y permisos necesarios para seguir ejerciendo sus labores o actividades, tales como permisos de zarpe, revistas a las naves, inscripciones de naves menores, renovación de licencias de personal marítimo, solicitudes de concesiones marítimas, permisos provisorios de uso de playa, entre otras. Lo que sin duda afecta o puede llegar a afectar en gran medida la relación sana y saludable que debe existir entre aquélla y los usuarios marítimos, con quienes se convive a diario las 24 horas del día.