

CARABINEROS DE CHILE. LA REFORMA INSTITUCIONAL

Augusto Varas

Doctor en Sociología, Presidente de la
Fundación Equitas.

Rodrigo Cárcamo

Magíster en Ciencia Política, Asesor
Parlamentario, Investigador Asociado
Fundación Equitas.

Vicente Ramírez

Egresado en Sociología, Universidad de Chile
Investigador Asociado Fundación Equitas.

contexto+

Resumen

La crisis del Cuerpo de Carabineros de Chile es sistémica y se viene arrastrando por décadas. Las principales normas que regulan sus actividades y las relaciones con el poder político y la sociedad fueron establecidas en dictadura a partir de un diseño institucional incompatible con la democracia.

Se analizan las limitaciones de las iniciativas gubernamentales y legislativas existentes, y se identifican los más importantes ámbitos de reformas profundas en la institucionalidad de Carabineros.

Ninguna de estas reformas se podrá realizar sin cambios constitucionales, legales y administrativos, reinsertando a Carabineros en un marco efectivamente democrático, centrando sus actividades preventivas en la protección del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Palabras Clave:

Carabineros, Seguridad Pública, Orden Público.

Presentación

La crisis del Cuerpo de Carabineros de Chile es sistémica y se viene arrastrando por décadas. Las principales normas que regulan sus actividades y las relaciones con el poder político y la sociedad fueron establecidas en dictadura a partir de un diseño institucional incompatible con la democracia. Su reforma es urgente.

En la actualidad existe un conjunto de propuestas al respecto -gubernamentales, legislativas y de la sociedad civil (Anexo I)-, algunas afirmando la necesidad de una refundación de la institución policial¹.

Considerando estas propuestas se analizarán las limitaciones de las iniciativas gubernamentales y legislativas existentes, y se identificarán los más importantes ámbitos de reformas profundas en la institucionalidad del Cuerpo de Carabineros.

La principal medida deberá ser la redefinición de la naturaleza

-
1. Incluida la ministra de Desarrollo Social, Karla Rubilar: "Yo soy una convencida, y el Presidente lo sabe, lo he conversado con él, de que sería vital tratar de tener una reformulación, una suerte de refundación de Carabineros, sobre todo en materia de orden público, tener una nueva policía en materia de orden público, mucho más especializada, con profunda capacitación en derechos humanos, con muchas herramientas en tecnología y de nuevos recursos para enfrentar esos desafíos que son tan complejos". <https://kiosco.latercera.com/reader/12-02-2021-la-tercera?location=10>

de la institución policial desde al ámbito militar al civil. Esto supone una nueva definición de sus funciones en torno a la protección del orden público entendido éste como el pleno goce de los derechos ciudadanos.

Operativamente, Carabineros deberá proveer descentralizadamente sus servicios a partir de una especialización preventiva, lo que implicará una resocialización formativa. Finalmente, pero no menos importante, se deberán establecer los más altos niveles de transparencia y probidad en su funcionamiento y uso de los recursos fiscales asignados.

Ninguna de estas reformas se podrá realizar sin fortalecer la autoridad presidencial sobre la institución y dándole al Congreso un mayor rol de supervisión de sus actividades y procesos. Para una efectiva autoridad civil sobre Carabineros se deben desconstitucionalizar sus parámetros normativos, modificar algunas de las prerrogativas de sus mandos, definir su presupuesto sin cifras basales y modificar su doctrina correspondientemente.

I. Una agenda legislativa insuficiente



Una reforma policial fundamental pasa por establecer el mando efectivo de la autoridad civil sobre sus institutos. Un cambio de esta importancia implica modificar la naturaleza militar de la policía, el perfil de ingreso y egreso del nuevo contingente, el monitoreo y evaluación de su proceso educacional, así como su especialización y profesionalización.

Toda reestructuración del sentido y del actuar de la fuerza pública bajo parámetros democráticos debe combinar medidas de ajuste a corto plazo con medidas de reforma profunda a mediano y largo plazo (Kozma, 2014). Este proceso necesariamente debe incorporar cambios de fondo en la cultura, la socialización institucional, así como una nueva relación con la sociedad basada en la confianza mutua (Roché, 2019). Esto implica fortalecer la capacidad institucional de proveer a la sociedad el bien público para el cual fue creada. Así, una agenda de reforma debe considerar cambios administrativos, en la gestión de los recursos asignados, en el uso preciso y oportuno de los datos delictuales para

el despliegue policial, en el aumento de su eficacia para la prevención y persecución del delito, así como coadyuvando con la autoridad municipal en la resolución de problemas comunitarios.

A mediados de 2018 se elaboró el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”. Este contiene 150 medidas de reformas incluyendo acciones administrativas y legislativas que, además de la dimensión policial contiene, entre otros temas, el control de armas, la persecución del narcotráfico, la inteligencia del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. El segundo semestre de ese año, el Ejecutivo presentó al Congreso cuatro proyectos de ley: fortalecimiento del rol preventivo de los gobiernos locales²; modernización del Sistema de Inteligencia del Estado³; modernización de la gestión institucional de las policías⁴; y la modificación de la ley base de control de armas⁵, proyecto que actualmente incluye otras propuestas de ley similares.

Entre 2019 y 2020 este compendio de reformas se fragmentó en diferentes agendas. Junto a los proyectos anteriores se sumaron otras iniciativas enmarcadas en una agenda “post estallido social” con foco en la represión de las manifestaciones sociales, el conflicto en la Araucanía y, más recientemente, una agenda contra el narcotráfico y otra sobre la reforma policial.

Dada la envergadura y urgencia de esta última se presentaron aportes de diversos actores académicos y políticos⁶. Estos se sumaron a la propuesta del Consejo para la Reforma a Carabineros y de la Comisión para la Reforma del Senado.

Con todo, la agenda legislativa en materia de reforma policial a la fecha resulta insuficiente ya que ésta no contempla transformaciones de fondo a la institución policial y las de mayor envergadura no han sido aún ingresadas a tramitación.

-
2. Boletín 12228-06, fue ingresado en noviembre 2018, encontrándose actualmente en primer trámite constitucional.
 3. Boletín 12234-02.
 4. Boletín 12250-25. Ingresado en noviembre de 2018, a la fecha de este escrito, se encontraba en tercer trámite constitucional.
 5. Boletín 12229-02.
 6. Véase los informes de Espacio Público, del Instituto Nacional de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, del Frente Amplio y de Chile 21, este último con foco en la seguridad territorial subnacional.

1. Minimalismo legislativo

La agenda gubernamental en materia de reforma policial es minimalista por lo modesto de sus propuestas.

Actualmente hay casi una treintena de proyectos de ley -mensajes y mociones - en tramitación en el Congreso en materia de reforma policial. Los proyectos de ley ingresados por el Ejecutivo en los últimos dos años tienen escasa directa relación con una agenda reformista, pues tales iniciativas se disgregan en otras distintas agendas existentes, a veces relacionadas tangencialmente.

El proyecto de ley que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las fuerzas de orden y seguridad pública aborda temas administrativos, de planificación y de rendición de cuentas (que incluye mecanismos de supervisión tanto internos como externos). Si bien la intención resulta significativa, aún no es posible determinar si efectivamente la nueva norma acota o modifica la autonomía policial y si las medidas de rendición de cuentas superan las limitaciones planteadas en la iniciativa consistentes en un control de carácter externo bajo un instrumento de información desde la institución policial a la autoridad civil.

Por su parte, el proyecto que fortalece el rol preventivo de los gobiernos locales está concebido en un espíritu anterior a la reforma de las policías. Las municipalidades deben tener la facultad de elaborar y ejecutar acciones para la prevención del delito, trabajando coordinadamente con las policías de manera de alcanzar necesariamente una coproducción local de seguridad, la que es una de las necesidades relevadas en la agenda policial 2020. Lo mismo sucede con la cooperación que, según el proyecto, podrá prestar el municipio a Carabineros en la fiscalización del control del tránsito, lo que en términos concretos no significa ningún ajuste de envergadura con efectos en la gestión y eficacia policial.

Transcurrido un año desde el Acuerdo, se ingresó el proyecto de ley de especialización de las fuerzas de orden y seguridad pública centrado en la especialización preferente de las policías, dejando a Carabineros la policía preventiva y a la PDI la de investigación de los delitos, estandarizando y fijando una coordinación de trabajo entre ambas policías. Sin embargo,

el Mensaje adolece de vacíos. Siguiendo a Mauricio Duce⁷, el concepto de “especialización preferente” resulta confuso ya que no establece con certeza una división taxativa entre el eje preventivo/investigativo; deja a criterio del Ministerio Público la responsabilidad de decidir la distribución investigativa entre las policías; no realiza un tratamiento sobre las funciones accesorias de Carabineros, entendiendo por estas a labores de tránsito, fronteras, entre otras; y la especialización preventiva en Carabineros que involucra el traspaso de responsabilidades investigativas a la PDI no contiene propuesta alguna.

Existe otra tipología de proyectos, no relacionados directamente con algún eje de reforma policial, cuyo contenido genera cuestionamientos a la agenda y a la función actual de las policías. Es el caso del proyecto que aumenta la protección a miembros de Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile⁸, endureciendo las sanciones penales a quienes atenten contra la integridad de sus funcionarios. Su fundamento no considera que el respeto a la fuerza policial lo proporciona la legitimidad de ésta y no el aumento de las penas. Igualmente, el proyecto busca mejorar el control preventivo de identidad no obstante la evidencia nacional e internacional como mecanismo ineficaz y discriminatorio (Duce, 2019).

2. Agenda periférica

La asimétrica capacidad del Ejecutivo y el Congreso para el manejo de las urgencias legislativas y, por lo tanto, de los ritmos y tiempos de tramitación de un determinado proyecto o agenda ha generado que proyectos de ley en consonancia con los debates de reforma policial se hayan retrasado o estancado, lo que configura una agenda periférica.

Un principio fundamental es que el Estado debe proveer seguridad en forma equitativa a la población, bajo estándares conocidos y objetivos. Actualmente, el Artículo 3° de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile deja al arbitrio de la institución la “distribución del personal y de los medios asociados al establecimiento de servicios policiales”, bajo un esquema de rendición de cuentas insuficiente. Un proyecto de ley ingresado en 2019⁹, proponía establecer,

-
7. Ver <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?id=908414&Path=/OD/DC/>
 8. Boletín 13124 - 07.
 9. Boletín 16236-25.

con rango constitucional, criterios de distribución objetivos, con base a la cantidad de delitos, la cantidad de habitantes de las comunas y los índices de pobreza comunal, lo que es coherente con una provisión de recursos anclada en la pertinencia territorial. Para esto se debe desconstitucionalizar la normativa aplicable a Carabineros y, con ello, terminar con la asimilación constitucional entre Carabineros y Fuerzas Armadas.

Asimismo, existe un segundo proyecto que busca modificar el Código de Justicia Militar y la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, en lo que respecta al secreto relativo a las plantas o dotaciones de Carabineros¹⁰, lo que va en la línea de establecer criterios de transparencia y rendición de cuentas de manera de permitir el control civil y la legitimidad de la institución.

En 2019, se buscó hacer procedente el mecanismo de acusación constitucional, regulada en el Artículo 52° de la Constitución Política, al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones. Como consigna el proyecto, no resulta plausible que ambos funcionarios públicos que encabezan instituciones relacionadas con la “eficacia al derecho” y que garantizan el orden público se encuentren exentos de un control político constitucional. Con todo, estas medidas necesariamente deben enmarcarse en reformas de mayor envergadura, anclados en los ejes orgánicos de la institución, tales como mando, formación, especialización, profesionalización y cultura policial.

Para que estos cambios se materialicen es preciso modificar las normas constitucionales, legales y administrativas que impiden el efectivo mando de la autoridad civil sobre las policías.

10. Boletín 11790-25.

II. Para una efectiva reforma de Carabineros



Una efectiva reforma a Carabineros supone la definición civil de su naturaleza institucional; el ejercicio efectivo de la autoridad presidencial y ministerial; la descentralización de su gestión; la especialización institucional preventiva; una resocialización doctrinaria y educativa; y un marco de transparencia y probidad.

1. Redefinir la naturaleza institucional policial

Utilizando los parámetros de Kraska (2007) para determinar el carácter civil o militar de una policía, se deben tener en consideración dimensiones culturales, organizacionales, materiales y operacionales. Aplicadas a Carabineros, tenemos a una policía de carácter militar, aunque también con algunas funciones con bajo grado de militarización sin que por ello deje de ser una institución militarizada. Expresión

normativa de esta combinación lo constituye la contradicción entre el carácter militar consignado en el Artículo 1° y el rol preventivo policial dispuesto en el Artículo 3° de la LOC de Carabineros.

Así las cosas, una reforma en profundidad debe atender a la definición normativa de institución militar, como a otras expresiones legales que se derivan de esta conceptualización. Junto a estas modificaciones en el marco constitucional y legal se deberán conducir cambios en otras dimensiones organizacionales.

a) Protección del orden público

Las nociones de orden público y seguridad pública se encuentran indistintamente en la constitución y las leyes. El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública define la seguridad pública como el “derecho a vivir con mayor paz y tranquilidad” (Acuerdo, 2018:3). Por su parte, el Tribunal Constitucional definió el orden público como “el pleno goce de los derechos fundamentales que la misma Carta reconoce a las personas”. (Tribunal, 2020:16). De esta forma, las tareas que la Constitución les da a las “Fuerzas de Orden y Seguridad Pública” (Artículo 101) son darle “eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”, esto es, prevenir cualquier impedimento al pleno goce de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, la Constitución establece en el mismo Artículo: “[...] Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios [...] de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.” Y el Artículo 1o de su Ley Orgánica Constitucional (LOC) de 1990 establece que: “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar”. Igualmente, la falta de transparencia de la información de Carabineros sobre dotaciones y armamento se debe, según el Consejo Para la Transparencia, a que la “información referida a esta materia se encuentra limitada según lo dispuesto por el Artículo 436 del Código de Justicia Militar”¹¹.

De esta forma, al asimilar constitucionalmente Carabineros a las Fuerzas Armadas su carácter profesional policial queda disminuído y su obligación de ser obedientes y no deliberantes se relativiza a la luz de las atribuciones que le entrega

11. https://www.carabineros.cl/transparencia/sueldo/per_planta.html “Art. 436. Se entiende por documentos secretos aquellos cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado, la Defensa Nacional, el orden público interior o la seguridad de las personas y entre otros: 1.- Los relativos a las Plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas o de Carabineros de Chile y de su personal.”

la LOC respectiva. Todo lo cual fortalece el carácter militar de la institución estableciéndose una tensión institucional profunda entre la protección de los derechos ciudadanos y el control militarizado de la vida ciudadana.

Por estas razones es preciso eliminar el Artículo 101 de la Constitución, así como desconstitucionalizar las normas que regulan a Carabineros, redefiniendo aquellas que genéricamente se deben establecer en una ley común, a saber:

“Carabineros de Chile es una institución policial técnica”.

b) Autoridad política.

Cualquier reforma o “modernización” de Carabineros pasa por desconstitucionalizar sus normas y establecerlas en una ley común.

Toda norma constitucional y legal que limite el poder presidencial respecto de la institución policial deberá ser modificada estableciendo inequívocamente las facultades relativas al nombramiento de oficiales generales. La prerrogativa presidencial en la Nueva Constitución deberá quedar establecida como:

“Designar y llamar a retiro al General Director y a los Oficiales Generales”.

El rol conductor de las instituciones policiales por parte del Presidente deberá incluir la obligación de:

“Proponer al Congreso Nacional una Estrategia Nacional de Orden Público”.

c) Congreso

Por su parte, el Congreso deberá asumir responsabilidades de supervisión y control permanentes de las actividades policiales. Así, deberá

“Aprobar la Estrategia Nacional de Orden Público propuesta por el Presidente de la República”.

Y deberá ampliar sus atribuciones para:

- *“Supervisar periódicamente el presupuesto de Carabineros, la utilización de los gastos reservados, y proponer cambios y alterna-*

tivas más eficientes y eficaces.”

- “Supervisar el tipo y contenido de las relaciones policiales internacionales; las actividades de inteligencia; y el secreto policial.”

- “Supervisar los contenidos de la educación policial y su adecuación a las normas nacionales e internacionales de derechos humanos; la efectiva integración de la mujer y no discriminación en Carabineros.”

La función del Poder Legislativo en materia de orden público deberá ser una tarea permanente de sus comisiones respectivas contando con un apoyo técnico estable y adecuado para desempeñar esta importante función.

2. Ejercicio de la autoridad civil

a) Institucional

- Para una efectiva conducción civil de las fuerzas policiales el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública se deberá separar en dos ministerios especializados, asumiendo, uno, las funciones políticas y, el otro, las de orden público.

- Igualmente, se deberá reforzar el mecanismo de rendición de cuentas de Carabineros a la autoridad civil radicada en el ministerio pertinente, en relación a la distribución del personal y de los medios asociados al establecimiento de servicios policiales, contenido en el Artículo 3° de la LOC de Carabineros.

- Habrá que terminar con la discrecionalidad en la disposición de bienes inmuebles y la existencia del Patrimonio de Afectación Fiscal (PAF) en la Dirección de Bienestar de Carabineros, amparadas en el Decreto Ley No 1939, la ley No 17.174 y la ley No 18.713, que ha convertido de hecho a esta dirección en una empresa inmobiliaria.

- La modificación del Artículo 436 del Código de Justicia Militar y de la Ley N° 20.285 será condición necesaria para garantizar el acceso a la información sobre la dotación policial y a los planes de operación y servicio de las policías.

- Y se deberá incluir al Director General de Carabineros como sujeto pasivo de acusación constitucional.

b) Presupuesto.

Respecto del presupuesto de Carabineros, la LOC en su Artículo 88 (92) establece que “la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de Carabineros, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la respectiva ley y el promedio del año 1989.”

El presupuesto institucional deberá estar precedido de la formulación por el Ejecutivo y la aprobación por el Congreso de una Estrategia Nacional de Orden Público, sin figura basal alguna ya que los montos dependerán de las funciones que se les asigne.

c) Doctrina

El “Centro de Doctrina y Ética”, responsable de las definiciones doctrinarias, deberá estar a cargo de un civil en el Ministerio de Seguridad Pública con un Consejo integrado por carabineros en retiro y en servicio activo, junto a expertos civiles en la materia.

d) Director General.

Para permitir el estricto respeto a la línea de mando civil respecto del Director General, se deberá establecer que:

- Las doctrinas que permitan la unidad de criterio en el ejercicio del mando serán aprobadas por el Ministro de Seguridad Pública;
- El presupuesto institucional será elaborado conjuntamente con el Ministerio de Seguridad Pública;
- La adquisición, el retiro del servicio y la enajenación del armamento, será realizada por la dependencia del Ministerio Seguridad Pública respectiva conforme a criterios técnicos institucionales;
- Las necesidades de recursos humanos y materiales serán elaboradas conjuntamente con el Ministro de Seguridad Pública;
- Los textos de estudio de los establecimientos institucionales deberán ser aprobados por el Ministerio de Seguridad Pública previa consulta al Ministerio de Educación;

- La adquisición, uso y enajenación de bienes inmuebles de las instituciones serán realizadas por el Ministerio de Bienes Nacionales;
- La ausencia del país del Director General por cualquier período será con la autorización del Ministro de Seguridad Pública.;
- Los recursos que por algún concepto ingresen a la institución constituirán rentas generales de la Nación.

e) Inteligencia

En septiembre de 2014 Carabineros creó la “Dirección Nacional de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal” -bajo la autoridad del General Inspector, Bruno Villalobos Krumm, futuro Director General-, para “Ejecutar la labor de Inteligencia Policial de Carabineros que encomienda la Ley N° 19.974”. Esta fue conformada por la Jefatura de Zona Norte de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal, y la Jefatura de Zona Centro Sur de Inteligencia, Drogas e Investigación Criminal.

Su labor de inteligencia “Comprende el procesamiento de la información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior. (Artículo 22). De acuerdo al Título V, “De los procedimientos especiales de obtención de información”, Artículo 23, se establece que “Dichos procedimientos estarán limitados exclusivamente a actividades de inteligencia y contrainteligencia que tengan por objetivo resguardar la seguridad nacional y proteger a Chile y su pueblo de las amenazas del terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico” (Nuestras itálicas). Para ello, Artículo 24, establece que se podrá proceder, con autorización judicial: a) La intervención de las comunicaciones telefónicas, informáticas, radiales y de la correspondencia en cualquiera de sus formas; b) La intervención de sistemas y redes informáticos; c) La escucha y grabación electrónica incluyendo la audiovisual, y d) La intervención de cualesquiera otros sistemas tecnológicos destinados a la transmisión, almacenamiento o procesamiento de comunicaciones o información.”

El amplio rango de cobertura que la noción de “seguridad nacional”¹² le entrega a las labores de inteligencia de Carabineros deberá ser eliminada y centrada exclusivamente en las áreas relacionadas con la protección del orden público, especialmente frente al narcotráfico, crimen organizado y

12. Cfr. <https://plataformacontexto.cl/descargable/seguridad-nacional-en-la-constitucion/>

terrorismo, tal como lo consigna el acuerdo de la Convención de Palermo¹³.

3. Una provisión de seguridad descentralizada

La falta de transparencia sobre la dotación territorial de Carabineros solo se entiende por la reserva institucional basada en la noción anacrónica de “seguridad nacional”, la que se deberá eliminar.

La eficacia en la coproducción del orden público debe ser responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública, Carabineros, el gobierno subnacional a través del Consejo Regional de Seguridad Pública, con características similares al Consejo Comunal de Seguridad Pública, y la comunidad en general.

Así, la descentralización de la protección del orden público deberá descansar tanto en reformas de carácter normativo como operacionales para lo cual habrá que:

- Reevaluar los criterios de distribución territorial de contingente y recursos policiales desde la perspectiva de una Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Esto implicará revisar y mejorar el Plan Cuadrante y los criterios de asignación de las Unidades de Vigilancia Equivalente, a partir de la adecuación de las variables de cálculo de la demanda.
- Modificar las limitantes impuestas en el Artículo 3° de la LOC de Carabineros, a fin de establecer -en ley común- que la distribución del personal y de los medios asociados al establecimiento de servicios policiales se enmarquen en criterios de eficiencia y eficacia territorial;
- Incorporar en el Eje “Fortalecimiento de Carabineros en el Territorio” del Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2020-2027, en programas que vayan en la dirección de potenciar el rol de coordinación y coproducción de seguridad entre la institución y los Consejos de Seguridad Comunal;
- Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía a nivel descentralizado y nacional;
- Definir un mecanismo de participación y control del Conse-

13. Naciones Unidas, “Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (2000), y los protocolos para “Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, contra el “Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire”, y contra “La fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego”. <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

jo Comunal de Seguridad Pública (CCSP) en el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) que actualmente se tramita en el Congreso Nacional¹⁴, y modificar la LOC de Municipalidades en dicho sentido de ser necesario.

- Establecer un mecanismo institucional -Defensoría de las Personas (Ombudsperson)- que posibilite la denuncia segura de la ciudadanía ante infracciones y abusos que puedan cometer los funcionarios policiales, con publicidad del proceso y los resultados.

4. Establecer una especialización policial

Un debate centrado en la especialización/prevención resulta necesario pero no suficiente. Una reforma debe considerar la redistribución de otras funciones operativas o accesorias, para lo cual será necesario:

- Centrar la labor de Carabineros en labores preventivas y la labor de la PDI en labores investigativas. Para que esto sea efectivo se requerirá de una precisa definición de ambas tareas y los límites entre ellas, en particular respecto del rol que deberá mantener Carabineros en las primeras diligencias que van desde disponer de un parte policial unificado, actuación en primeras diligencias (fijación sitio del suceso, empadronamiento testigos, entre otras de las que ningún policía podrá restarse);
- Fortalecer el rol investigativo de la PDI a partir de la cesión progresiva de las capacidades identificadas como traspasables, alojadas en Carabineros de Chile;
- Concentrar en Carabineros la labor de protección del orden público, con enfoque de derechos humanos.
- Creación de una estructura especializada para cada materia relacionada con tránsito, seguridad vial y control de fronteras;
- Evitar el traspaso de funciones en materia de almacenamiento y destrucción de decomisos de drogas incautadas desde el Instituto de Salud Pública a Carabineros de Chile, tal como plantea el proyecto de ley que mejora la persecución contra el narcotráfico¹⁵.

14. Ver Boletín 11.705-25 y la discusión en general del proyecto de ley en la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, en sus sesiones N19, N20 y N21, de septiembre y octubre de 2018.

15. Ver Boletín 13588-07.

5. Re-socialización formativa

Una policía de tipo civil, de carácter jerárquico y no deliberante implica un cambio cultural y organizacional, lo que necesariamente implica reformas de núcleo y de periferia (Legnani, 2007), esto es la introducción de cambios en el proceso educativo y cambios culturales que implican un tránsito desde una institución militarizada a una de carácter civil. Los cambios propuestos en los niveles de formación y educación continua del nuevo contingente, son:

- Para que Carabineros se convierta en una institución que sea reflejo de la sociedad debe combinar una modificación en el perfil de ingreso, en el proceso de selección de aspirantes, y en criterios no discriminadores que afirmen una meritocracia basada en la profesionalización como mecanismo de ascenso durante la carrera, creándose así un escalafón único;
- Desde esta perspectiva de deben revisar los contenidos en la formación inicial de la Escuela de Carabineros, los cuales deben enmarcarse en una estrategia formativa coherente, pertinente e integral;
- Monitorear y evaluar los procesos formativos y de gestión del sistema educativo, los cuales no deben limitarse al ciclo inicial de formación, sino que deben ser aplicables a lo largo de toda la carrera funcionaria;
- Relacionado con lo anterior, se debe cambiar la lógica de ascenso por antigüedad a una lógica de ascenso por mérito;
- Consecuentemente, se deberá establecer una carrera funcionaria con enfoque en la especialización, con relevancia en su línea territorial;
- Profesionalizar la docencia de ciclo inicial integrando docentes civiles nacionales e internacionales, con un sistema permanente de perfeccionamiento y evaluación docente;
- Establecer un enfoque transversal y comprensivo de los Derechos Humanos en el ciclo inicial de formación y durante la carrera policial.

6. Transparencia y probidad

- Será preciso mejorar la transparencia activa de las policías en coherencia con la Ley 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública, la Ley 20.730 que regula el lobby y la Ley 20.880 sobre probidad de la función pública.
- Igualmente, se deberá perfeccionar la producción y publicación de estadísticas y cifras de desempeño policial a nivel nacional, regional y comunal, especialmente respecto del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) frente a los Consejos Comunales de Seguridad Pública y a la comunidad en general.
- En concordancia con la propuesta del Senado, se debe crear una Dirección de Asuntos Internos, que tenga como objetivo la realización de investigaciones sobre áreas de desempeño policial y que actúe tanto ante demandas de denuncias interpuestas por la ciudadanía, como a denuncias interpuestas por los propios funcionarios.
- Para ello, se debe establecer un mecanismo de denuncia y protección del denunciante ante hechos que constituyan faltas a la probidad, cuando éste sea funcionario policial, en similitud al proyecto de ley que extiende la aplicación de la Ley 20.205 al personal de las Fuerzas Armadas¹⁶. La mejor opción al respecto es crear, a nivel nacional, una Defensoría de las Personas (Ombudsperson) que entre sus competencias vea temas relacionados con policías, o bien la de un ente similar especializado en asuntos policiales.
- Mejorar los mecanismos de asignación de gastos reservados, tanto en lo que concierne a la etapa de discusión presupuestaria, como a la potestad para realizar reasignaciones discrecionales durante el año de ejecución que le cabe al Presidente de la República por mandato constitucional.

Los cinco capítulos de reformas anteriormente señalados deberán ser especialmente atendidos por la Convención Constituyente, generando nuevas disposiciones constitucionales que permitan las reformas legales y administrativas apropiadas para la reinserción del Cuerpo de Carabineros de Chile en un Estado efectivamente democrático.

16. Ver Boletín 12211-02, que modifica la ley N20.205, que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad, para extender su aplicación al personal de las Fuerzas Armadas, en las condiciones que señala. Disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12733&prmBOLETIN=12211-02>



Referencias

Duce, Mauricio (2019). "Reforma a los controles de identidad: información para el debate legislativo". Presentación ante el Congreso Nacional.

Kozma, Tibor (2014). "From Adjusting to Rebuilding Police Institutions". *Connections*, Vol. 13, N. 3, pp. 117-123.

Kraska, Peter (2007). "Militaryization and Policing. Its Relevance to 21st Century Police". *Policing*, Vol. 1, N4.

Legnani, Néstor (2007). "La modernización policial en la Argentina y el rol de lo educativo". *Revista Sociedad Global*, N1.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2018), *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Santiago.

Roché, Sebastián (2019). *La policía en democracia*. Ediciones Universidad de Chile, Santiago

Tribunal Constitucional (2020), "Dicta sentencia respecto de solicitud de cesación en el cargo del Honorable Diputado Señor Hugo Gutiérrez Gálvez". ROL N 8123-20-INHP.

Anexos

Temáticas	Programa de Gobierno de Sebastián Piñera (13 propuestas)	Propuesta de reforma a Carabineros de Chile-comisión para la reforma	Consejo de reforma a carabineros - Consejo asesor reforma carabineros
Función Preventiva	No presenta propuestas	<p>Creación de un Ministerio de Seguridad Pública</p> <p>Focalización: Carabineros especializado en la prevención y PDI en la investigación criminal</p> <p>En el eje "Dotación y territorialidad", pronone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Construir, en los territorios, redes duraderas con actores locales 2) Evaluar radios de coberturas de sistemas de patrullajes preventivos, de organización de unidades territoriales y los usos de tiempo destinados a tareas fiscalizadoras 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Crear la Subsecretaría de Prevención del Delito, dependiente del nuevo Ministerio de Seguridad Pública 2) Prorizar asignación de recursos policiales a labores de prevención del delito y al control del orden público en el marco del respeto a los Derechos Humanos
Sistema Disciplinario	No presenta propuestas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Crear una Dirección de Asuntos Internos para realizar investigaciones complejas, integrales y multidimensionales sobre el desempeño policial 2) Implementar un sistema y procedimiento efectivo para el conocimiento y resolución de reclamos de la ciudadanía por abusos y excesos en el cumplimiento de las funciones policiales 3) Dar publicidad a toda la información que dé cuenta de los protocolos de uso de la fuerza y sus evaluaciones 4) Modernizar el control jurídico interno que Carabineros realiza de sus actos a fin de que las investigaciones administrativas cumplan estándares que garanticen resultados no difieran desproporcionadamente con aquello que puedan resolver los tribunales ordinarios de justicia en la investigación y resolución de los mismos hechos 	<p>Referencia indirecta al tema en "Rendición de Cuentas Interna":</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Revisar experiencias internacionales en asesoramiento y supervisión de conductas policiales indebidas por parte de instituciones independientes 2) Diseñar e implementar controles internos y externos para la prevención de conflictos de interés 3) Instalar un sistema de supervisión interna de actuaciones indebidas de la policía

Anexos

Temáticas	Propuesta para refundar Carabineros (FA)	Propuesta (desde los territorios) para la reforma a Carabineros - Chile 21	Modernización de las policías y la Institucionalidad de seguridad: propuestas para el debate (LyD)
Función Preventiva	<p>1) En el corto plazo, trasladar dependencia civil de Carabineros desde Subsecretaría del Interior a la Subsecretaría de Prevención del Delitos</p> <p>2) En el mediano plazo definir una nueva cartera de ministerial: Ministerio de Seguridad Pública</p> <p>3) Crear un comité interministerial de evaluación integral de las políticas policiales, integrado por la Subsecretaría de Prevención del Delito, la de Derechos Humanos, la de Salud Pública, la de Evaluación Social y la de la Mujer y Equidad de Género</p>	<p>Existen propuestas para mejorar la función preventiva dentro del eje de gestión territorial:</p> <p>1) Fortalecer el modelo Modelo de Integración Carabineros - Comunidad (MICC).</p> <p>2) Reformulación del Plan Cuadrante con tal de que logre ser una conexión real entre Carabineros y la comunidad.</p>	No presenta propuestas
Sistema Disciplinario	<p>1) El control civil dado a través del Ministerio de Seguridad Pública se encargará de implementar nuevos protocolos de uso de la fuerza</p> <p>2) Se propone la creación de un comité interministerial de evaluación integral de políticas públicas de la policía</p> <p>3) Se propone la supresión de la justicia militar sobre esta policía, la cual supone una falta de garantías procesales para los intervinientes</p>	No presenta propuestas	No presenta propuestas