

La crisis de Carabineros y las propuestas de seguridad del segundo gobierno de Sebastián Piñera

Pablo Valenzuela G.¹

Durante largo tiempo, Carabineros de Chile fue una de las instituciones que concitó los mayores niveles de confianza de la opinión pública. Por ejemplo, la encuesta nacional de la Universidad Diego Portales (UDP) medía la confianza en cuatro instituciones sociales: grandes empresas, Iglesia católica, Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, siendo esta última la que recibió los puntajes más altos entre los años 2008 y 2015, superando también a las instituciones políticas que monitoreaba esa encuesta: Gobierno, Congreso, partidos políticos y tribunales de justicia. Entre las instituciones medidas por la encuesta de la UDP, solo los medios de comunicación superaron algunos años las cifras relativas a Carabineros.² Sin embargo, en el estudio de abril-mayo de 2017, la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) mostró un retroceso significa-

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales y magíster en Ciencia política de la Universidad de Chile. Investigador en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile y estudiante posgrado en el Instituto de Estudios Urbanos y territoriales de la P. Universidad Católica de Chile. Becario COES (Centre for Social Conflict and Cohesion Studies, CONICYT/FONDAP n°15130009 pavalenzuela5@uc.cl

2 Véase informe *(Des)confianza en instituciones política. Tendencias encuesta nacional UDP* (Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, UDP, 2015). <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2015/Confianza%20en%20instituciones.pdf>

tivo en la confianza en Carabineros, que pasaba de 54% a fines de 2016 a 37% en la primera mitad de 2017, quedando en tercer lugar. Dicho descenso ha sido asociado al fraude que ocurrió en dicha institución y que ha significado un millonario desfaldo al erario nacional.³

En este mismo escenario de creciente desconfianza en Carabineros, se ha mantenido en la agenda pública el tema de la seguridad ciudadana como uno de los que concita mayor atención de la ciudadanía, asunto con resonancia política en el gobierno de Sebastián Piñera. De ese modo, se ha anunciado con ingente algarabía la adopción de medidas para luchar contra la delincuencia, como las relativas al tristemente conocido “Comando Jungla” en la región de la Araucanía, responsable del asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca; o la profundización del control preventivo de identidad adoptado durante la administración pasada, con ampliación de las facultades de Carabineros para realizar esta tarea e incluso extendiendo la posibilidad de controlar a menores de edad desde 14 años. Si bien estas medidas, en particular el control preventivo de identidad, buscan responder a una demanda latente de la ciudadanía en torno a los temas de delincuencia, no se hacen cargo de razones estructurales de la inseguridad ni tampoco responden a la situación crítica de Carabineros, tanto en lo relacionado con la administración, transparencia y probidad de la institución, como en cuanto a la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control y rendición de cuentas a los que se somete la institución.

Al respecto, existen deficiencias estructurales en Carabineros de Chile que deberían ser abordadas por la autoridad con el objetivo de adecuar las funciones de la institución a un rol esencialmente preventivo. El presente artículo tiene por objetivo caracterizar el escenario actual que vive Carabineros de Chile a partir de hechos recientes que han dañado su imagen pública, revelando reprobables prácticas durante la ejecución de la función policial. Esto en el contexto de una activa agenda de seguridad ciudadana impulsada por el gobierno de Sebastián Piñera y donde se ha incorporado, debido al propio escenario institucional, un proyecto de ley que busca la modernización de Carabineros. El análisis se enmarca en la evidencia académica que existe en torno al rol policial y a la política de seguridad pública en Chile.

La primera sección de este trabajo aborda el escenario actual de Carabineros a partir de tres hechos que han revelado prácticas internas reñidas con el correcto ejercicio de la función policial, a saber: el fraude al Fisco ocurrido al interior de la institución, la Operación Huracán, y el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca. En la segunda sección se analiza la oferta programática del actual Gobierno en torno a los temas de seguridad pública.

3 Vale indicar que en general en Chile la confianza en las instituciones se ha ido reduciendo de forma significativa; no obstante, durante mucho tiempo Carabineros pareció ser inmune a esta situación.

Planteamos que no es posible entender las políticas de seguridad de la actual administración sin una concepción ideológica respecto del rol de las policías, especialmente de una fuerza militarizada como lo es Carabineros de Chile. Es en ese contexto que se desprende no solo el proyecto de modernización de Carabineros, sino, además, aquellos proyectos que aumentan las sanciones por agredir a un funcionario o el proyecto de control preventivo de identidad. Finalmente se presentan algunas conclusiones en torno al tema policial actual en Chile, y se esbozan algunas recomendaciones de política pública que la autoridad debería abordar en el escenario actual.

1 La crisis actual de Carabineros de Chile

La crisis actual que vive Carabineros de Chile, tanto en su legitimidad en la sociedad como en su estructura interna, es probablemente la más aguda que ha experimentado la institución desde el retorno a la democracia. En ese marco, podemos distinguir dos tipos de problemáticas que la aquejan. La primera de ellas remite a situaciones derivadas de la naturaleza militarizada de la institución y del rol que desempeñó durante la dictadura cívico-militar. Del hecho de que Carabineros conforme una policía militarizada, tal como señala el artículo 1º de la Ley 18.961 orgánica constitucional de Carabineros de Chile, se desprenden diversas características de la institución que dificultan su vinculación con la sociedad y la relación con el poder civil. En Carabineros existe una línea de mando altamente jerárquica y de obediencia al superior, tal como si del Ejército se tratara. Además, posee un nivel de autonomía del poder civil completamente inusitado para una institución encargada del orden público. Como señala Claudio Fuentes, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales,⁴ la autonomía de la institución se expresa en los ascensos de oficiales donde el poder civil no influye, como tampoco lo hace en la formación, el financiamiento, la organización interna, el sistema de bienestar, la justicia militar, la administración de pensiones (Capredena), el sistema de salud (Dipreca), la administración de inmuebles, e incluso en la existencia de una cooperativa de consumo (Coopercarab). Al respecto, señala Fuentes:

En Chile la policía se define como una institución militar. Esto quiere decir, en primer lugar, que es jerárquica. En segundo, que posee una línea de mando vertical, por lo que hay una obediencia del policía hacia su superior y, por último, tiene un nivel de autonomía muy fuerte, superior al de cualquier policía de América Latina.

En ese sentido, los funcionarios de Carabineros se encuentran institucio-

4 Véase "Claudio Fuentes y la desmilitarización de la policía: 'Carabineros es casi un país distinto'". Entrevista a Claudio Fuentes, por Sebastián Reyes, *The Clinic*, 17 enero, 2019. <https://www.theclinic.cl/2019/01/17/claudio-fuentes-carabineros-es-casi-un-pais-distinto/>

nalizados, puesto que la institución les brinda, a ellos y a sus familias, una serie de servicios a los que los civiles no pueden acceder. Muy probablemente, esta situación de gran autonomía derivada del carácter militar de la institución explica varios de los problemas en materia de control externo, que han permitido la orquestación de fraudes y el ocultamiento de información relevante sobre las prácticas policiales.

El segundo tipo de situaciones que afectan a la institución refuerza los anteriores. Durante la dictadura militar, Carabineros de Chile desempeñó un papel equivalente al que tuvieron las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, y así compartió espacios de poder con ellas. Ello tendió a agudizar su cultura interna, portadora de un componente militar desde su fundación en 1927, lo que extremó la autonomía de la institución respecto del poder civil una vez restaurada la democracia. En efecto, a través del DL 444 de 1974, la dictadura traspasó la dependencia de Carabineros desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa, creando una subsecretaría específica en esta repartición. Entre los considerandos de esta norma se señala que “se hace imprescindible para mantener la unidad de doctrina y la uniformidad en la acción que Carabineros de Chile se adecúe a las nuevas exigencias y procesos renovadores, excluyendo su dependencia del Ministerio del Interior y se integre e incorpore al Ministerio de Defensa Nacional, a fin de no estar supeditado a una Secretaría de Estado por excelencia preocupada y absorbida por la política contingente y que es el nexo tradicional entre el Gobierno y los partidos políticos”.⁵

Si bien esta situación se revirtió en 2011 mediante la Ley 20.502, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que en su art. 2º inc. 2º señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, lo cierto es que solo se modificó la dependencia formal, sin alterar en lo esencial la relación de Carabineros con el poder civil, ni mucho menos la estructura interna de la institución. La ley orgánica de Carabineros se ha mantenido, en lo grueso y sustancial, inalterada. Aún más, en la entrevista al semanario *The Clinic*, Claudio Fuentes indica que “en general en lo que existe hoy, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública es muy débil. No tiene capacidades técnicas ni la cantidad de profesionales para contrarrestar a los 60 mil funcionarios que son Carabineros. (...) no hay capacidad de control, ni de mando ni de dirección (...) por protocolo Carabineros no le entrega la información al Ministerio del Interior. Ni estadísticas, ni órdenes generales ni nada”.

Por estas razones, hoy Carabineros es una institución que muestra altos niveles de autonomía respecto del poder civil, lo que, como contrapartida,

5 Véase Decreto Ley 444 de 1974, Ministerio del Interior, Incorpora y crea Subsecretaría de Carabineros en el Ministerio de Defensa Nacional. <http://bcn.cl/2akmf>

permite la existencia de débiles formas de control externo a la institución; una relación poco fluida o nula con las instituciones del Gobierno a las que Carabineros debería rendir cuentas, tales como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Contraloría General de la República o la Cámara de Diputados. Esta situación es ideal para que Carabineros, como institución, se sienta aislada de la sociedad, y haya generado un espíritu de cuerpo dentro de la organización policial, que —como señalan Alpert, Dunham y Stroshine⁶— deriva en una regla informal: cuando un oficial está en problemas, ya sea que esté en lo correcto o equivocado, merece el apoyo del resto de la institución. Esto incentiva un código de secreto dentro de la policía y da lugar a una suerte de subcultura, lo que ciertamente se ve acentuado si se considera que la carrera de los funcionarios inferiores depende casi exclusivamente de la evaluación de los superiores. Si bien el estudio de Alpert, Dunham y Stroshine se realiza para el caso de departamentos de policía en Estados Unidos, el carácter militar, disciplinado y vertical de Carabineros permite extrapolar aquellas apreciaciones a la institución como un todo en relación con el poder civil. En ese sentido, ha ocurrido en Chile lo equivalente a lo que señalan los autores para unidades de los departamentos de policía estadounidenses: obstaculizan la acción de civiles para cambiar o modificar la organización interna; cierran filas ante críticas internas a las prácticas policiales; en unidades internas pueden surgir problemas que llevan a sus integrantes a aislarse defensivamente y crear obstáculos a la cooperación con otros departamentos o con el poder civil. Estos aspectos impiden una supervisión eficaz, nunca se entrega información de manera voluntaria y se genera así una compleja red de dependencia mutua, confidencialidad y solidaridad.

En el último tiempo —como hemos dicho—, Carabineros de Chile se ha visto afectado por al menos tres grandes escándalos que han minado el prestigio que esta institución solía tener en la opinión pública. Primero la Operación Huracán, una compleja trama de falsificación de pruebas para inculpar de asociación ilícita terrorista en el sur de Chile y Argentina a comuneros mapuches. Luego de varios meses en los que se desarrolló la investigación por parte de la fiscalía, entre septiembre de 2017 y enero de 2018, se fue revelando la trama del montaje en que se vio involucrado incluso el entonces general director de Carabineros, Bruno Villalobos.

En segundo término, había tenido lugar al interior de la institución un millonario fraude conocido como “pacogate”: un desfalco de más de 28 mil millones de pesos, con decenas de imputados y varias aristas que se siguen desarrollando. Entre los imputados, 35 personas fueron formalizadas por delitos de asociación

6 Geoffrey P. Alpert, Roger G. Dunham, Meghan S. Stroshine, *Policing: Continuity and Change*, 2nd ed. (Long Grove, Ill: Waveland Press, 2015 [2006]).

ilícita, malversación de caudales públicos y lavado de activos. Eventualmente, la trama del desfalco podría ampliarse incluso a familiares de los acusados, debido a traspasos sospechosos de dinero.⁷ En esta causa se han visto involucrados incluso miembros de la Contraloría General de la República.⁸

En tercer lugar, el asesinato a Camilo Catrillanca en la Araucanía y la posterior manipulación de pruebas y evidencia para ocultar el actuar imprudente de los miembros del denominado Comando Jungla a la hora del incidente que llevó a la muerte del comunero mapuche. Este hecho derivó en una agudización de la crisis interna de Carabineros, llevó a la destitución por primera vez de un general director de la institución, Hermes Soto, y evidenció además el completo fracaso de la política de seguridad inicialmente planteada por el gobierno de Piñera para la región de la Araucanía. El Comando Jungla fue retirado de la región y en su lugar se reforzaron las unidades de fuerzas especiales.⁹

Mucho podría ahondarse en cada una de estas situaciones y mirarlas como casos aislados dentro de la institución. Sin embargo, es necesario reconocer que los problemas señalados se derivan de una estructura que facilita e incentiva el comportamiento abusivo por parte de Carabineros, tanto en lo que se refiere a la operación policial propiamente tal, como respecto de temas administrativos. En términos generales, la autoridad civil dispone de escasos medios para el control de la institución y —como se ha señalado últimamente por parte de expertos— bajo el actual modelo es la autoridad civil la que consulta a Carabineros respecto de cómo abordará una determinada problemática, y no la que entrega directrices e instrucciones para el despliegue de la función policial de acuerdo con principios democráticos y de derecho.

La salida del general director de Carabineros Hermes Soto, nombrado por el presidente Piñera a principios de su mandato, generó también un precedente en cuanto a la relación entre el poder civil y el alto mando. Ante la negativa de renunciar de Soto, el presidente activó un mecanismo inédito de remoción de un general, incorporado a la Constitución después de las reformas del año 2005. Mediante decreto fundado informado al Senado y a la Cámara de Diputados, el mandatario destituyó a Soto. En las sesiones de las cámaras legislativas que se convocaron para conocer el decreto del Ejecutivo, se ahondó en

7 *La Tercera*, 20 de marzo, 2019, “Familiares en la mira: la nueva causa en que derivó el fraude de Carabineros”. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/familiares-la-mira-la-nueva-causa-derivo-del-fraude-Carabineros/579405/>. Visitado 19 de junio 2019.

8 *La Tercera*, 28 de agosto, 2018, “Pugna en Contraloría: Dorothy Pérez declara por 14 horas en caso fraude de Carabineros”. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/pugna-en-contraloria-dorothy-perez-declara-por-14-horas-en-caso-fraude-en-Carabineros/298262/>. Visitado 19 junio 2019.

9 *biobiochile.cl*, 8 de diciembre, 2019, “Presidente Piñera confirmó retiro del ‘Comando Jungla’ de la Araucanía”. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/12/08/presidente-pinera-confirmando-retiro-del-comando-jungla-de-la-araucania.shtml>, Visitado 19 junio 2019.

la situación de Carabineros, la crisis profunda de la institución y los problemas estructurales que aquejan a la policía uniformada chilena. Sin embargo, más allá del hito constitucional que significó usar por primera vez el mecanismo de destitución de comandantes en jefe o del general director de Carabineros contenidos en el artículo 104 de la Constitución, no hubo otro tipo de medidas adoptadas. Tampoco, como veremos más adelante, se aceleró la tramitación de los proyectos de ley relacionados con la modernización administrativa y operacional de las policías. Por el contrario, después de la salida de Hermes Soto y la asunción de Mario Alberto Rozas como general director, la discusión pública en torno a la situación de Carabineros ha tendido a decaer y ha sido reemplazada por proyectos específicos de seguridad ciudadana.

Este escenario releva un cuestionamiento ya no específico a la función policial en Chile. Los tres escándalos particulares que han afectado a la institución no pueden entenderse sino como síntomas de un deterioro institucional, disciplinar y doctrinario, que pone en tela de juicio el rol de Carabineros y genera la necesidad de abordar la reforma institucional desde una perspectiva estructural, modernizadora y democrática. Carabineros de Chile, en particular, dispone de un alto nivel de autonomía en su funcionamiento; y la estructura militar heredada desde sus orígenes, pero profundizada durante la dictadura de Pinochet, solo dificulta la intervención civil al interior de la institución para reformar sus estructuras y funcionamiento. Además, como veremos en la siguiente sección, las propuestas de modernización que ha realizado el Gobierno resultan insuficientes, su tramitación no ha recibido prioridad por parte del Ejecutivo, y en su lugar se han ido incorporando diversos proyectos de corto plazo sobre seguridad ciudadana, que buscan responder a situaciones de coyuntura más que a aspectos estructurales.

2 La seguridad pública en el segundo gobierno de Sebastián Piñera y el rol de la política uniformada

2.1 *Agenda de seguridad pública del gobierno de Piñera y propuesta de modernización de Carabineros*

El diagnóstico con el que parte este Gobierno es que los problemas de inseguridad pública en el país se han agravado. En el Programa de Gobierno de la candidatura de Sebastián Piñera, se señala:

Muchas familias chilenas sienten inseguridad y miedo en sus hogares, barrios, plazas y transporte público. La penetración del narcotráfico, las bandas y las pandillas han significado un serio deterioro en su calidad de vida. Junto a lo anterior, resultan especialmente graves las acciones terroristas en la zona sur del país. El retroceso de la seguridad ciudadana se ve reflejado en el alza de la

victimización y el temor, indicadores que dan cuenta de un aumento de 228 mil hogares víctimas de la delincuencia durante el actual gobierno y un alza récord en la percepción de incremento del delito.¹⁰

Frente a esto, la respuesta usual de este Gobierno de centroderecha se traduce en propuestas relacionadas con el fortalecimiento del papel persecutor y preventivo de las policías, el endurecimiento de penas y la presión por encarcelar personas.

En efecto, el Programa de Gobierno del presidente Sebastián Piñera señala que “mejoraremos la coordinación entre policías, fiscales y jueces, y modernizaremos y fortaleceremos a Carabineros y la PDI, desarrollaremos un sistema integral de prevención del delito, crearemos fuerzas especiales antidrogas y anticrimen organizado” (p. 18). La batería de propuestas incluidas en el programa incluye medidas vinculadas a la modernización administrativa y operativa de las policías, el fortalecimiento de la acción del Estado en la prevención del delito, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, la creación de un nuevo sistema de inteligencia, una política contra el terrorismo interno que incluye una reforma a la ley antiterrorista y, finalmente, una serie de medidas orientadas al control de fronteras. Por cierto, en esta serie de medidas no estaba incluida la modificación del control preventivo de identidad, mensaje que ingresó en marzo de 2019 a la Cámara de Diputados y que, al momento de escribir este artículo, se encuentra en tramitación.

Inmediatamente después de asumir la presidencia, Sebastián Piñera removió de su cargo al general director de Carabineros Bruno Villalobos y en su lugar nombró al general Hermes Soto. También fue destituido el jefe nacional de inteligencia de la institución, Gonzalo Blu. Tanto Villalobos como Blu estuvieron involucrados en la manipulación de pruebas en la Operación Huracán, y Villalobos aparecía también como responsable del millonario fraude que se había llevado a cabo al interior de Carabineros. El nombramiento de Hermes Soto, al ser la sexta antigüedad, renovó gran parte del alto mando de Carabineros;¹¹ sin embargo, el propio Soto no duraría más de un año a cargo de la institución, evidenciando la profunda crisis de liderazgo e incluso las divisiones internas que afectaban a la policía uniformada.

En su primer discurso de cuenta pública, el día 1 de junio de 2018,¹² el

10 *Programa de Gobierno 2018-2022. Sebastián Piñera Echeñique*, p. 134. <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>. Visitado 3 junio 2019.

11 *Publimetro*, “Piñera barre con el alto mando de Carabineros: nombra a Hermes Soto y ‘obliga’ a otros generales a retirarse”. <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/03/14/pinera-barre-con-el-alto-mando-de-Carabineros-nombra-a-hermes-soto-y-obliga-a-renunciar-a-otros-generales.html>. Visitado 3 junio 2019.

12 “Presidente Piñera hace su primera cuenta pública a la nación”. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=75941>. Recuperado 2 de junio, 2019.

presidente Sebastián Piñera anunció una serie de políticas públicas tendientes a reformar Carabineros. Por ejemplo, se refirió a una modernización administrativa y operativa que contemplaba, en el primer caso, la implementación de auditorías internas y externas, la selección por sistema de Alta Dirección Pública del personal de Finanzas de la institución y la incorporación de patrones modernos de gestión y sistemas de evaluación y control. En el caso de los cambios operativos, el presidente anunció un nuevo sistema de gestión policial, incorporando el sistema táctico de operación policial (STOP)¹³ y el Banco Unificado de Datos (BUD).¹⁴ Otra medida anunciada por el mandatario en 2018 fue la especialización de la labor de las policías, mediante la cual se encargaba a Carabineros las tareas preventivas y se dejaba en manos de la Policía de Investigaciones (PDI) la investigación de los delitos. Vale recordar que han ocurrido bullados conflictos entre ambas policías; por ejemplo, en 2012, en la comuna de San Joaquín, hubo una confusa balacera en la que participaron carabineros y detectives de la PDI y en la que un cabo de la policía uniformada terminó muerto. Testigos de los hechos indicaban que los detectives no prestaron ayuda a los uniformados.¹⁵ En 2015, en tanto, efectivos de la PDI y carabineros se vieron involucrados en una pelea en Lampa, cuando los detectives transitaban en un auto robado.¹⁶ En tercer lugar, el presidente anunció, en su Cuenta Pública 2018, la modernización de la Ley de Inteligencia,¹⁷ para crear una “comunidad de inteligencia con equipos estables del Gobierno, las Fuerzas Armadas, PDI y Carabineros (...) incorporando un Centro de Fusión de Datos contra el Terrorismo, un Departamento de Protección de la Infraestructura Crítica...”.

En línea con la prioridad dada en el Programa de Gobierno y del mismo modo en que se abordaron otros temas relevantes en su agenda de políticas, a comienzos de la administración se convocó a un “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”, que inició sus labores el 6 de abril de 2018 y estuvo integrado por los ministros Andrés Chadwick y Hernán Larraín, el subsecretario del Interior Rodrigo Ubilla y la subsecretaria de Prevención del Delito Katherine Martorell; los congresistas Carolina Goic, Felipe Harboe, Andrés Allamand,

13 Sistema Táctico de Operación Policial. <http://stop.Carabinerosdechile.cl>

14 Banco Unificado de Datos. <http://cead.spd.gov.cl/banco-unificado-de-datos/>

15 *Tele13*, “Testigos de confusa balacera en San Joaquín: La PDI no ayudó a Carabineros”. <https://www.t13.cl/videos/actualidad/testigo-de-confusa-balacera-en-san-joaquin-la-pdi-no-ayudo-Carabineros>. Recuperado 4 de junio, 2019. *El Mostrador*, “Tiroteo entre Carabineros y detectives de la PDI deja un efectivo muerto y dos heridos”. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/03/tiroteo-entre-Carabineros-y-detectives-de-la-pdi-deja-un-efectivo-muerto-y-dos-heridos>. Recuperado 4 de junio, 2019.

16 *24 Horas*, “PDI y Carabineros protagonizan escandalosa pelea en Lampa”. <https://www.24horas.cl/nacional/pdi-y-Carabineros-protagonizan-escandalosa-pelea-en-lampa-1603390>. Recuperado 4 de junio, 2019.

17 Ley 19.974, “Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior, 02 octubre 2004. <http://bcn.cl/1v81h>

Juan Antonio Coloma, Matías Walker, Jorge Alessandri, Gonzalo Fuenzalida, Andrés Molina y José Pérez; los alcaldes Jorge Sharp, Felipe Alessandri y Johnny Carrasco y la alcaldesa Claudia Pizarro. Adicionalmente estuvieron en la mesa Marta Herrera, de la Unidad Anticorrupción del Ministerio Público; Daniel Johnson, director de Paz Ciudadana; Ramiro Mendoza, ex contralor general; Franz Vanderschueren, de la Universidad Alberto Hurtado; Mauricio Duce, de Espacio Público; y Jorge Burgos, exparlamentario y exministro del Interior.

Este grupo de trabajo entregó sus propuestas al presidente en julio de 2019: un documento de 62 páginas, que incluía 150 medidas y se dividía en cinco partes: i) Modernización y fortalecimiento de las policías, que incluye propuestas sobre especialización de las funciones policiales; ii) Relación de las policías con la autoridad civil y la ciudadanía, incremento de los niveles de profesionalización policial y profesionalización de la organización policial; iii) Fortalecimiento del sistema de inteligencia del Estado; iv) Fiscalización y control de armas de fuego, rol de los municipios en la seguridad pública; y v) Coordinación entre los actores encargados de la persecución penal.

Cerca de la mitad del texto está dedicado a la modernización y fortalecimiento de las policías. En el primer capítulo, sobre la especialización de las funciones policiales, se propone la creación de un grupo de trabajo para el diagnóstico de las funciones asignadas a cada institución policial, los recursos con los que cuentan y la experiencia y capacidades de cada institución; una segunda moción señala que el mismo grupo de trabajo confeccionará la proposición acerca de los cambios normativos necesarios para implementar las soluciones que surjan producto del diagnóstico. La tercera propuesta en esta área destaca la elaboración de un plan final de reasignación preferente de funciones y recursos policiales, a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En el segundo capítulo, sobre la relación de las policías con la autoridad civil y la ciudadanía, se incluyen propuestas sobre planificación estratégica e indicadores de evaluación, fortalecimiento de las facultades de evaluación de la autoridad civil, fortalecimiento de los deberes de rendición de cuentas de las policías, deberes de transparencia y participación de la sociedad civil. También se incluye otro tipo de propuestas acerca de la relación de la policía con el Ministerio Público, regulaciones específicas sobre renuncias de funcionarios policiales y el cumplimiento de convenios administrativos.

El tercer capítulo, sobre el incremento de los niveles de profesionalización de la función policial, incluye fundamentalmente propuestas sobre la carrera funcionaria de Carabineros y Policía de Investigaciones en áreas relacionadas con el ingreso, la formación, el sistema de calificación, y los ascensos y selec-

ción del alto mando. En el capítulo cuarto, sobre la profesionalización de la organización policial, las propuestas se relacionan con el fortalecimiento de la gestión estratégica de las policías, servicios policiales y satisfacción de necesidades, capacidad para contribuir a resolver problemas, competencias para ajustar estrategias a realidades locales, proximidad policial, y otras vinculadas con asuntos administrativos.

En general, el documento emanado de la mesa de trabajo sobre seguridad pública incluye medidas legales y administrativas en distintos niveles y con alcances diversos en la agenda de seguridad pública. Con todo, llama la atención que en este acuerdo no se incluya ninguna mención sobre la ampliación de facultades para la realización del control preventivo de identidad, ni tampoco sobre otros proyectos que buscan abordar problemas de seguridad pública.

En una evaluación de las propuestas elaborada por la ONG Litigación Estructural para América del Sur (Leasur),¹⁸ organización dedicada a la crítica, examen y promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, se indica que el documento es en general valioso e innovador, pues revela una genuina intención de modernizar la capacidad policial del Estado, aunque presenta varios problemas. El primero de ellos es que no parte de ningún diagnóstico elaborado sobre la base de evidencia, ni tampoco describe tendencias o estadísticas que lo apoyen. Se indica que las menciones al “clamor ciudadano” sobre la delincuencia resultan vagas. En segundo lugar, le resta valor al carácter de “acuerdo nacional”, pues en su elaboración no participaron actores claves del área penal, como la Defensoría Penal Pública o Gendarmería. Tampoco participaron actores regionales ni miembros del Poder Judicial. A esto podríamos agregar la crítica general que se realizó a todos estos intentos de acuerdos impulsados por el Gobierno en las primeras semanas después de asumir, pues dichas instancias funcionaron de forma paralela a las comisiones legislativas y no incluyeron acuerdos políticos que sustentaran posteriormente la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso. Leasur también indica que no se trata de un acuerdo sobre seguridad pública, sino solo referido a la modernización de la función de las policías, con propuestas limitadas que impiden abordar de manera multisectorial el problema de la delincuencia.

El Gobierno ingresó al Senado el 20 de noviembre de 2018 un proyecto de ley con cuatro artículos permanentes y dos transitorios,¹⁹ elaborado a partir del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Si bien este proyecto ha

18 Leasur, Litigación Estructural para América del Sur, “Análisis del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”, 6 de noviembre, 2018. <http://leasur.cl/analisis-del-acuerdo-nacional-por-la-seguridad-publica/>. Visitado 7 junio 2019.

19 Cámara de Diputados de >Chile, *Boletín 12250-25*. https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12772&prmBoletin=12250-25. Visitado 10 junio 2014.

sido bien evaluado, es considerado insuficiente. En esa línea, Mauricio Duce,²⁰ quien participó en la mesa de trabajo para el Acuerdo, señala que, de un total de 71 propuestas sobre asuntos policiales, el proyecto de ley enviado por el Gobierno dejó fuera 56. Agrega que si bien varias medidas tienen una aplicación administrativa o pueden ser incorporadas en futuros proyectos de ley, no se avanzó en forma sustantiva en los asuntos relativos a las policías, sus funciones, especialización y profesionalización.

En efecto, el Mensaje Presidencial aborda en general temas administrativos, de planificación estratégica y de rendición de cuentas, entre los cuales la reforma más sustantiva es probablemente aquella que asigna al Ministerio del Interior —a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito— un rol supervisor de los presupuestos de las policías, y la obligación de estas de rendir cuentas al menos semestralmente sobre estos ítems. Con todo, expertos coinciden en que, desde un punto de vista administrativo, el proyecto de ley no resuelve la “autarquía” en la que operan las policías y que estos problemas no se resuelven solo obligándolas a entregar documentos de gestión de forma periódica.²¹

Durante la discusión del proyecto de ley en la Comisión de Seguridad Pública del Senado, el senador Felipe Harboe (PPD) también indicó que en él no se resuelve la excesiva autonomía con que actúan las policías. Señaló al respecto que la “autonomía de las instituciones policiales chilenas, que respondería a una lógica histórica, no es posible hallarla en otras instituciones policiales a nivel internacional. Lo anterior demostraría la necesidad de introducir enmiendas en esta materia, mediante mecanismos de control externos que permitan prevenir situaciones de fraude o abusos susceptibles de ocurrir en instituciones con alto grado de autonomía”.²²

Cuando se discutió el proyecto de ley en la sala del Senado,²³ el senador Carlos Montes (PS), a la sazón presidente de la Corporación, indicaba: “Se pre-

20 *El Desconcierto*, “Acuerdo por la seguridad pública de Piñera deja fuera el 75% de las medidas sugeridas por expertos”, 12 de noviembre, 2018. <https://www.eldesconcierto.cl/2018/11/12/acuerdo-por-la-seguridad-publica-de-pinera-deja-fuera-el-75-de-las-medidas-sugeridas-por-expertos/>. Visitado 10 junio 2019.

21 Pauta (por J. M. Ojeda), “Reforma a Carabineros y la PDI: cómo será el nuevo control a las policías”, 4 de diciembre, 2018. <https://www.pauta.cl/cronica/reforma-a-carabineros-y-la-pdi-como-sera-el-nuevo-control-a-las-policias>. Visitado 10 junio 2019.

22 Véase “Informe de la Comisión de Seguridad Pública [al Senado] recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”, *Boletín* 12.250-25. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=21003&prmTIPO=INFORMEPLY>. Visitado 11 junio 2019.

23 Las citas de la discusión del proyecto de ley están recuperadas del diario de sesiones del Senado, de la sesión 87ª del miércoles 9 de enero de 2019. Disponible en <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=63020&prmTIPO=BOLETINOFICIAL>. Visitado 11 junio 2019.

cisa superar esa cultura autorreferente, corporativa, en la cual nuestra fuerza policial se ha movido por décadas y que se acentuó con la dictadura (...) el proyecto en cuestión se orienta a cuestiones muy importantes, pero parciales (...) no basta con control administrativo y subordinación a la autoridad civil (...) el cuerpo debe experimentar cambios sustantivos en doctrina y valores”.

La senadora Yasna Provoste (DC) señalaba al respecto que el proyecto de ley era “una iniciativa menor, no solo parcial, sino que incompleta (...) este proyecto no resuelve las dificultades de Carabineros en materia de uso de recursos y procedimientos administrativos (...) [tampoco] sabemos qué lugar ocupa esta iniciativa ni cómo calza en una reforma mayor”.

El senador Huenchumilla (DC) agregó en su intervención que “tenemos que resolver si vamos a modernizar o reformar [Carabineros]. Tenemos que resolver si vamos a continuar con la naturaleza militar de Carabineros, o le vamos a dar una naturaleza ciudadana, de policía democrática y comunitaria, tal como existe en otras partes del mundo. Y tenemos que resolver el problema de la subordinación y la autonomía”.

Las intervenciones restantes en la discusión en el Senado coincidían en líneas gruesas con el diagnóstico planteado y en general apuntaban a la grave crisis de Carabineros. Las diferencias se presentaron, sin embargo, en cuanto a la profundidad de la reforma que se necesitaba y el alcance del proyecto de ley presentado por el Gobierno. Al momento de escribir este artículo, el proyecto de ley en comento solo había sido aprobado en general en la sala del Senado y no se había entrado a la discusión en particular del mismo.

Con origen también en las propuestas realizadas por el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, ingresó al Senado el 12 de junio de 2019 el proyecto de ley del Ejecutivo que propicia la especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.²⁴ En los fundamentos del mensaje del Presidente de la República se señala que, sin perjuicio de que las normas establecen funciones y misiones diferentes para Carabineros de Chile y para la Policía de Investigaciones, existen diversas materias y funciones en que las policías no solo incurren en duplicidad de acciones y tareas, sino que también en serias descoordinaciones por falta de normativa que pueda estandarizar determinados procesos e identificar funciones de forma más específica en cada una de ellas. Adicionalmente, el mensaje indica que este proyecto de ley, y el que detallamos anteriormente sobre modernización administrativa, son complementarios y forman parte de una política integral de modernización de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

24 *Boletín 12699-07*, disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13236&prmBoletín=12699-07. Visitado 12 junio 2019.

En los contenidos de este proyecto de ley se incluye reforzar la orientación de cada una de las policías que operan en Chile (PDI y Carabineros) hacia sus roles esenciales: Carabineros como la base de la estructura preventiva nacional, y la Policía de Investigaciones como agente en la investigación de hechos delictivos, particularmente aquellos que requieren de competencias específicas. También busca establecer procedimientos estandarizados para ambas policías, buscando que Carabineros y la PDI puedan coordinarse adecuadamente, desde un punto de vista estratégico y operativo. Al momento de escribir este artículo, este proyecto de ley se encuentra en la Comisión de Seguridad Pública del Senado y a la espera de ser discutido en general en esa instancia legislativa.

2.2 Otras materias en la agenda de seguridad del gobierno

Además de la agenda de reforma de las policías, que en lo fundamental hasta ahora ha incluido los dos proyectos de ley revisados anteriormente, el Gobierno ha enviado algunos proyectos de ley cuyo objetivo es abordar problemas específicos de seguridad pública. Estos proyectos tienen un rasgo más bien reactivo, pues su anuncio o envío obedece a coyunturas puntuales frente a las cuales la opinión pública demanda una acción gubernamental.

Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de ley “antiportonazos” o, formalmente, modificación al tratamiento de las penas de los delitos de robo y receptación de vehículos motorizados o de los bienes que se encuentran al interior de estos.²⁵ Esta iniciativa fue ingresada a la Cámara de Diputados el 11 de junio de 2018 y busca, en lo principal, equiparar las penas entre quienes roban y quienes compran un auto robado. Frente a ese anuncio, varias fueron las voces expertas que señalaron que equiparar las penas entre estos dos delitos era algo “desproporcionado”, “populista”, y que venía a distorsionar el sistema de sanciones incluido en el Código Penal. Miguel Schurmann, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señalaba al respecto: “La dinámica comisiva de un portonazo no se agota en un delito contra la propiedad, sino que se caracteriza principalmente por un medio para su comisión especialmente grave, la intimidación (...) dado que en la receptación no se presenta de forma alguna el uso de fuerza e intimidación, sancionarlo con la pena del portonazo resulta desproporcionado bajo el sistema de nuestro Código Penal”. Igualmente, María Elena Santibáñez, de la P. Universidad Católica de Chile, indicó en su momento que esperaba que este proyecto de ley estuviese basado en evidencia empírica real, pues salvo que se diera la situación de que la persona que compra un vehículo robado fuese parte de una organización criminal, no se justifica-

25 *Boletín 11818-25*. https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12339&prmBOLETIN=11818-25

ría equiparar las penas de dos conductas disímiles entre sí, lo cual resulta desproporcionado.²⁶

En torno a estas materias también giró parte de la discusión legislativa. En la Comisión de Seguridad Pública²⁷ de la Cámara Baja, el diputado Daniel Verdessi (DC) señaló que era razonable que la apropiación violenta de un vehículo fuese tipificada como robo, pero que era riesgoso presumir el conocimiento de la violencia empleada en el caso de la receptación, pues el comprador de un automóvil podría ser engañado en cuanto a su origen. La diputada Maite Orsini (RD) señaló igualmente lo problemático de equiparar las penas, al indicar que “el principio de proporcionalidad de las penas tiene un sentido que podría verse contrariado al aplicar a la receptación la misma sanción que al robo con violencia o intimidación de un vehículo”.

Es dable destacar que proyectos de esta naturaleza obedecen esencialmente a una presión de la opinión pública, mas no necesariamente reflejan la relevancia del delito que buscan sancionar. En ese sentido, durante la discusión en comisión de la iniciativa en comento, la diputada Andrea Parra (PPD) llamó la atención sobre lo baja que resulta la cantidad de este tipo de delitos según las cifras entregadas por el propio Gobierno (1,4% de los hogares que declaran poseer vehículo). Se pregunta al respecto que, si bien estos casos tienen un significativo impacto en la opinión pública, existe alguna estimación del número de vehículos robados que hayan sido vendidos a terceros, para poder determinar si el proyecto apunta a resolver un problema verdaderamente relevante. También hubo cuestionamientos relativos a las estimaciones sobre el delito denominado específicamente “portonazo”, esto es, la sustracción violenta de un automóvil en el ingreso de una propiedad, pues estaría siendo algo distinto de solo un robo con fuerza o con violencia.

El proyecto de ley antiportonazos fue tramitado durante casi un año, periodo durante el cual se incorporó una serie de indicaciones tendientes a subsanar las eventuales desproporciones contenidas; entre ellas,, agravantes a los delitos de receptación y robo con violencia de un vehículo, tal como la presencia de un menor dentro del vehículo. Actualmente la iniciativa ha sido despaçada por el Congreso, encontrándose en su etapa final de promulgación.

Otro proyecto de ley sobre seguridad ciudadana que ha generado amplia

26 Facultad de Derecho UC, “Profesora María Elena Santibáñez: Gobierno presenta proyecto de ley ‘antiportonazos’ para igualar sanción por robar o receptar un auto”. <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/21530-profesora-maria-elena-santibanez-gobierno-presenta-proyecto-de-ley-antiportonazos-para-igualar-sancion-por-robar-o-receptar-un-auto>. Visitado 12 de junio 2019.

27 Las referencias a la discusión en general en la Comisión de Seguridad pública se pueden encontrar en el primer informe emanada de esta Comisión, del 12 de abril de 2019. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=21281&prmTIPO=INFORMEPLY>. Visitado 12 junio 2019.

discusión pública es el que fortalece las facultades de Carabineros para realizar control de identidad, especialmente a menores de edad.²⁸ El mensaje ingresó a la Cámara de Diputados el 29 de marzo de 2019, y actualmente permanece en el primer trámite constitucional, a la espera de ser visto en la Comisión de Seguridad Ciudadana. Es decir, no se ha debatido en general, ni menos en particular, ni en comisión ni tampoco en la sala de la Cámara, pese a que el Ejecutivo ha interpuesto tres urgencias al proyecto de ley.

Vale indicar que sobre el control preventivo de identidad ya se había generado una discusión durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, en lo que se denominó “agenda corta antidelinuencia”. En ese momento, congresistas del PS, el partido de la presidenta, presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional (TC),²⁹ aduciendo que el proyecto facilitaba un trato arbitrario por parte de Carabineros. El requerimiento fue finalmente rechazado en el TC, lo que determinó la constitucionalidad de la norma.

En el proyecto presentado por el presidente Piñera sobre control de identidad se apunta a una serie de fallas del proyecto aprobado durante la administración anterior; entre ellas, se señala en el fundamento del mensaje que “la jurisprudencia ha sido vacilante en la determinación del estándar indiciario que habilita el control de identidad investigativo por parte de los funcionarios policiales”. Se citan al respecto diversas sentencias de las Cortes en las que se han declarado ilegales detenciones motivadas por controles de identidad. En ese sentido, el proyecto de ley presentado por el actual Gobierno busca no solo ampliar las facultades en términos de la edad permitida para la realización del control de identidad, sino también clarificar las circunstancias en las que es posible realizar el control y derivar de ello una eventual detención.

Este proyecto de ley ha sido ampliamente criticado, especialmente en lo referido a la facultad de Carabineros para realizar controles de identidad a menores de 18 años y mayores de 14. Por ejemplo, el senador Felipe Harboe (PPD) indicó que se trata de una medida inútil, pues la cantidad de infractores menores de edad ha bajado en un 47% desde el año 2010. Otras críticas apuntaban a que la normativa aprobada en 2016 ya resulta muy poco eficaz para la prevención de delitos y significa un gran esfuerzo policial sin resultados concretos. En ese sentido, nada haría suponer que ampliarlo a menores de edad aumentaría su eficacia y que, más aún, quienes tienen carreras delictuales profesionales serían los menos expuestos a este tipo de control,

28 *Boletín 12506-25*. https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13022&prmBoletin=12506-25. Visitado 13 junio 2019.

29 Emol, 10 de junio 2016, “TC aprueba el control preventivo de identidad con voto dirimente del presidente Carmona”. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/06/10/807078/TC-aprueba-con-voto-dirimente-del-presidente-Carmona-el-control-preventivo-de-identidad.html>. Visitado 13 junio 2017.

dado que se encuentran involucrados en bandas que son desarticuladas por la inteligencia policial.³⁰

Adicionalmente, dado el contexto de crisis institucional de Carabineros en que este proyecto en particular se ha discutido en el debate público, se ha señalado que actualmente no existen las condiciones para dar mayores atribuciones a Carabineros. Vale recordar lo sucedido durante el asesinato de Camilo Catrillanca, donde hubo flagrante manipulación de evidencia para intentar ocultar el comportamiento abusivo de funcionarios de Carabineros tanto hacia el joven asesinado como hacia el menor de edad que lo acompañaba en el momento en que fue baleado.

La propia Unicef ha expresado su rechazo a esta iniciativa,³¹ al señalar que el control de identidad a adolescentes desde los 14 años contraviene directamente la Convención Internacional sobre los Derechos de Niños y de otros tratados suscritos por Chile en la materia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

En esta misma línea, Manuel Guerra, fiscal jefe de la Zona Metropolitana Oriente, ha señalado que el proyecto de ley restringe la libertad de desplazamiento y la esfera de intimidad y que tenderá a estigmatizar por color de piel o apariencia, además de constituir una herramienta ineficaz. El miembro del Ministerio Público señala que "las personas vivimos bajo presunción de inocencia y debemos ser tratadas como tales".³² En suma, varios actores políticos, expertos y vinculados con el Poder Judicial y el ente persecutor han emitido serios reparos al proyecto de control preventivo de identidad del Gobierno, y por ello mismo, probablemente, su tramitación se encuentra detenida a la espera de la ventana de oportunidad que facilite su avance en la Cámara de Diputados, o bien a que sea definitivamente archivado.

3 Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido caracterizar la situación actual de Carabineros y cómo en este escenario se ha insertado la Agenda de Seguridad que ha planteado el gobierno del presidente Piñera. Queda meridianamente claro que la situación actual de la institución policial uniformada responde a una

30 Pauta (por A. M. Sanhueza, V. Pérez y E. Olivares), "Qué dicen las cifras de los delitos cometidos por menores de edad", 13 marzo 2019. <https://www.pauta.cl/cronica/que-dicen-las-cifras-de-los-delitos-cometidos-por-menores-de-edad>. Revisado 14 junio 2019.

31 Unicef, "Declaración de Unicef frente a proyecto de ley sobre control preventivo de identidad", 3 abril 2019. <http://unicef.cl/web/declaracion-de-unicef-frente-a-proyecto-de-ley-sobre-control-preventivo-de-identidad/>. Visitada 14 junio 2019.

32 Pauta (por A. M. Sanhueza), "Manuel Guerra. 'El control preventivo de identidad es peor que la detención por sospecha'", 18 marzo 2019. <https://www.pauta.cl/cronica/manuel-guerra-el-control-de-identidad-es-peor-que-la-detencion-por>. Visitado el 14 de junio de 2019.

crisis interna derivada no solo de casos puntuales o de desviaciones en el actuar de funcionarios específicos. Por el contrario, tanto el millonario fraude al Fisco como la Operación Huracán y la actuación abusiva del Comando Jungla responden a una estructura que facilita e incentiva un actuar policial con pocos controles externos e internos, donde la relación con el poder civil no es en absoluto de subordinación, y en la que la estructura militar favorece la creación de un espíritu de cuerpo y una cultura organizacional que tiende a la defensa corporativa de sus miembros. De ahí que las propuestas puntuales de modernización de Carabineros respondan solo parcialmente al escenario de crisis actual, al hacerse cargo de cuestiones administrativas o de gestión, pero sin abordar la problemática estructural de la institución, que se encuentran no solo en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, sino en la propia cultura organizacional de la institución.

En las iniciativas de seguridad del Gobierno se aprecian dos vertientes. Una de ellas tiene una motivación más bien de largo plazo, partiendo con lo que se llamó pomposamente el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”. Varias medidas allí incluidas se hacían cargo, al menos parcialmente, de la situación administrativa de Carabineros y de la crisis que se arrastraba desde el gobierno anterior, derivadas de la Operación Huracán y el “pacogate”. Sin embargo, se observa cierto nivel de consenso entre actores especializados respecto de que las medidas que se proponían en dicho acuerdo eran insuficientes para resolver la crisis y, aún más, tampoco abordaban adecuadamente la situación general de la seguridad ciudadana. Hasta ahora, los proyectos de ley elaborados con base en el acuerdo y que han sido ingresados a discusión en el Congreso han avanzado poco, y han sido duramente criticados por congresistas de la oposición. La disminución de temas vinculados a la crisis de Carabineros en la agenda de los medios también actúa como incentivo para que estos proyectos, u otros que busquen reformar la estructura policial, pasen a segundo plano en el debate político y se posicionen otros de más corto plazo.

En estas materias, el Gobierno ha sido prolífico en anuncios y proyectos. Al proyecto “antiportonazos” y el control preventivo de identidad, ambos analizados en este trabajo, se suman otras medidas que también ha sido calificadas como fruto del populismo penal, sin que obedezcan a evidencia clara sobre la comisión de delitos o siquiera aborden un problema real. No pocos proyectos de ley del Gobierno buscan hacerse cargo de un problema surgido de la coyuntura comunicacional a raíz de algún hecho específico. Tal es el caso del anunciado proyecto de ley para prevenir “narcofunerales”,³³ surgido debido

33 Emol, “Las penas y agravantes que contempla el proyecto del gobierno para frenar narcofunerales”, 7 junio 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/07/950500/El-proyecto-de-ley-con-el-que-el-Gobierno-pretende-abordar-los-narcofunerales.html>. Visitado 17 junio 2019.

a varios videos que circularon por redes sociales y que mostraban cómo en las poblaciones los miembros de bandas de narcotraficantes son sepultados acompañados de disparos y amedrentamiento al resto del vecindario.

Esta actuación frente a la delincuencia, basada más en intuiciones y casos anecdóticos que en evidencia sistemática, no ha sido privativa de los gobiernos de derecha. En una columna publicada en *La Tercera*, el exfiscal Carlos Gajardo señala que, a pesar de los aumentos de penas, incremento en el número de presos y ampliación de las facultades policiales, la delincuencia no ha bajado, sino que ha subido.³⁴ Ahondando el argumento del exfiscal, se ha tendido a favorecer medidas de corto plazo que aumentan la percepción de seguridad pues endurecen las penas y facilitan la encarcelación de personas, pero en ningún caso abordan situaciones estructurales que dan origen a la delincuencia, ni mucho menos buscan evitar que niños y jóvenes se conviertan en criminales.

Resulta esencial que la situación actual de Carabineros y de la seguridad pública sea enfrentada de forma tal que pueda plantearse una modernización de largo plazo que desmantele estructuras obsoletas al interior de la institución, y le permita insertarse plenamente en una sociedad democrática, dando respuesta a los derechos humanos y las libertades civiles. Es fundamental, en ese sentido, lograr que Carabineros de Chile se coordine mejor con otros actores vinculados con la seguridad pública, se especialice en un rol preventivo de la delincuencia, y genere mecanismos de control externo e interno en concordancia con una política establecida desde la autoridad política.

Sin embargo, los temas de seguridad ciudadana no pueden en ningún caso ser abordados solo desde el aumento de penas o mayores facultades de las policías. Es necesario que el Gobierno plantee políticas públicas integrales que resuelvan variables estructurales que incentivan la delincuencia. Se requiere también una mirada de largo plazo que este Gobierno no ha tenido, perdiendo valiosas energías en promover proyectos de corto plazo que pueden ser efectivos en las encuestas de opinión, pero que no se encargan de variables sistémicas del problema. Ahí están, como ejemplos, los proyectos sobre portonazos o sobre narcofunerales, que obedecen solo a una lógica mediática cortoplacista.

34 Carlos Gajardo, "Populismo penal", *La Tercera PM*, 15 marzo 2019. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/p>. Visitado 16 junio 2019. Esta columna se publicó antes del anuncio de los resultados de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2018, que sí mostró una baja de la victimización. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/enusc-2018-tras-seis-anos-bajan-victimas-delitos-chile/646137/>, 7 mayo 2019.

Post scriptum

Al terminar la escritura de este artículo, se ha generado un amplio debate público relacionado con una consulta ciudadana convocada por ocho comunas: Las Condes, Lo Barnechea, Colina, La Florida, La Reina, Peñalolén, Antofagasta y Quilpué. El domingo 30 de junio sufragaron de forma electrónica 120.772 personas de un total de 1.353.597 habilitadas para votar; es decir, menos de 10% de quienes podían participar lo hicieron. En dicha consulta se aprobó la opción de limitar el horario de circulación de los menores de 16 años entre las 00:00 y las 06:00 horas. Algunas comunas incluyeron otras preguntas en la consulta, como la limitación del horario de funcionamiento de los locales de expendio de bebidas alcohólicas.

Sin ahondar en las cuestiones sustanciales de esta propuesta, promovida por el alcalde Joaquín Lavín (UDI) y asociada a lo que se ha tendido a llamar “Plan Islandia”, normativas de este tipo se alinean con la solución inmediatista de los problemas de seguridad pública, tomando medidas que restringen la libertad de las personas e incluso pueden resultar contrarias al ordenamiento constitucional, en específico al Art. 19º no. 7, literales a) y b). En ese sentido, para evitar la confrontación directa con la Constitución y las eventuales acciones que se pueden emprender en la Justicia para desactivar la iniciativa, los alcaldes promotores han dicho que se trata de un “horario sugerido”, y que a cargo de hacerlo cumplir habrá “brigadas de voluntarios” adultos y jóvenes, que no habrá multa y que “sería una especie de consejo amistoso de sus pares”.³⁵

La iniciativa de toque de queda juvenil no solo está en el límite del orden jurídico, lo cual se evidencia en que sus promotores están usando rebuscados subterfugios retóricos para defenderla. Además, acarrea potenciales peligros debido precisamente a que los alcaldes están rehuyendo la regulación legal y situando la medida en un plano “ciudadano”. En los hechos, lo que se busca es que personas sin ningún tipo de formación en temas de seguridad pública o vigilancia conminen a adolescentes y niños a “volver a sus casas”, e incluso los podrían acompañar a sus domicilios.³⁶ En la medida no se consideran los riesgos que esto implica, relacionados con el potencial uso de la fuerza, abusos, e incluso que personas no vinculadas con estas “brigadas” usen como excusa la medida para acercarse a niños y

35 CNN Chile, “Lavín aclara que no habrá multas en el toque de queda juvenil: Sí habrá una ‘recomendación fuerte’”, 1 de julio, 2019. https://www.cnnchile.com/pais/lavin-multas-toque-de-queda-juvenil_20190701/. Visitado 2 julio 2019.

36 *La Tercera*, “Joaquín Lavín (UDI), alcalde de Las Condes: ‘las drogas son el mayor temor de los padres’”, 29 junio 2019. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/joaquin-lavin-udi-alcalde-las-condes-las-drogas-mayor-temor-los-padres/721110/>. Visitado 2 julio 2019.

adolescentes. Adicionalmente estará el potencial sesgo hacia niños, niñas y adolescente pobres, migrantes o LGBT+, generando un espacio amplio para la discriminación igual o peor al que genera el control preventivo de identidad.