

Policías en Chile: una mirada constitucional

TRES EJES DE DISCUSIÓN Y PROPUESTAS

JORGE HAGEDORN^{1*} ^{2**}

«Los disturbios y las bombas, y las amenazas de lo mismo, no son simplemente perjudiciales para los derechos de los muertos o heridos, sino para todo el que entonces tiene que vivir en una comunidad en la que tales cosas ocurren».

John Finnis, 1980.

I. Introducción

Ad portas de un histórico proceso para redactar una nueva Constitución en Chile, las demandas de la ciudadanía proliferan en la discusión pública. Un tema recurrente y cada día más álgido se trata del anhelo de las personas de poder vivir tranquilas, con seguridad en sus casas o en sus barrios, o como se le ha llamado en el discurso público: el «derecho a vivir sin miedo». Mientras se habla de toques de queda transitorios para evitar desórdenes públicos o la proliferación de enfermedades contagiosas, hay quienes hace tiempo viven un «toque de queda» *de facto*, por el miedo constante a ser víctimas de delitos o porque derechamente los narcotraficantes se toman las calles en horarios nocturnos (Cozzi, 2021).

Por cierto, la seguridad ciudadana ha permanecido en boga desde hace largo tiempo en nuestro país por distintas razones: tristes y repetidos episodios conocidos como las «balas locas» en barrios marginales, zonas completas tomadas por grupos de narcotraficantes, violencia desatada en la macrozona sur del país, solo por nombrar algunas. Esta problemática se ha complejizado y ahondado aún más por la reciente crisis de legitimidad de nuestras policías: dolorosos episodios como la muer-

1 * Licenciado de Derecho y director del área constitucional de IdeaPaís.

2 **El autor agradece especialmente los comentarios de Catalina Salem, Ignacio Covarrubias, Magdalena Ortega, Pablo Valderrama, Sebastián Boegel, José Miguel González y Ruggero Cozzi.

te de Camilo Catrillanca a manos de fuerzas policiales, los múltiples sucesos que se dieron desde el 18 de octubre de 2019 que involucraron a Carabineros con potenciales violaciones a los derechos humanos, o los conocidos casos de corrupción en la institución, son solo la punta del iceberg de un problema mayor.

Previo a analizar cualquier dimensión técnica del problema, es necesaria una reflexión filosófico-política de la cuestión. Primero, hay que asumir que el orden público es la condición de realización de todos los restantes aspectos del bien común. Sin seguridad ni orden, difícilmente se podrán lograr otros fines públicos o el ejercicio de los derechos y libertades propios de una sociedad. Se debe poner de manifiesto que el orden y la seguridad pública bajo ningún respecto conducen a la sumisión y el sacrificio de los derechos, sino que, al contrario, apuntan a su resguardo y cuidado: no existe otro contexto posible que el de un entorno de recíproco respeto y confianza para que los derechos humanos sean garantizados (Finnis, 1980, p. 244).

Un segundo punto a considerar es que, sabiendo que la vigencia del orden público y la seguridad hacen posible el respeto a los derechos humanos, una exigencia insustituible para que la policía respete y haga respetar los derechos de todos es que se garantice también el respeto al rol y los derechos de la misma policía. Por tanto, cualquier reforma a las instituciones que velan por el orden público y la seguridad únicamente tendrá éxito si se asume a su vez un respaldo a la necesidad y legitimidad de la función policial. En concreto, la ausencia o debilitamiento de la función de orden y seguridad no solo impide el bien común, sino que crea las condiciones que favorecen el aumento y agravamiento de las violaciones a los derechos humanos.

En síntesis, el orden público y la seguridad exigen limitaciones recíprocas por parte de la autoridad y de los ciudadanos. Mientras la primera tiene la obligación de ejercer sus potestades con respeto a los derechos, los ciudadanos dejan de ejercer

Se debe poner de manifiesto que el orden y la seguridad pública bajo ningún respecto conducen a la sumisión y el sacrificio de los derechos, sino que, al contrario, apuntan a su resguardo y cuidado: no existe otro contexto posible que el de un entorno de recíproco respeto y confianza para que los derechos humanos sean garantizados (Finnis, 1980, p. 244).



legítimamente los suyos si rompen con los marcos del orden establecido y de la vida en comunidad.

Para el cumplimiento de estos fines, como comunidad nos organizamos a objeto de proveernos de ciertas reglas y de seguridad. Renunciamos como individuos al uso de la fuerza y la autotutela para entregarle al Estado el monopolio del uso de la fuerza, el cual conlleva el deber de protegernos y mantener el orden público, con miras a garantizar la paz social. A esto se le suele llamar genéricamente como orden público o seguridad ciudadana.

Si bien este último es un concepto ambiguo que se presta para muchos equívocos en la discusión pública, es, ante todo, «un bien público íntimamente ligado a la calidad de vida y al nivel de bienestar económico, político y social de una comunidad» (Moloeznik, 2019). A mayor abundamiento, se ha entendido incluso como un derecho humano básico, íntimamente relacionado con la ausencia de peligros, daños o riesgos en la vida diaria (*ibid.*).

Existe un complejo entramado de actores que componen la seguridad ciudadana y el orden en el Estado³. Para ser justos, sin un análisis amplio de la función que ejerce el Gobierno, el Ministerio Público, la Defensoría, el Poder Judicial y otras instituciones similares –que en muchas ocasiones se llevan gran parte de la responsabilidad en las ineficiencias y omisiones estatales– no es posible ofrecer soluciones integrales a los problemas que nos aquejan. Sin embargo, de una correcta lectura de nuestra Constitución vigente se desprende que la conservación del orden público es una función exclusivamente administrativa; por tanto, este trabajo no pretende ser extensivo en este punto.

Dicho esto, se hace urgente y necesaria una especial mirada a nuestras fuerzas policiales como actores protagónicos en la prevención, persecución e investigación de hechos que revisten caracteres de delito, y así también del orden público en general. Sobre su gestión y funcionamiento, los expertos han identificado diferentes problemáticas, como prácticas de corrupción, casos de violaciones a los derechos humanos, ausencia de control en determinadas zonas, mecanismos de control interno deficientes, centralismo de la gestión policial, deficiencias en la formación, entre otras (Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, 2020, p. 3). Esto ha tenido como consecuencia que Carabineros pase de haber sido una de las instituciones más valoradas y mejor calificadas por la ciudadanía, a tener bajos índices de aprobación. En efecto, mientras entre 2015 y 2016 variaba en torno al 70%, ya desde 2018 los niveles de aprobación fluctuaron entre 35% y 60% (Centro de Estudios Públicos, 2020)⁴.

³ En un sentido amplio, interviene el Gobierno, el Poder Judicial, la Defensoría, la Fiscalía, las policías, entre otros.

⁴ Una mirada extensiva a la evaluación ciudadana de las instituciones estudiadas da cuenta de una aprobación incluso más baja del Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Gobierno, entre otros. Por lo tanto, esto también se enmarca en una crisis general de las instituciones en Chile.

Si bien existe cierta unanimidad en el diagnóstico sobre la necesidad de un cambio profundo en nuestras fuerzas policiales⁵, los caminos planteados para abordar el problema común son ciertamente diversos; viéndose conceptos que van desde una «refundación» hasta una «reforma» o «modernización». En este contexto, las instituciones de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones serán objeto de análisis en este documento, tomando en consideración los posibles cambios constitucionales que podrían proponerse en el próximo proceso que redactará una nueva Carta Fundamental.

Primero que todo, es necesario hacerse una pregunta esencial en torno a la discusión constitucional: ¿Cuánto puede hacer la Constitución frente a estas problemáticas? Es relevante detenerse en esto, dado que es evidente que muchas de las dificultades ya mencionadas exceden ampliamente las discusiones y elementos que zanja una Constitución Política.

Por de pronto, debemos hacernos cargo de aquellas materias que una nueva Constitución podría efectivamente plasmar o reformular en el difícil y largo proceso de mejorar nuestras policías, para devolverles poco a poco la legitimidad y reconocimiento ciudadano que toda sociedad y Estado de Derecho necesita. En virtud de lo expuesto, comenzaremos por un sucinto análisis sobre el estado del arte actual: las policías y su tratamiento constitucional. Luego, analizaremos y discutiremos las principales propuestas constitucionales que se han visto en la doctrina nacional. Finalmente, en virtud de lo expuesto, nuestro objetivo es concluir con algunas ideas para aportar al debate constitucional.

II. Las policías y su tratamiento constitucional

La Constitución vigente tiene una escueta regulación de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, tratadas en forma conjunta con las Fuerzas Armadas en su Capítulo XI. De este apartado se puede desprender fundamentalmente, en primer lugar, que los objetivos de estas son dos: (1) dar eficacia al derecho y (2) garantizar el orden y la seguridad pública, todo esto regido por sus respectivas leyes orgánicas.

En segundo lugar, las policías se consagran como dependientes de la cartera encargada de la seguridad pública, actualmente: el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En tercer lugar, respecto de Carabineros, se define que este es un cuerpo armado, esencialmente obediente y no deliberante. Por último, se les da el carácter de fuerzas profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

⁵ El informe de la Comisión de Seguridad del Senado (2019) y el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (2020) son un fiel reflejo de esto.

Estos principios, junto con el artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, definen a la institución con un carácter «militar». Una conceptualización doctrinaria de este término la podemos encontrar en distintos grados y niveles. En primer lugar, una dimensión material: armas, equipamiento y tecnología militares; luego, un nivel cultural, como el lenguaje, estilo, valores y creencias de tinte militar; en tercer lugar, un patrón organizacional: centros de comando y escuadrones de élite; y, por último, un grado operacional: patrones de actividad de acuerdo con modelos militares o colaboración con fuerzas armadas (Kraska, 2007, p. 3).

Estos distintos grados y niveles de militarización ponen en perspectiva ciertas críticas y reflexiones en torno a las estructuras y funcionamiento de nuestras policías que veremos a lo largo del documento.

En Chile se ha considerado que este carácter «militar» está compuesto por tres elementos distintivos: «su historia y tradición, la no deliberación de sus funcionarios y su sujeción al Código de Justicia Militar» (Ubilla y Greene, 2020, p. 20).

Por su parte, la Policía de Investigaciones no tiene una definición militar. El artículo 1º de su Ley Orgánica Constitucional la define, en cambio, como una institución de carácter profesional, técnico y científico. Por tanto, la PDI es una policía de carácter «civil» que mantiene una estructura y funcionamiento sometido a un régimen jerárquico y disciplinado estricto.

Además, la misma Carta Fundamental regula en líneas generales el procedimiento de admisión a la institución de Carabineros, así como también los nombramientos, ascensos y retiros, los cuales deben realizarse por decreto supremo. De todas maneras, uno de los elementos más relevantes tratados en esta regulación es lo relativo al monopolio del uso de la fuerza, al establecer que Carabineros e Investigaciones son las únicas Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y que ninguna otra persona o grupo podrá tener o poseer armas sin autorización otorgada en conformidad con una ley de quórum calificado. Este elemento es fundante y esencial en las problemáticas recién nombradas, toda vez que como sociedad le entregamos el monopolio del uso de la fuerza al Estado, garante de nuestra seguridad y del orden. Por tanto, para que la vida en sociedad sea posible, es necesario que la fuerza se utilice excepcionalmente y cuando sea necesario, pero a la vez de forma racional, proporcional e inteligente⁶.

Dicho lo anterior, múltiples informes y documentos a lo largo de los últimos años dan cuenta de un esfuerzo por parte de nuestra clase política y los expertos por analizar, proponer y llegar a consensos

⁶ Sobre esto, véase Robert, L. y Ortega, M. (2020) «Uso inteligente de la fuerza». IdeaPaís, Santiago, Chile.

sobre un tema tan importante como nuestras policías. En los siguientes puntos desarrollaremos y analizaremos algunos de estos dentro del contexto de la discusión constitucional. A nuestro juicio, existen tres ejes que serán foco de discusión respecto a nuestras policías en la próxima Convención Constitucional:

1. La regulación de las policías bajo leyes supramayoritarias.
2. Los principios y definiciones que informan la organización y funcionamiento de las policías.
3. Las caracterizaciones acerca de la organización interna de Carabineros y la PDI.

A continuación, analizaremos cada uno de ellos.

III. Tres ejes de debate constitucional sobre nuestras policías

1. Regulación normativa de las policías bajo leyes supramayoritarias.

En el constitucionalismo moderno existen diferentes tipos de legislación. En particular, aquellas cuestiones que en la sociedad se ha definido que requieren de ciertos fundamentos más hondos y, por ende, que consideramos deben contar con mayor seguridad y estabilidad jurídica, se han regulado mediante leyes de quórum supramayoritarios. De esta manera, no son susceptibles de modificación salvo amplios consensos, dejando fuera modificaciones o reformas mediante mayorías simples.

En efecto, por contraintuitivo que parezca, en un escenario social donde la regla de la mayoría parece ser lo único equivalente a la democracia, lo cierto es que el concepto es mucho más que eso. Las democracias sólidas requieren también de mecanismos contramayoritarios para asegurar ciertos mínimos comunes, la protección de las minorías y la estabilidad jurídica.

Es necesario señalar que la ley orgánica constitucional en particular tiene una regulación especial en nuestra Constitución, lo que revela la intención del constituyente de darle una trascendencia importante al tener altos quórum de aprobación en ambas cámaras (4/7 de los diputados y senadores en ejercicio). Sin embargo, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una definición conceptual y tampoco un criterio específico para que podamos categorizar qué tipo de asuntos se deben regir por este tipo de ley. La jurisprudencia constitucional ha intentado dar ciertas luces sobre esto, señalando que «es fundamental tener presente el espíritu del constituyente al incorporarlas a nuestro sistema jurídico, reflejado en los preceptos que las consagran, en sus objetivos y en sus características esen-

ciales» (Tribunal Constitucional, 1981).

De aquí se desprende la pregunta fundamental: ¿Es la organización y funciones de Carabineros y la PDI un asunto de tal entidad como para estar sujeto a una regla supramayoritaria? Según Dammert y Vergara, «no existe una justificación real más que la dada por la coyuntura política de la dictadura cívico-militar para que Carabineros se rija por una ley orgánica constitucional» (2020, p. 11). Entonces, este alto quórum solo habría sido establecido para impedir hacer las reformas y cambios necesarios a la institución con una mayoría simple en el Congreso.

Sobre esto, primeramente, debemos recalcar la importancia de la existencia de quórum supramayoritarios tanto en la Constitución actual como en la nueva. Un punto de partida relevante es señalar el falso concepto que se infiere sobre el constitucionalismo democrático, ya que la democracia está lejos de reducirse a una regla de la mayoría. Más bien, según Bobbio, «lo que caracteriza a un sistema político democrático no es la regla de la mayoría, sino el sufragio universal, o, en el mejor de los casos, el principio de mayoría aplicado a votaciones con sufragio universal» (1998, p. 261).

En seguida, es necesario hacer presente que el constitucionalismo permite «retirar ciertos temas de las vicisitudes de la controversia política para colocarlos fuera del alcance de mayorías» (Jackson, en Holmes, 1999). En este sentido, pareciera ser un mecanismo relevante para forjar una democracia plena y estable, entregando seguridad jurídica y certezas a las instituciones, y derechos que consideramos vitales o incluso anteriores a la democracia misma, y así también, evitar que las mayorías pasen por encima de las minorías democráticas. De esta manera, no nos sometemos a una dictadura de las mayorías circunstanciales o «regla de las mayorías», las cuales no están exentas de problemas y límites (Bobbio, 1998) y que –aplicadas a raja tabla– podrían cambiar incluso los cimientos de nuestro sistema político.

Si bien no compartimos la apreciación de los autores citados en cuanto a que el contexto histórico-político sea la única justificación real de la existencia de una ley orgánica constitucional, el tema es discutible y está abierto al debate. En efecto, si es cierto que la seguridad ciudadana es vital para la expectativa de una vida libre y segura para las personas, y que las policías son las instituciones más importantes a la hora de mantener el orden público y la seguridad, parece ser a lo menos razonable que su normativa no esté expuesta a las vicisitudes de las mayorías de turno. Por otro lado, también existen buenas razones para que su normativa sea regida por una ley simple, de modo que sea más flexible y rápido incluir modificaciones o reformas a las policías en la práctica legislativa.

En nuestra opinión, creemos que es deseable que se mantenga en la nueva Constitución una legis-

lación supramayoritaria para regular las policías; ya sea a través de una LOC o cualquiera que sea la formulación que ocupen los futuros constituyentes. Esto, porque necesitamos unas policías que se organicen en torno a principios y directrices claras, con un perfeccionamiento, profesionalización y adaptación a los tiempos, y todo esto requiere de una estabilidad institucional consolidada. Sin ir más lejos, el actual estado de des prestigio de nuestras fuerzas policiales en la opinión pública podría dar pie a que los parlamentarios –con apenas mayoría simple– puedan legislar reduciendo facultades de Carabineros y reorganizando constantemente la institución, o bien, el siempre latente riesgo de transformar a las policías en una herramienta política de un determinado régimen.

2. **Principios y definiciones que informan la organización y funcionamiento de las policías**

Un segundo tópico relevante en lo relativo a la organización y funcionamiento de las policías son las definiciones y caracterizaciones que la Constitución describe como principios o líneas directrices que informan las leyes de esta materia. Como ya señalamos, la Constitución define sus objetivos, su caracterización como «cuerpos armados, esencialmente obedientes y no deliberantes», y consagra el carácter de «profesionales, jerarquizadas y disciplinadas». Así también, la LOC de Carabineros de Chile la define como una institución de carácter «militar».

Como hemos adelantado, estas definiciones no son específicas en la doctrina que aborda su perspectiva constitucional. Hay ciertas posturas críticas a los principios que hoy en día se contemplan en la Constitución. En esta línea, veremos dos posturas:

2.1 Una policía «democrática»

Una serie de autores⁷, tanto en el ámbito nacional como internacional –muchos a raíz de la muerte de George Floyd–, han señalado que el carácter «militar» de las policías sería perjudicial para una serie de fines en la organización y funcionamiento de las instituciones, como también el principal impedimento para tener una policía «democrática», ya que esta caracterización «afecta[ría] directamente en la organización jerárquica y el foco en el orden público por sobre la seguridad de las personas» (2020, p. 12)⁸.

En suma, según los autores citados, el carácter «militar» de Carabineros tendría efectos negativos en dos aristas:

⁷ Dammert, Duce, Vergara, Fuentes y otros en Chile. Hills, Kraska, Mc Harris, en EEUU.

⁸ Véase «El problema de una policía militarizada», en <https://www.ciperchile.cl/2020/06/12/el-problema-de-una-policia-militarizada/>

- a. La organización y funcionamiento de Carabineros.
- b. El foco en el orden público por sobre la seguridad de las personas.

1. La organización y funcionamiento de Carabineros

¿Por qué el carácter militar sería contraproducente para la organización y funcionamiento de las policías? El primer supuesto sería que, contraintuitivamente, la militarización no traería mayor eficiencia o disciplina en la institución, y que, por el contrario, solo empeoraría las cosas, ya que traería violencia donde no es necesario, y fomentaría excesos y vulneraciones a los derechos humanos. El segundo supuesto sería que la militarización de las policías sería contraria incluso a los cimientos de un Estado de Derecho y la democracia, ya que la militarización «(1) desdibuja la línea divisoria entre dos formas de coerción estatal que deben mantenerse separadas (la policía civil y las FF.AA.), y (2) da cuenta de la debilidad de la autoridad del Estado y de nuestra incapacidad para hacernos cargo democráticamente de las políticas de seguridad» (Cortés, 2020).

Dammert y Vergara, por su parte, resumen su postura en el contexto actual señalando que «el debate constitucional abre la puerta para avanzar hacia una policía democrática sin carácter militar, donde las jerarquías y estructura interna dejen de ser las que enmarcan a las Fuerzas Armadas» (2020, p. 11).

Estas posiciones contrarias a la policía militar tienen poco o casi nulo correlato con la realidad. Un sinúmero de policías en Estados modernos tiene actualmente este carácter, y no se observan aquellos desperfectos o problemas en directa relación o en mayor medida si los comparamos con aquellos Estados con policías civiles (Toledano, 2016). Paradójicamente, la criticada policía del condado o local de Estados Unidos tiene un carácter civil y no militar.

Es necesario hacer presente que el tema de la seguridad ciudadana y el orden público es un problema muy sensible para la mayoría de las democracias del mundo: las protestas masivas derivadas de crisis sociales, el terrorismo y las complejidades propias de la organización y funcionamiento policial están presentes a lo largo de todo el mundo. Esto poco o nada tiene que ver con que si las policías son civiles o militares, sino que es un drama muy complejo del que por supuesto no se manejan soluciones simples o una hoja de ruta indubitable.

Como contexto histórico, es importante señalar que Carabineros de Chile, desde su fundación en 1927, ha sido ininterrumpidamente una institución centralizada y de carácter militar (DFL N° 2.484, 1927). Por tanto, dichas características criticadas no son propiamente legado de la dictadura militar

-como algunos han señalado-, sino de la tradición histórica y republicana de la institución.

Probablemente, estas definiciones serán de las más importantes en la labor de los constituyentes en la Convención Constitucional. Si bien es una idea que aún debe ser llenada de contenido en la doctrina nacional, sin pretender reemplazar la definición «militar», una policía más «civil» o «democrática» podría significar, por ejemplo, adaptar lógicas de profesionalización y mérito a Carabineros en los ascensos y estructura interna, lo que podría traer buenos efectos con miras al prestigio y funcionamiento de la institución.

Sin embargo, hay serios reparos y prevenciones que podemos hacer con el concepto mismo de «democratización» de la institución en los términos amplios que se han propuesto.

En primer lugar, oponer este concepto a la tradición militar de casi un siglo de historia resulta contraproducente con los fines perseguidos por la institución. Por su historia e inspiración, es evidente que las policías comparten ciertos elementos con las FF.AA., como las jerarquías, la obediencia interna y la disciplina militar, fundamentales para un adecuado funcionamiento y estructura de Carabineros.

A mayor abundamiento, si constatamos a modo de ejemplo que, al igual que Carabineros, el Ministerio Público y el Poder Judicial son órganos jerarquizados, ¿por qué en el caso de Carabineros se hacen necesarias mayores exigencias de obediencia y disciplina? ¿Por qué no basta con un sumario administrativo? Parece lógico señalar que la naturaleza y actuar de Carabineros en el día a día es justificación suficiente para que la sola jerarquía o disciplina administrativa no parezca ni remotamente suficiente en el gobierno de la policía. Es en este sentido que se sostiene que estos elementos «militarizantes» no solo son tolerables, sino que fundantes y deseables en una institución con estas características.

Por otro lado, es cierto también que las policías y las FF.AA. tienen fines y objetivos distintos: las primeras deben ocuparse principalmente de cuidar la seguridad ciudadana y el orden interno, mientras que las segundas deben estar enfocadas en las amenazas foráneas y misiones de paz. Es por esto que no es necesariamente contradictoria una policía de carácter militar con ciertas influencias y reformas provenientes del mundo civil, las cuales deben ser analizadas en su mérito y manteniendo las estructuras bien evaluadas de tinte militar.

En otra arista, una institución que ejerce un rol de policía, es decir, en términos amplios, tiene a su cargo el uso de la fuerza para resguardar la seguridad de las personas y el orden público que sostiene nuestra democracia, no puede asimilarse sin más a cualquier otra actividad o profesión, ya sea pública o privada. Pretender que Carabineros responda estrictamente a lógicas civiles o particulares

puede traer varios desajustes en la propia institución y consecuencias en la seguridad de los ciudadanos. Por ejemplo, la sindicación y posible huelga de Carabineros podría ser algo propio de una institución «democrática», lo cual podría generar un desorden gigantesco en nuestro orden jurídico y social.

Dicho lo anterior y hechas las prevenciones del caso, hay buenas razones para tomarnos en serio y analizar en su mérito algunas estructuras e incentivos provenientes del mundo civil que tienen la potencialidad de mejorar y modernizar la institución. Un buen ejemplo de esto es la Policía de Investigaciones, institución que comparte muchas de las prevenciones expuestas y características de Carabineros de Chile y, sin embargo, tiene una estructura y funcionamiento adaptados a ciertas lógicas del mundo civil. Obviamente, esta exemplificación tiene que ser matizada, ya que la PDI desarrolla labores fundamentalmente investigativas; en cambio, Carabineros además ejerce el control del orden público, el cual justifica en gran medida un tratamiento distinto.

En concreto, se han propuesto reformas interesantes para Carabineros en esta línea (Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, 2018):

- Un fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la autoridad civil y de los deberes de rendición de cuentas de las policías.
- Incrementar los niveles de profesionalización (ingreso, formación, sistemas de calificación).
- Políticas institucionales flexibles que permitan un mayor acercamiento de las policías con la sociedad civil.

2. El foco en el orden público por sobre la seguridad de las personas

Sobre el segundo punto, respecto al supuesto foco sobre el orden público por sobre la seguridad de las personas, se ha dicho incluso que en Chile existe una «hipertrofia del valor del orden público», o sea, una formación e identidad que le da un valor superlativo e irracional a este por sobre otros bienes jurídicos más importantes (González, 2020).

Sobre este particular, creemos que se trata de una falsa dicotomía el oponer un fuerte énfasis en el cuidado del orden público a la preocupación por la seguridad de las personas. Como se seña-

Es por esto que no es necesariamente contradictoria una policía de carácter militar con ciertas influencias y reformas provenientes del mundo civil, las cuales deben ser analizadas en su mérito y manteniendo las estructuras bien evaluadas de tinte militar.



ló anteriormente, sin seguridad ni orden difícilmente se podrán lograr otros fines públicos o el ejercicio de los derechos y libertades propios de una sociedad democrática. Por tanto, los asuntos en juego no se oponen de modo directo ni se encuentran en el mismo plano, sino que el orden es condición necesaria para el despliegue de las demás condiciones de una vida en común.

En este sentido, una policía vigente y profesionalizada en el cuidado de los derechos humanos puede ser apta para conjugar ambos fines. En efecto, por definición, el orden público tiene por objeto la seguridad, tranquilidad y derechos de las personas. Por el contrario, los hechos delictuales y desórdenes públicos derivados del estallido social, junto con los múltiples episodios y denuncias por violaciones a los derechos humanos, justamente invitan a repensar una policía que sea capaz de ejecutar un accionar en que las víctimas de ambas situaciones disminuyan.

En suma, una policía reformada debe tener como pilar fundamental y misión aquella preocupación sobre el orden público, lo cual en ninguna medida es, por naturaleza –como quisieran hacer ver ciertos autores⁹–, contradictoria con la democracia. De hecho, se trata totalmente de lo opuesto: si el supuesto es que hoy en Chile tenemos graves problemas para contener el orden público en la sociedad, lo cual ha provocado serios problemas en el accionar policial –el cual consecuentemente ha decantado en abusos y violaciones a los derechos humanos–, la solución al problema no puede venir de una despreocupación del foco del problema, sino más bien de formación y estrategias para controlar el orden público que sean profesionales y coherentes con la seguridad de las personas y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

La solución al problema no puede venir de una despreocupación del foco del problema, sino más bien de formación y estrategias para controlar el orden público que sean profesionales y coherentes con la seguridad de las personas y el respeto irrestricto a los derechos humanos.



2.2 Propuesta de la Comisión de Seguridad del Senado

En línea con estos esfuerzos, a fines de 2019 la Comisión de Seguridad del Senado llegó a un acuerdo acerca de cuatro principios generales que deben regir a la institución de Carabineros de Chile, los

⁹ Roberto Gargarella (2008), Jaime Bassa y Daniel Mondaca (2019), entre otros, han hablado de la tensión inevitable entre el derecho y la posibilidad de regular, con la protesta. Por definición, cualquier forma de regulación o de interferencia con un acto de protesta sería una contraria al derecho a protestar en sí mismo.

cuales bien podrían ser elevados a rango constitucional en el marco del proceso constituyente (Propuesta de la Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile, 2019)¹⁰.

- a) **La subordinación al poder civil;** es decir, atenerse a la dirección y control de la autoridad democráticamente elegida. Este concepto, asimilado al deber de obediencia, es fundamental en la configuración y funcionamiento de las policías. Dada la importancia y sensibilidad que tiene el monopolio del uso de la fuerza en una sociedad, es muy relevante también que las FF.AA. y policías sean cuerpos no deliberantes; por tanto, su actuar debe estar sujeto a las normas y dirección de las autoridades civiles.
- b) **Una orientación de servicio público enfocado en la ciudadanía,** entendida como una reorientación de la formación y misión de la institución que apunte a una mayor cercanía y vocación en la satisfacción de las necesidades de la gente en materia de seguridad. Esta directriz puede entenderse como una concreción del principio de servicialidad del Estado, consagrado actualmente en el artículo 1º inciso cuarto de la Constitución.
- c) **Un sistema de control, monitoreo y evaluación efectivo,** que considere una supervisión y rendición de cuentas, tanto de cara a la institucionalidad como a la ciudadanía. En esta línea, en primer lugar, se necesita un rol activo del Congreso Nacional. Para ello, se deben ampliar sus atribuciones de fiscalización en materia presupuestaria y de evaluación policial. En segundo lugar, se deben generar protocolos estrictos de entrega de información que faciliten el trabajo del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En tercer lugar, la elaboración de un informe anual sobre actuaciones policiales y derechos humanos, auditables por organismos externos especializados. Por último, generar un sistema de intervención focalizado de las unidades policiales y comisarías que presentan resultados deficientes en sus indicadores de gestión y rendimiento en sus actividades de prevención e investigación de delitos, así como aquellas que registren denuncias de abuso policial y violación de derechos humanos (Propuesta de la Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile, 2019).
- d) **Un respeto y protección irrestricto de los derechos humanos** en todos los ámbitos de sus funciones. Esto se debe manifestar en una reforma profunda a la formación y

¹⁰ Convocatoria a un grupo transversal de académicos y expertos en políticas públicas de seguridad. Se estableció como objetivo desarrollar una propuesta de reforma a Carabineros de Chile para ser entregada a los tres poderes del Estado y compartida con la opinión pública.

capacitación de Carabineros, acompañado también con las medidas de control, monitoreo y evaluación del punto anterior.

A nuestro juicio, estos principios son capaces de dar respuesta a gran parte de los problemas que se formulan hoy ante el actuar de la policía durante los últimos años y podrían cimentar un camino hacia una policía al día con los desafíos actuales y de cara a la ciudadanía. Bien sabemos que los problemas no van a desaparecer por reformular las visiones constitucionales abstractas, pero sí podrían ser una oportunidad para reconstruir nuestras policías desde una perspectiva institucional y duradera.

3. Las caracterizaciones acerca de la organización interna de Carabineros y la PDI

Por último, otro debate que se puede abrir en el contexto de la discusión constitucional es sobre la organización interna de Carabineros; en particular, sobre la dependencia del ministerio encargado de la seguridad pública, los escalafones, sistema de nombramientos, ascensos, retiros y sucesiones de mando. Estas materias son solamente nombradas en la Constitución como un mandato al legislador para que sean reguladas en la ley orgánica constitucional. Por tanto, es factible considerar que nuestra próxima Carta Fundamental podría efectivamente dar ciertas luces acerca de estos elementos internos que han sido muy discutidos en la política nacional.

3.1. Dependencia del ministerio encargado de la seguridad pública

Actualmente, Carabineros de Chile y la PDI se encuentran bajo la dependencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Respecto a esto, una de las propuestas más interesantes que han surgido con objeto de mejorar la especialización y eficiencia de las policías, y a la vez darle un tinte menos político a la conducción de la seguridad interior del Estado, es la de dividir el ministerio en dos: uno encargado exclusivamente de la función política –en el sentido estricto del término– y otro a cargo de la seguridad interior del Estado (Soto, 2020).

Ha sido frecuente en los distintos gobiernos de turno, obviando los colores políticos, que el perfil de la persona que se busca para el cargo de ministro del Interior y Seguridad Pública sea mucho más enfocado en la primera que en la segunda de las funciones que el cargo describe: una persona con habilidades para negociar en el Congreso y un perfil mucho más político que técnico en materias de seguridad¹¹.

¹¹ Francisco Vidal Salinas, Andrés Zaldívar Larraín, Edmundo Pérez Yoma, Andrés Chadwick Piñera, Gonzalo Blumel Mac-Iver, entre otros, son un fiel ejemplo de esto.

Por tanto, si se busca dar un énfasis especial y profesional a la seguridad interior del Estado, es deseable acoger una propuesta en este sentido¹². De esta manera, con base en amplios acuerdos en materia de seguridad interior, podemos construir una verdadera y necesaria política de Estado, sin que se vea afectada directamente por los vaivenes políticos de gobiernos venideros.

3.2 Incorporación a las plantas y dotaciones de Carabineros y la PDI

La Constitución actual remite la regulación de estas materias a las respectivas leyes orgánicas constitucionales de Carabineros y la Policía de Investigaciones. Por tanto –y a nuestro juicio, con una adecuada técnica constitucional–, se trata solamente de un mandato del constituyente a regular estas materias que son de especial importancia para su organización y funcionamiento.

Dicho lo anterior, nos atrevemos a señalar ciertas ideas en la línea del principio de control, monitoreo y evaluación efectivo a las policías, que podrían llegar a reflejarse en el mandato constitucional, o bien en una futura ley orgánica constitucional que regule estas materias.

En primer lugar, por motivos de transparencia y probidad de las instituciones, se ha planteado eliminar el carácter secreto de las plantas y dotaciones de Carabineros de Chile, estableciéndose expresamente que esta información será reservada solo cuando ponga en serio riesgo la seguridad pública¹³. Esto se explica por los recientes episodios de fraude al fisco que involucró a Carabineros, los cuales justamente se realizaban vía un déficit en la dotación, recibiendo de igual manera los recursos de gastos del personal no contratado. Eliminando el carácter secreto de las plantas y dotaciones, permitiría una fiscalización más expedita por parte de las autoridades y la sociedad civil en estos asuntos.

Una segunda propuesta en esta línea dice relación con los criterios de selección de alumnos aspirantes a la Escuela de Carabineros y la Policía de Investigaciones, los cuales, según las respectivas leyes orgánicas constitucionales, se determinan por sus decretos o estatutos. En este sentido, es deseable que dichos criterios estén sujetos a una evaluación o control por parte de la autoridad civil especializada, de manera que se transparenten y unifiquen criterios en las selecciones de aspirantes.

12 La Constitución actual solo se remite a establecer la dependencia de las policías del ministerio encargado de la seguridad interior del Estado (cuálquiera sea este). Por tanto, no es necesaria una reforma constitucional –o nueva Constitución– para realizar dicho cambio.

13 Sobre esto, existe actualmente un proyecto de ley en tramitación: Boletín 11790-25: Modifica 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 las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

3.3 Ascensos y retiros

Sobre este apartado, existe un amplio y positivo consenso en distintos sectores políticos en relación con algunas directrices generales: el avance gradual hacia un modelo de policía de corte civil, el ascenso por mérito, transparencia, controles externos y una alta profesionalización (Comisión del Senado, 2019).

Como primer punto, la carrera funcionaria en Carabineros de Chile tiene varios desperfectos. En primer lugar, a la luz de la experiencia comparada, los 20 años de carrera que permiten acogerse a un retiro con beneficios es una carrera breve, que incentiva la fuga de capital humano valioso para la institución (Comisión del Senado, 2019). En este sentido, es deseable una propuesta e incentivos que alarguen la carrera del cuerpo de Carabineros, en la línea de asegurar un mayor profesionalismo y experiencia en la institución.

En esta misma línea, el centro de estudios Libertad y Desarrollo propone «ampliar la carrera policial de 30 a 35 años con derecho a pensión completa, lo que permitirá que funcionarios con conocimientos, especialización y experiencia puedan seguir desarrollando su carrera por mayor tiempo» (Ubillia y Greene, 2020, p. 25).

Luego, a nuestro juicio, una de las lógicas más dañinas para los fines de la carrera de Carabineros es que el desarrollo de la carrera funcionaria esté definido por el ingreso al plantel y la antigüedad. Esta estructura rígida produce que los ascensos tengan como elemento decidor y principal los años ejercidos en la institución, en desmedro de factores como la capacidad o el mérito. Si bien la antigüedad debe ser un factor importante a considerar, por sobre todo, en la estructura y carrera policial, es deseable introducir innovaciones que flexibilicen estos criterios, con el fin de introducir elementos que incentiven el profesionalismo y el trabajo.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública del año 2018 se desarrolla en esta línea. La Propuesta N° 45 señala:

Se deberán revisar y actualizar los criterios para la promoción y ascenso del personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad contenidos en sus respectivas leyes orgánicas. Se establecerá por ley el mérito como el criterio de mayor ponderación en la decisión de ascenso en todos los niveles. Para esto, se entiende el mérito como la capacidad de desempeñar de buena forma un cargo de mayor responsabilidad, que incluye aptitudes, conocimiento y experiencia (p. 22).

Si bien estos temas son de especial importancia de cara a la modernización o reforma de Carabineros, su detalle excede ampliamente la perspectiva constitucional de este trabajo¹⁴. Es por esto que proponemos, a modo de principios o directrices generales para la labor legislativa, una visión que encarne una profesionalización de la institución desde una perspectiva civil, a través de la transparencia, el control civil y el mérito en la carrera funcional.

IV. Propuestas y conclusiones

Aunque la discusión pública actualmente esté monopolizada por la caracterización «militar» de Carabineros de Chile, debemos hacer presente que no hay evidencia o correlato que nos permita concluir que los múltiples problemas de legitimidad, abusos o corrupción se sigan de dicha definición, y más aún, que un cambio constitucional en este sentido sea una solución óptima a la crisis de nuestra policía.

Por su parte, la PDI muchas veces ha quedado fuera de los debates más polémicos acerca de las policías. Esto no significa que su explicación radique en su carácter «civil» o que estemos en presencia de una institución modelo. Su rol preponderantemente investigativo en la función policial los aleja del «fragor» de los episodios de violencia o enfrentamientos con civiles que en gran medida han puesto en tela de juicio a la institución de Carabineros. La PDI también debe revisar su organización y función interna, así como profesionalizar su técnica y labor investigativa.

Lo verdaderamente importante con miras a una nueva Constitución es poder aportar con algunas directrices o principios generales que sean capaces de inspirar al legislador en el largo camino que implica reformar seriamente nuestras policías para los próximos 40 o 50 años. Una policía

profesional, con un fuerte enfoque en el servicio público, una formación y vocación por el respeto a los derechos humanos, y una clara identificación que resalte su historia institucional, es lo que creemos que necesitan nuestras policías como modelo para el futuro.

Una policía profesional, con un fuerte enfoque en el servicio público, una formación y vocación por el respeto a los derechos humanos, y una clara identificación que resalte su historia institucional, es lo que creemos que necesitan nuestras policías como modelo para el futuro.



14 Ver más en: Acuerdo por la Seguridad Pública (2018).

En este sentido, proponemos las siguientes definiciones para las policías en la nueva Constitución:

1. El deber de obediencia al poder civil y el carácter de no deliberantes.
2. La consagración explícita del respeto y cuidado irrestricto de los derechos humanos en la formación de la dotación y en el ejercicio de sus funciones.
3. Los fines de las fuerzas de orden y seguridad pública deben ser
 - dar eficacia al derecho;
 - garantizar el orden y la seguridad pública;
 - (vocación y servicio público hacia la ciudadanía).
4. La consagración explícita de que el monopolio del uso de la fuerza recae directamente en las policías. Acompañado de un mandato directo al legislador -y no al Ejecutivo- para que sea materia de ley la regulación del uso proporcional, inteligente y racional de la fuerza por parte de las policías.
5. La creación del Ministerio de Seguridad Pública (separado del Ministerio del Interior).
6. Un mandato al legislador para la creación de leyes supramayoritarias que regulen a Carabineros y la PDI, las cuales deben adaptar las siguientes directrices y criterios:
 - Ascensos con criterios profesionales y de mérito.
 - Alargar la carrera funcionaria.
 - Transparencia y control civil en la admisión del personal y la dotación.
 - Mecanismos de rendición de cuentas y controles externos en la organización y funciones.

De esta manera, desde la nueva Constitución podemos establecer una hoja de ruta y una orientación clara a la futura institucionalidad de las policías, una que esté realmente al servicio de las personas, consciente de la importancia de su legitimidad, y que responda y se adapte a los difíciles desafíos del orden y la seguridad de sociedades cada vez más complejas y diversas.

V. Bibliografía

Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (2018). Gobierno de Chile. Recuperado de: https://s3.amazonaws.com/gobcl-prod/filer_public/ee/24/ee24bee7-4c2c-4dc3-937b-601936bc3d27/acuerdo-por-la-seguridad.pdf

Bassa, J. y Moncada, D. (2019). Protesta social y derecho: una tensión irresoluble. Izquierdas (online) nº 46, Santiago, mayo 2019. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000200105>

Bobbio, N. (1998). Teoría general de la política. (3^a ed.) (coord. M. Bovero). Madrid: Trotta. Comisión para la reforma (Senado). (2019). Propuesta de reforma a Carabineros de Chile. Recuperado de: https://derecho_udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comision-CC81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf

Cortés, P. (2020, 12 de junio). El problema de una policía militarizada. Ciper académico. Recuperado de: https://www.ciperchile.cl/2020/06/12/el-problema-de-una-policia-militarizada/#_ftn11

Cozzi, R. (2021) Derecho a vivir sin miedo. Revista Raíces, nº 2. Santiago de Chile. pp. 7-11.

Dammert, L., Vergara, E. (2020), Seguridad ciudadana y nueva Constitución. Friedrich-Ebert-Stiftung: Santiago, Chile.

Duce, M.; Dammert, L. (2019) Propuestas para iniciar un proceso de reforma a Carabineros. Fundación Espacio Público. Recuperado de: <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2019/11/Propuestas-para-iniciar-proceso-de-reformas-a-Carabineros-de-Chile.pdf>

Finnis, J. (1980) Ley natural y derechos naturales. (trad. C. Orrego). Abedelo Perrot: Buenos Aires, Argentina.

Gargarella, R. (2008). El derecho frente a la protesta social. Revista de la Facultad de Derecho de México. Vol. 58, nº 250.

González, A. (2020). Carabineros de Chile: ¿Modernización o reforma? Instituto de asuntos públicos de la Universidad de Chile, nº1. <http://www.inap.uchile.cl/noticias/169024/carabineros-de-chile-modernizacion-o-reforma>

Holmes, S. (1999). El precompromiso y la paradoja de la democracia. Recuperado de: <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/derechoconstitucional/files/2016/04/Precompromisos-y-las-paradojas-de-la-democracia.pdf>

Kouyoumdjian, R. (2021) La lógica de las relaciones cívico-militares. El mostrador. <https://www.elmos-trador.cl/destacado/2021/03/25/la-logica-de-las-relaciones-civico-militares/>

Kraska, P. (2007). Militarization and Policing — Its Relevance to 21st Century Police. *Policing*. Oxford University Press, 501–513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>

Moloeznik, Marcos Pablo. (2019). Seguridad interior, un concepto ambiguo. *Revista IUS*, 13(44), 147-182. Epub 1 de julio de 2019. En <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.458>

Soto, S. (2021). *La hora de la Re-Constitución*. Santiago, Chile: Ediciones UC.

Toledano, G (2017). El carácter militar de las fuerzas policiales en Europa. Especial referencia a la Guardia Civil. Madrid, España. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40984/1/T38326.pdf>

Ubilla, R y Greene, P. (2020) Modernización de las policías y la institucionalidad de seguridad: propuestas para el debate. *Libertad y Desarrollo: Serie informe. Sociedad y política* 176. Santiago de Chile.

Jurisprudencia citada:

Sentencia del Tribunal Constitucional, 4/81, 3 de noviembre de 1981.

Legislación consultada:

Constitución Política de la República.

Decreto con Fuerza de Ley N° 2.484, 1927.

Decreto Ley N° 2.460, 1979.

Ley N° 18961, 1990. Recuperada de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329>