

## PROPUESTAS PARA INICIAR UN PROCESO DE REFORMA A CARABINEROS DE CHILE

Mauricio Duce y Lucía Dammert<sup>1</sup>  
Noviembre de 2019  
Fundación Espacio Público

### Introducción

Carabineros de Chile, desde hace algún tiempo, enfrenta una profunda crisis que se puede expresar en tres dimensiones:

1. Crisis de desempeño: referida a falta de capacidad profesional para cumplir eficazmente sus funciones de prevención, investigación de los delitos y control del orden público.
2. Crisis de control: referida a su excesiva autonomía (fáctica) y escasa rendición de cuentas en materia de gestión operativa, financiera y desarrollo institucional.
3. Crisis de legitimidad: referida a la pérdida de credibilidad y confianza en amplios sectores de la población.

Estas tres crisis le ha impedido a la institución cumplir satisfactoriamente con sus principales funciones constitucionales y legales, incluidas la prevención e investigación de delitos y el control del orden público. Lo ocurrido las últimas semanas ha hecho más evidente la existencia de varios problemas que han generado esta crisis, pero se trata de una cuestión que se viene manifestando ya hace varios años y que requiere de cambios y transformaciones orientadas a resolver algunas temáticas urgentes, pero especialmente con una mirada de mediano y largo plazo que apunte a una re-configuración institucional significativa.

En este contexto, este documento presenta ideas preliminares para iniciar un debate acerca de reformas a Carabineros que nos permita contar a futuro con cuerpos policiales altamente profesionales, especializados y que cumplen satisfactoriamente los estándares de eficacia y respecto a los derechos que impone el Estado de Derecho. En la sección final, formulamos también ideas y propuestas referidas al actuar de Carabineros para ayudar a enfrentar de manera inmediata los problemas de orden público, violencia, delincuencia y abusos policiales generados estas últimas semanas.

---

<sup>1</sup> En la elaboración de este documento se ha contado con la ayuda de Manuel Aris, investigador de Espacio Público, y con ideas formuladas por varios directores y directoras de la institución. También hemos considerado ideas que fueron discutidas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública y que no formaron parte del informe final de julio de 2018 de dicha instancia. Este documento representa las opiniones de sus autores y no la de cada uno de los integrantes de Espacio Público.

## **La orientación general de la reforma a Carabineros y propuesta para avanzar**

La magnitud de la crisis que afecta a Carabineros de Chile hace difícil que pueda ser superada en un plazo breve con algunos proyectos de reforma legal específicos, como los que actualmente se tramitan en el Congreso Nacional. Se requieren reformas profundas, incluso algunas referidas a aspectos estructurales de su actual configuración institucional que no han estado en la mesa de discusión. Por ejemplo, su carácter militarizado, la existencia de dos escalafones tan diferenciados como los actuales, sus niveles de centralización, entre otros.

Este debate se debiera hacer sin prejuicios ni temas vedados y estar abierto a pensar en soluciones que incluso puedan pasar por la configuración de nuevas organizaciones policiales con funciones más acotadas que las que en la actualidad tiene Carabineros. Más allá de esto, es difícil que se pueda avanzar en una nueva institucionalidad policial eficaz y socialmente legitimada, sin abrir un debate y contar con un nuevo consenso respecto al horizonte normativo del tipo de organización policial que esperamos consolidar a mediano y largo plazo.

En nuestra opinión dicha orientación debiera ser avanzar a lo que la literatura identifica como un modelo de policía democrática. Las policías democráticas tienen por finalidad resguardar el bien común, garantizando -contra toda otra fuerza- los derechos de las personas. Con tal propósito, la policía es el único organismo habilitado para detentar el monopolio legítimo de la fuerza. Para su ejercicio se relaciona con la autoridad civil del Estado, actuando en su nombre. El desafío central de toda policía democrática es la prestación de un servicio *de manera justa* y efectiva ante el delito, generando legitimidad social y apegada a la legalidad, contribuyendo con ello a la cohesión social. Esto supone una visión muy diferente a la que actualmente pareciera orientar el trabajo de Carabineros y, como señalamos, supondría pensar de una manera muy diversa su actual configuración institucional. Una orientación de esta naturaleza debe luego traducirse en el desarrollo de modelos policiales más específicos.

Una reforma de esta naturaleza supone ser enfrentada como una tarea de Estado, con amplios niveles de consenso entre distintos sectores y liderazgo político sostenido en el tiempo. También requiere ser llevada con y no contra las policías, lo que significa que se debe obtener el compromiso de la propia institución e identificar liderazgos adecuados para participar de este proceso, para ello la autoridad política debe establecer y utilizar incentivos que promuevan una participación institucional leal y comprometida con el proceso de cambio.

Consideramos urgente abrir un debate sobre esta orientación normativa de la policía que queremos de manera que ella sea el foco que ilumine esfuerzos incrementales de reforma. Por eso proponemos al Gobierno:

- Constituir en el corto plazo una mesa de trabajo que consulte la participación de expertos y expertas (nacionales e internacionales), sociedad civil con experiencia en el área, personas del mundo policial y político transversales que encare esta discusión y oriente el debate de reformas de mediano y largo plazo.

## **Ideas y propuestas de cambios parciales e incrementales en los que se puede avanzar con mayor rapidez**

Si bien la apuesta a mediano y largo plazo debe ser una nueva configuración institucional, resulta urgente partir con algunos cambios parciales y de manera incremental, pero que no impidan el avance más profundo que debe realizarse.

De esta forma, consideramos que se debe avanzar en forma rápida en regular algunos aspectos vinculados a la crisis de desempeño (que también se vinculan con la crisis de control y legitimidad). En esta dirección proponemos:

- Se debe avanzar en forma urgente en la revisión del proyecto de Ley (en elaboración) y profundizar las propuestas contenidas en el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública en julio de 2018 números 28 a 42 vinculadas al ingreso y formación de los funcionarios policiales. Como hemos señalado, un problema importante de la actual crisis se explica por enormes déficits de capacidad profesional. En consecuencia, se debe asegurar la mejora de los niveles profesionales y de diversidad de quienes forman parte de nuestras instituciones policiales, contando de programas de formación adecuados para generar las habilidades requeridas para cumplir sus funciones con estricto apego a la legalidad y eficacia.
- Se debe avanzar con mayor profundidad y rapidez en la especialización funcional de las policías, pero no sólo considerando el eje prevención e investigación que es lo que se ha discutido a la fecha, sino también incluir el cómo garantizar cuerpos policiales que cumplan en forma eficaz y adecuada las funciones de control de orden público, trabajo comunitario y otras funciones (ejemplo control de tránsito).
- Se debe adoptar cambios para mejorar la capacidad institucional para producir prueba pericial de calidad. Tal como lo demuestra la experiencia comparada y, crecientemente la realidad nacional, la investigación moderna descansa cada vez más en la capacidad del sistema para generar evidencia científica y peritajes de todo tipo que permiten esclarecer delitos que de otra forma es muy difícil investigar. La prueba pericial se ha ido transformando así en una evidencia decisiva en los sistemas de justicia penal contemporáneos. Esto requiere un sistema científico y pericial robusto, de alta calidad y confiable. Lamentablemente, cuando se examina la realidad nacional a la luz de la evidencia disponible, es posible detectar que todavía estamos muy lejos de una situación óptima. Existen serios problemas de falta de especialización en disciplinas forenses. Hay defectos en los incentivos para especializarse, incorporarse y luego mantenerse en la planta de las instituciones. También existen problemas de diseño y ubicación institucional de las unidades que producen prueba pericial, hoy repartidas en varias agencias y con estándares de funcionamiento y control muy diversos. Tanto Carabineros como PDI cuentan con laboratorios y hay que ver qué se hace con ellos. Además, la acreditación de laboratorios acorde con normas internacionales es la excepción, entre muchas otras falencias.

En este contexto se plantea estudiar la creación de un sistema nacional forense unificado con amplia cobertura regional, que tome los actuales recursos disponibles en distintas instituciones del Estado (incluyendo LABOCAR; LABOCRIM y otros) y lo vincule orgánicamente con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

- Se debe establecer en forma urgente un sistema de evaluación externa y validado técnicamente que permita medir la eficacia de los principales programas y estrategias desarrollados por la institución en materia de prevención del delito, por ejemplo, el STOP. Las evaluaciones deben incluir recomendaciones específicas de mejora o continuidad de los programas y sus resultados deben ser de acceso público.
- Por último, se debe avanzar en el vínculo del trabajo policial territorial con los alcaldes. No se propone la creación de policías municipales, sino que el diseño de instrumentos y herramientas legales y administrativas que mejoren los niveles de coordinación y que ésta no sea discrecional sino efectiva.

Por otra parte, también consideramos indispensable avanzar en medidas que se hagan cargo de las crisis de control y legitimidad. En este contexto, valoramos las propuestas formuladas por el Acuerdo Nacional de Seguridad Pública en julio de 2018 (propuestas 1 a 71) y luego las contenidas en el Proyecto de Ley que actualmente se discute en el Congreso (Boletín 12.250-25) que mejoraría, entre otras cosas, los deberes de rendición de cuentas, de planificación estratégica institucional y de sujeción a la autoridad civil de ambas policías. Con todo, resulta indispensable profundizar en algunos de sus contenidos y acelerar los cambios que en la actualidad se discuten en el contexto de dicho proyecto. Así, pensamos que para enfrentar la crisis de control y legitimidad se debe<sup>2</sup>:

- Crear una Oficina Independiente de Control de Conducta Policial, integrada por miembros externos a la institución, para conocer de las denuncias de las infracciones y abusos más graves que se cometan por los funcionarios y con el objetivo de fijar estándares para los procedimientos y resolución de todas las denuncias de abuso policial. Eventualmente puede cumplir la función de ser instancia de revisión de las decisiones adoptadas en el sistema de reclamos interno<sup>3</sup>.
- Traspasar todos los delitos que hoy son objeto de competencia de la justicia militar a la justicia civil.
- Se deberá reducir a un mínimo los gastos reservados de Carabineros de Chile, alcanzando un monto que se justifique en orden de las necesidades de gasto en inteligencia, y deberán rendir cuenta de los mismos de manera semestral a la Contraloría General de la República. Dicha rendición deberá ser detallada y suficientemente desagregada en rubros que permitan un control efectivo de su uso. En ella se acompañarán los documentos de respaldo necesarios y se mantendrá su forma reservada.

---

<sup>2</sup> Una parte de estas propuestas fueron formuladas en los debates que se tuvieron en la mesa de trabajo del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública y finalmente no fueron adoptadas o fueron recogidas de manera parcial.

<sup>3</sup> Ver por ejemplo el modelo potencial Inglaterra y Gales: <https://www.policconduct.gov.uk/who-we-are>

- Se deben institucionalizar vínculos, a través de cambios en la regulación y el desarrollo de protocolos de actuación, con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez, que permita a estos organismos supervisar procedimientos, formular recomendaciones específicas, trabajar en conjunto en su implementación y, luego, evaluar sus resultados.
- Se debe reformar el artículo 436 del Código de Justicia Militar, eliminando el carácter secreto de las plantas o dotaciones de Carabineros de Chile y de sus planes de operación y servicio, estableciéndose reserva pública sólo para información que pongan en riesgo serio la seguridad institucional con antecedentes concretos. Esa reserva, en todo caso, nunca debiera incluir a las autoridades encargadas de su control y supervisión.
- Se debe establecer un sistema de control de cumplimiento de las respuestas a las solicitudes de información al amparo de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, asegurando su oportunidad y completitud. Se propone el inicio de un trabajo de deliberación pública, con actores de la sociedad civil y del sector público, como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia, para determinar las informaciones cuya publicidad podría ser considerada como potencial riesgo para la Seguridad Nacional o interés de la Nación. Esta definición *a priori* permitirá fortalecer la legitimidad de las denegaciones de solicitudes de información pública, para lo cual debe ser realizado en diálogo con una diversidad de actores que le den legitimidad y sostenibilidad en el tiempo.
- Se debe incorporar a miembros de la sociedad civil, designados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y por las Comisiones del Congreso Nacional pertinentes, en las instancias de supervisión de los órganos de control interno y externo de abusos policiales y conductas indebidas de los funcionarios, y permitir su intervención en los procesos de reclamos internos.
- Se debe incorporar representantes de organizaciones de la sociedad civil relevantes en el diseño y configuración, especialmente en las etapas de diagnóstico, legitimización social y rendición de estados avance del Plan Estratégico de Desarrollo Policial (PEDP). Dicha participación se podrá asegurar a través de la creación de una Comisión de la sociedad civil que deberá tener una integración plural y reflejar adecuadamente las orientaciones del despliegue operativo y las estrategias focalizadas en territorios y grupos en riesgo debidamente insertas en la política institucional de desarrollo de Carabineros de Chile.
- Se debe fortalecer la estructura técnica en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Subsecretaría de Interior, División de Carabineros) que esté integrada por un equipo que tenga permanencia y que cuente con las competencias profesionales y recursos para apoyar el cumplimiento adecuado de las funciones fiscalizadoras del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sea una contraparte técnica empoderada en su relación con Carabineros de Chile. A más largo plazo nos parece que debiera pensarse en la

creación de un nuevo Ministerio de Seguridad Pública que cumpla esta función y que debiera absorber estos recursos.

- Se deben utilizar los instrumentos actualmente disponibles en Conicyt para promover la formación de capital humano avanzado en materia policial (magíster, doctorados y programas de intercambio) que luego permita integrar los equipos técnicos del Ejecutivo, Congreso y reforzar la capacidad instalada en la sociedad civil en la fiscalización y seguimiento del cumplimiento de las funciones policiales.
- Se deben diseñar mecanismos de prevención de conflictos de intereses, que permitan a todos los funcionarios conocer las implicancias de éstos y crear canales para realizar consultas previas a una decisión. En específico, los procedimientos de compras, adquisiciones y en general de manejo de recursos por parte de la institución, deben contar con controles internos y externos estrictos, que garanticen que las decisiones son motivadas por el interés de la institución y no por distorsiones producidas por intereses personales.
- Adicionalmente, se debe separar los temas de seguridad privada en una Superintendencia o institución ad hoc creada para regular la creciente y hoy poco regulada industria privada de seguridad.

### **Algunas ideas y propuestas para superar la actual situación de urgencia:**

Junto con las propuestas anteriores, es necesario también abordar con urgencia la situación de desorden público, violencia y delincuencia que enfrenta el país y exigir a las policías actuar con los estándares adecuados en un Estado de Derecho. En miras a mejorar la eficacia inmediata del actuar policial proponemos las siguientes medidas urgentes:

- Debe haber un proceso de focalización del uso de recursos policiales distinguiendo con claridad las prioridades a partir de los actos graves de violencia y delincuencia. Eso supone distinguir con más precisión la existencia de grupos muy diversos que participan en este tipo de actos, adoptando medidas apropiadas a la naturaleza de cada uno de ellos. Para ello se propone crear un grupo de tarea especializado en identificar a bandas o individuos que realizan saqueos o incendios.
- Se debe establecer y, en el caso necesario, reforzar un sistema de monitoreo y seguimiento de redes sociales e internet que permita anticipar preventivamente actos delictuales y vandálicos con capacidad de reacción rápida. En la actualidad se ha sabido de varios eventos coordinados y comunicados por estas vías sin que la autoridad las haya identificado oportunamente y luego prevenido con medidas efectivas. Para estos efectos se puede recurrir a la capacidad instalada en el mundo privado disponible en forma inmediata.
- Se debe establecer una unidad policial de respuesta rápida frente a situaciones de urgencia. En varias ocasiones alcaldes y otras personas han comunicado la realización inminente de saqueos o incendios sin que haya existido capacidad de respuesta policial oportuna.

- Se debe contratar un sistema de asesoría experta internacional en el control de actos delictuales para apoyar el trabajo de las distintas unidades policiales. Este grupo debe contribuir en el análisis de las estrategias policiales y aportar ideas para su mejoramiento e implementación.
- Debe contratarse equipos expertos en análisis de videos, imágenes y material digital de todo tipo que colabore en la identificación de autores de hechos delictuales más graves de manera de ayudar a focalizar las investigaciones penales en curso. Para esto nuevamente puede aprovecharse la capacidad instalada en el sector privado en la materia para actuar de manera urgente.
- Debe establecerse un sistema de revisión diario con los jefes de las distintas unidades policiales de los videos y material audiovisual relevante que permita evaluar el desempeño policial en las actividades de control del orden público, de esta manera para identificar buenas prácticas y replicarlas y también identificar y luego corregir malas prácticas a través de perfeccionamiento de protocolos, órdenes, etc. Se propone contar con apoyo en esas reuniones, a través de videoconferencia u otros medios análogos, a especialistas extranjeros para que asesoren la labor policial.

Por otro lado, pensamos indispensable que se adopten algunas medidas que garanticen el respeto a la ley y responsabilidad frente a situaciones de abusos y potenciales violaciones de derechos humanos. Las medidas que deben adoptarse a la brevedad son:

- Suspender de inmediato a los funcionarios que tienen denuncias en su contra por abusos y violaciones de derechos humanos.
- Generar un sistema de intervención y monitoreo de las unidades policiales y comisarías que tienen más denuncias de abuso policial y violación de derechos humanos.
- Exigir el uso de la identificación en los uniformes de los carabineros que permita identificar con precisión a los distintos funcionarios que intervienen en las actividades de control de orden público, prevención e investigación.
- Se debe implementar una política clara de mostrar preocupación por las víctimas, manteniéndolas informadas de las medidas de no repetición adoptadas y ofreciendo ayuda concreta.
- Se debe llevar un registro completo de todas las situaciones de abuso, violaciones de derechos humanos o incumplimiento de protocolos denunciadas o identificadas, para que sirvan para mejorar posteriormente la instrucción policial.
- Se debe fortalecer el uso de test de drogas a los funcionarios y suspender de funciones a los que den resultados positivos.
- Incluir de manera efectiva y real a observadores de la misma institución en los procedimientos, de modo que puedan rendir cuentas de la actuación de Carabineros al alto mando.

- Se debe fortalecer el registro audiovisual de las actuaciones policiales y generar un sistema de registro que asegure la integridad y fidelidad de los mismos.