

## AGENDA DE ORDEN PÚBLICO: RECUPERAR EL ESTADO DE DERECHO

- Pese a los esfuerzos que han efectuado el Gobierno y ciertos políticos para enfrentar la crisis social en la que se ha visto envuelto el país en las últimas seis semanas, el pilar del orden público sigue siendo el gran y preocupante talón de Aquiles. Hoy no se visualiza un compromiso transversal de la clase política al efecto, que respalde al Gobierno en el restablecimiento del orden público y del Estado de Derecho.
- En este contexto, el Ejecutivo ha impulsado una serie de proyectos de ley que, en su conjunto, apuntan a robustecer la capacidad del Estado en la materia, a fortalecer la capacidad preventiva, resguardar la infraestructura crítica, reestructurar y aumentar los niveles de probidad y cumplimiento de protocolos en la actuación de las fuerzas de orden y seguridad, y aumentar los elementos disuasivos frente a la comisión de desórdenes públicos y la severidad de las sanciones.
- Frente al desafío de recuperar el orden público y el Estado de Derecho, la comunidad política debe estar dispuesta no sólo a condenar categóricamente la violencia, sino a realizar acciones concretas que efectivamente lo demuestren.

Hoy se cumplen seis semanas desde que se inició una ola insurreccional en Chile. Tras sendos hechos de terrorismo, violencia y vandalismo, el panorama de destrucción es desolador y lo es en múltiples dimensiones -físicas, calidad de vida, económicas, incertidumbre, entre otras-. Pese a los esfuerzos que han efectuado el Gobierno y ciertos políticos para enfrentar esta crisis social, el Estado aún no es capaz de reestablecer el orden público ni el Estado de Derecho, esencial para el normal desenvolvimiento de los actores en democracia.

Lo cierto es que el Estado de Chile no se encontraba preparado para enfrentar acontecimientos de esta envergadura. Las razones son variadas y van desde una total falla, incapacidad e insuficiencia de nuestros sistemas de inteligencia, que no cuentan con las herramientas y habilidades para haber anticipado los sucesos que ocurrirían y para enfrentarlos; una falta de capacidad y preparación de nuestras fuerzas de orden y seguridad -las que además son escasas en número-, hasta un

debilitamiento y descrédito de la clase política en su conjunto, entre otras razones. Práctica y lamentablemente, la tormenta perfecta.

En este contexto, la violencia ha capturado las calles, los barrios y a los ciudadanos (lo que ha sido especialmente notorio durante aquellas jornadas en que se han alcanzado *peaks* de vandalismo y caos, y que coinciden con los llamados a paralización general efectuados por la Mesa de Unidad Social). Las fuerzas de orden se encuentran sobrepasadas por los múltiples y dispersos focos de desorden público, debiendo considerarse además que nuestro país tiene del orden de 60.000 carabineros en total. Los datos muestran que en Chile hay menos carabineros que otros países comparables de la OCDE, como España, Italia y Portugal. Además, dada la persistencia de los actos de violencia y desórdenes, se encuentran agotados.

Adicionalmente, Carabineros ha sido duramente cuestionado desde que comenzaron los desórdenes, lo que resulta preocupante, ya que más allá de las cuestiones de responsabilidad individual e institucional que hayan de resolverse por los tribunales, en términos de los excesos y abusos que pudieran haberse cometido, y de las reformas que haya que emprender para fortalecer y modernizar a la institución, la campaña de deslegitimación de la que han sido objeto ha debilitado su actuar, dejando con ello en una situación de desprotección a la ciudadanía, la que ha comenzado a defenderse por sí misma, lo que resulta aún más complejo.

Reestablecer el orden público resulta esencial y prioritario. Sin seguridad interior es y será imposible el normal desarrollo de las fuerzas políticas en democracia y, menos aún, alcanzar los objetivos que se esperan de la agenda social y constitucional que en paralelo avanzan. También es prioritario para intentar recuperar nuestra alicaída economía. Se trata de un deber esencial del Estado, al cual están llamados todos los poderes públicos que lo componen, los que deben reaccionar sin ambigüedades.

Sin perjuicio de esfuerzos de mediano y largo plazo que habrán de emprenderse respecto de la institucionalidad de nuestras fuerzas de orden y seguridad y de nuestros sistemas de inteligencia, así como de aquellos relacionados con la protección de los derechos de las personas, en lo inmediato el Ejecutivo ha impulsado una serie de proyectos de ley que, en su conjunto, apuntan a robustecer la capacidad del Estado para dar seguridad, fortaleciendo la capacidad preventiva, resguardando la infraestructura crítica, reestructurando la actuación de las fuerzas de orden y seguridad, aumentando los elementos disuasivos a la comisión de desórdenes públicos y contemplando sanciones más severas frente a los mismos. A continuación, nos referiremos a los aspectos esenciales de la Agenda de Seguridad.

## REFORMA AL SISTEMA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO (SIE)<sup>i</sup>

En julio del año pasado, en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, se efectuaron una serie de recomendaciones para modernizar nuestro sistema de inteligencia, a fin de hacerlo capaz de realizar una acción preventiva eficaz ante las nuevas formas de amenazas a la seguridad interna y externa (crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, ciberataques y protección de la infraestructura crítica del país). Estas recomendaciones fueron acogidas por el Ejecutivo el que, en noviembre de ese mismo año, presentó un proyecto de ley que reestructuraba el SIE para que respondiera a las necesidades actuales y pudiera proveer de información a las autoridades de modo que éstas pudieran tomar decisiones correctas y oportunas, con conocimiento de los escenarios a los que se enfrentaren y con la adecuada dimensión de su complejidad.

Habiendo transcurrido más de un año desde su presentación, este proyecto continúa en primer trámite constitucional en el Senado. Sin embargo, este panorama de lenta tramitación legislativa debiera cambiar dado el escenario actual, en que el Gobierno ha puesto a esta iniciativa urgencia de discusión inmediata. Un sistema moderno, capacitado y con herramientas es indispensable para la estabilidad del régimen democrático.

## PROTECCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA INFRAESTRUCTURA CRÍTICA<sup>ii</sup>

Día a día aumenta el número de comercios, entidades financieras, hospitales, comisarías, iglesias, servicios públicos, edificios patrimoniales y gubernamentales, entre muchos otros, que han sido víctimas del pillaje. Instalaciones estratégicas, como el Metro de Santiago, han debido continuar con resguardo policial, ante nuevas amenazas. La policía se ha visto sobrepasada ante la multiplicidad de focos en los que es necesaria su presencia para mantener el orden público y se encuentra agotada ante esta enorme exigencia que no ha dado descanso.

Ante esto, el Ejecutivo decidió reintegrar a los cuerpos de Orden y Seguridad a policías recientemente retirados, que contaren con buenas calificaciones, y adelantar el egreso de las escuelas que forman a carabineros y efectivos de la PDI, para contar con mayor presencia en las calles, lo que, no obstante, no es suficiente. Ante ello, presentó también un proyecto de ley, con urgencia de discusión inmediata, para permitir a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) proteger infraestructura crítica del país en los casos en que exista un riesgo para la seguridad de la nación. Se considera infraestructura crítica aquella cuya perturbación en su funcionamiento

o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios de utilidad pública, o para el eficaz funcionamiento de los órganos y la Administración del Estado.

Así, previo informe del Comité de Inteligencia, el Presidente de la República podrá ordenar, por medio de un decreto supremo fundado, la protección por parte de las FF.AA. de la infraestructura energética, las redes y sistemas de telecomunicaciones, la infraestructura de servicios sanitarios, los hospitales y los centros de abastecimiento, los puertos y aeropuertos, entre otros. La afectación a estas instalaciones no sólo produciría un daño grave a la población, sino que, además, hace vulnerable al Estado frente a amenazas de todo tipo.

### **REESTRUCTURACIÓN DE LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD<sup>iii</sup>**

En Chile, hace ya un tiempo, se ha acrecentado la desconfianza hacia las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana del país, fruto de diversos escándalos -de índole económico y operativo-, que han transparentado deficiencias en materia de probidad de nuestras instituciones. Sumado a ello, en los últimos días se ha venido cuestionando la actuación en terreno de las policías ya sea por la ineficacia de las tácticas utilizadas, como por el despliegue excesivo de la fuerza que afectaría los derechos humanos de los manifestantes.

Muchas de las propuestas del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (71 de 150) giraban en torno precisamente a la necesidad de modernizar las policías, de modo que el Ejecutivo hace ya más de un año presentó un proyecto de ley cuyos ejes centrales eran planificar estratégicamente el trabajo policial, fortalecer la gestión y el control financiero de las instituciones, y, por sobre todo, aumentar los estándares de probidad y transparencia. Este proyecto se encuentra ya en segundo trámite constitucional, pero no se ha eximido de críticas por no implicar una reforma de raíz de las Fuerzas de Orden y Seguridad, siendo calificado de insuficiente frente a la situación de emergencia que se está viviendo y se ha hecho un llamado al Ejecutivo por parte de los parlamentarios para complementarlo. No obstante ello, es necesario recordar que este proyecto se empalma con otros que, en su conjunto, apuntan a mejorar la actual gestión<sup>iv</sup>, sin perjuicio de las mejoras que es necesario realizar durante la tramitación del mismo para que las policías puedan cumplir de mejor modo con su deber constitucional.

## NUEVO ENTENDIMIENTO DEL DELITO DE DESÓRDENES PÚBLICOS<sup>v vi vii viii</sup>

Todas las personas tienen derecho a reunirse pacíficamente sin aviso previo, como consagra la Constitución. No obstante, estas reuniones deben efectuarse sin armas y, en caso de realizarse en plazas, calles y demás lugares de uso público, deben respetar ciertas reglas. La finalidad de estas limitaciones al derecho es asegurar que se mantenga el orden y no alterar significativamente la convivencia social. Sin embargo, el legítimo ejercicio del derecho de reunión se ha visto perturbado por personas que provocan desórdenes, ofenden y agreden a los funcionarios policiales, causan daños a la propiedad a través de destrozos, incendios y saqueos, portan y utilizan armas, muchas veces ocultando su rostro para evitar ser identificados y asumir sus responsabilidades. Esto afecta los derechos de los demás ciudadanos, que no han podido desenvolverse normalmente en su vida diaria y se han visto perjudicadas por los destrozos y pérdidas de sus negocios o fuentes laborales.

Ahora bien, el delito que sanciona los desórdenes públicos (artículo 269 del Código Penal), no responde a los fenómenos sociales actuales, lo que se ha traducido en una difícil aplicación de la norma y la consecuente impunidad de los responsables. Por ello, el Ejecutivo ha puesto urgencia, para acelerar su tramitación, a dos mociones parlamentarias presentadas recientemente, que establecen como circunstancia agravante especial al delito de desórdenes públicos, el ocultar el rostro mediante capuchas o pañuelos, con el fin de ocultar la identidad; y el utilizar barricadas o cualquier otro elemento que impida la libre circulación de personas o vehículos. El primero de estos proyectos ya fue aprobado en general en la sala del Senado, entendiendo que no se trata de una limitación al derecho de reunión, toda vez que los ciudadanos que lo ejercen no deberían temer a ser identificados, como sí quienes quieren aprovecharse de la situación para ocasionar daños.

Por último, se presentó a tramitación ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley que aumenta las sanciones a los “saqueos”. En estos casos, se establece una circunstancia agravante especial a la conducta tipificada como robo en lugar no habitado, de modo que de ser cometida en contexto de calamidad pública o grave alteración del orden público, se deberá aplicar el máximo de la pena correspondiente al delito (presidio menor en su grado máximo, es decir, de 3 años a 5 años 1 día). Ahora bien, en paralelo, el Ejecutivo puso urgencia de discusión inmediata a una moción parlamentaria presentada el 25 de noviembre que, reformando integralmente el delito de desórdenes públicos y aumentando su sanción, establece como circunstancia agravante del mismo, llevar a cabo actos de saqueo, concertados o espontáneos.

## COMENTARIOS FINALES

El orden público es esencial para conservar el Estado de Derecho, sin el cual el bien común no es ni será posible de alcanzar. La violencia no debe ser justificada como medio legítimo para obtener lo que no se consiguió en las urnas. El respeto a la democracia exige de nuestros parlamentarios discutir seriamente todas estas iniciativas, las cuales, si bien no son por sí mismas suficientes para alcanzar la anhelada paz social, constituyen herramientas necesarias para prevenir la ocurrencia de mayores perjuicios y fortalecer la respuesta del Estado frente a los actos de vandalismo. La “Declaración por la Paz Social, los Derechos Humanos y el Orden Público”, firmada mayoritariamente por senadores oficialistas y algunos de oposición el 27 de noviembre, podría entenderse como una demostración de este compromiso, sin perjuicio que aún resulta en un gesto insuficiente y hubiera sido muy deseable que fuera suscrito por el Senado y Cámara en su conjunto.

Estas medidas, junto a una batería de proyectos de ley y políticas administrativas que conforman el denominado “Acuerdo por la Paz”, podrían significar una luz de esperanza ante el escenario de incertidumbre en el que el país está sumido. La comunidad política debe estar dispuesta no sólo a condenar categóricamente la violencia, sino a realizar acciones concretas que efectivamente lo demuestren.

---

<sup>i</sup> Boletín N° 12.234-02, Fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado (13 de noviembre de 2018).

<sup>ii</sup> Boletín N° 13.088-02, Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas para establecer el rol de éstas en la protección de la infraestructura crítica del país cuando sea indispensable para la seguridad nacional, 26 de noviembre de 2019.

<sup>iii</sup> Boletín N° 12.250-25, Moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, 20 de noviembre de 2018.

<sup>iv</sup> Se encuentran en actual tramitación proyectos de ley destinados a modificar las plantas policiales, regular la carrera policial, levantar el secreto de la planta de Carabineros, especializar las funciones de Carabineros (destinándolo a la prevención) y de la Policía de Investigaciones (destinándolo a la investigación) y también, establecer el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP).

<sup>v</sup> Boletín N° 12894-07, Proyecto de ley que establece el ocultamiento de la identidad como tipo penal, circunstancia agravante y caso de flagrancia, 4 de septiembre de 2019.

<sup>vi</sup> Boletín N° 13050-25, Modifica el Código Penal para establecer circunstancias agravantes en los delitos contra el orden y la seguridad pública, cometidos por particulares, 7 de noviembre de 2019.

<sup>vii</sup> Boletín N° 13044-25, Fortalece las sanciones del delito de robo en lugar no habitado valiéndose de la multitud con ocasión de calamidad pública o grave alteración del orden público.

<sup>viii</sup> Boletín N° 13090-25, Modifica el Código Penal para tipificar como delito la alteración de la paz pública mediante la ejecución de actos de violencia, y agrava las penas aplicables, en las circunstancias que indica, 25 de noviembre de 2019.