

PROPUESTA CONSTITUCIONAL SOBRE LAS POLICÍAS Y SEGURIDAD PÚBLICA: RETROCESO INSTITUCIONAL

- Los artículos aprobados en el Pleno de la Convención Constitucional, relacionados con la seguridad y las instituciones policiales, representan un gran retroceso en relación con la institucionalidad que actualmente tiene nuestro país.
- El Pleno rechazó la norma que establecía que las policías están constituidas única y exclusivamente por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile. Dado que no quedó expresamente establecido en el texto constitucional que es una ley la que regulará esta materia, también se puede entender que mediante decreto presidencial se pueden crear nuevas policías. Esta falta de prolijidad profundizará las incertidumbres en tiempos en que se requieren instituciones sólidas.
- El concepto de organización interna militar facilita la mantención de la disciplina y no dice relación con la noción de “militarización de la seguridad interior” como lo han hecho ver numerosos convencionales motivados políticamente a fin de cambiar la tradición institucional de Carabineros de casi 100 años.

Los artículos aprobados en el Pleno de la Convención Constitucional, relacionados con la seguridad y las instituciones policiales, representan un gran retroceso en relación con la institucionalidad que actualmente tiene nuestro país. En el marco de la discusión constitucional se pierde la oportunidad de avanzar en un sistema de seguridad y orden público acorde a las necesidades que existen hoy y de contar con policías modernas para enfrentar los desafíos de las próximas décadas.

Las normas aprobadas son absolutamente insuficientes, ambiguas y con definiciones que apuntan a debilitar a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile (PDI).

Son cuatro los artículos aprobados relacionados con la seguridad y policías, según se detalla:

Artículo 48, numeral 12- Atribuciones del Presidente. Ejercer la jefatura máxima de las fuerzas de seguridad pública y designar y remover a los integrantes del alto mando policial.

Artículo 14.- Monopolio estatal de la fuerza. El Estado tiene el monopolio indelegable del uso legítimo de la fuerza, la que ejerce a través de las instituciones competentes, conforme a esta Constitución, las leyes y con pleno respeto a los derechos humanos. La ley regulará el uso de la fuerza y el armamento que pueda ser utilizado en el ejercicio de las funciones de las instituciones autorizadas por esta Constitución.

Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer, tener o portar armas u otros elementos similares, salvo en los casos que señale la ley, la que fijará los requisitos, autorizaciones y controles del uso, porte y tenencia de armas.

Artículo 18.- Conducción de la Seguridad Pública y Política Nacional de Seguridad Pública. A la Presidenta o Presidente de la República le corresponde la conducción de la seguridad pública a través del ministerio correspondiente.

La disposición, organización y criterios de distribución de las policías se establecerá en la Política Nacional de Seguridad Pública. La ley regulará la vigencia, alcances y mecanismos de elaboración y aprobación de dicha política, la que deberá comprender la perspectiva de género y de interculturalidad, y el pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales.

Artículo 19.- Policías. Las policías dependen del ministerio a cargo de la seguridad pública y son instituciones policiales, no militares, de carácter centralizado, con competencia en todo el territorio de Chile, y están destinadas para garantizar la seguridad pública, dar eficacia al derecho y resguardar los derechos fundamentales, en el marco de sus competencias.

Las policías deberán incorporar la perspectiva de género en el desempeño de sus funciones y promover la paridad en espacios de toma de decisión. Deberán actuar respetando los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza, con pleno respeto al derecho internacional y los derechos fundamentales garantizados en esta Constitución.

Son instituciones profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes.

Las policías y sus miembros estarán sujetos a controles en materia de probidad y transparencia en la forma y condiciones que determine la Constitución y la ley. Sus integrantes no podrán pertenecer a partidos políticos, asociarse en organizaciones políticas, gremiales o sindicales, ejercer el derecho a huelga, ni postularse a cargos de elección popular.

El ingreso y la formación en las policías será gratuito y no discriminatorio, del modo que establezca la ley. La educación y formación policial se funda en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos.

COMENTARIOS CRÍTICOS

Se observa, con preocupación, que todas las normas que se dictarán a partir de los artículos aprobados en la propuesta de nueva Constitución corresponden a leyes de quorum simple¹, lo que deja a toda la institucionalidad de seguridad en manos de mayorías circunstanciales que necesariamente afectarán la estabilidad de las instituciones, arriesgando su politización².

Respecto al artículo que establece la facultad del Presidente de la República de “ejercer la jefatura máxima de las fuerzas de seguridad pública”, esto no tiene un antecedente en la Constitución vigente. El ámbito de esta norma general necesariamente tendrá que ser interpretado en la ley de quorum simple respectiva, por lo que preocupa las dimensiones que ésta asuma. Se da a entender que implica un mando jerárquico explícito, a todo evento, con las responsabilidades políticas y administrativas que conlleva cualquier jefatura. Claramente esta función así definida, permite la intromisión de la autoridad política en materias propias del quehacer policial. Lo anterior, por cierto, puede abrir la puerta a una peligrosa incidencia de la política en las tareas de seguridad.

En cuanto a la norma propuesta, “monopolio estatal de la fuerza”, se destaca que los constituyentes mantengan esta disposición que es parte de la tradición constitucional de nuestro país. Es la Constitución Política la que debe definir que es el Estado el que debe ejercer el uso legítimo de la fuerza a través de las instituciones pertinentes y los principios y normas generales para el uso de armas por parte de las personas u organizaciones no estatales.

Con respecto al artículo 18, Conducción de la Seguridad Pública y Política Nacional de Seguridad Pública, se observan dos aspectos relevantes:

¹ Es necesario tener presente que, según lo aprobado por el Pleno de la Convención Constitucional, el Congreso de Diputadas y Diputados puede entrar en sesión con la tercera parte de sus integrantes. En razón de lo anterior, considerando que el Congreso se compone por un mínimo de 155 miembros, podríamos vernos expuestos a que una materia tan relevante como lo es la seguridad interior, sea aprobada por tan sólo 26 personas.

² La Cámara de las Regiones en principio sólo cuenta con facultades para conocer de las materias que se contemplan en las leyes de acuerdo regional. Sin embargo, la propuesta de nuevo texto la faculta para solicitar y aprobar por mayoría el conocimiento de proyectos de ley fuera de los considerados en el artículo.

1. Sobre la conducción de la Seguridad Pública, al no quedar claramente establecido su ámbito en la norma constitucional, queda abierta su interpretación en la ley de quorum simple, lo que al igual que en el caso de la atribución del Presidente de “ejercer la jefatura máxima”, afecta la estabilidad y se asumen riesgos de intervención política en las instituciones. Es importante constatar que este concepto no se encuentra contemplado en el actual texto constitucional.
2. Si bien constituye un avance en nuestra institucionalidad reconocer con rango constitucional la Política Nacional de Seguridad Pública, el artículo dejó abierto a una ley el rol de las policías en la formulación de dicha Política, lo que nuevamente nos hace suponer que los criterios políticos podrán estar por sobre los criterios técnicos. Debiera haber quedado en el texto aprobado el rol de las policías en la formulación de la Política, reconociendo que el Presidente o Presidenta es el que debe aprobarla.

El Artículo 19, Policías, comprende el único artículo que define los criterios que deberán tener las nuevas policías que surgirán a partir de la aprobación del nuevo texto constitucional.

A continuación, relevamos cuatro aspectos preocupantes que fueron omitidos en la propuesta constitucional y que, a nuestro juicio, son un retroceso para fortalecer una estrategia nacional de seguridad pública:

1. Se le quita el rango constitucional a Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile.

El Pleno rechazó la norma que establecía que las policías están constituidas única y exclusivamente por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, rechazando una indicación del Convencional Cristián Monckeberg. Al no precisar las instituciones policiales se abre la puerta a la creación de más fuerzas de seguridad autorizadas a usar armas. Dado que no quedó expresamente establecido en el texto constitucional que es una ley la que regulará esta materia, también se puede entender que mediante decreto presidencial se pueden crear nuevas policías. Esta falta de prolijidad profundizará las incertidumbres en tiempos en que se requieren instituciones sólidas.

La atomización de las fuerzas policiales pone en riesgo la efectividad y eficacia de la acción policial, entendiéndose que la coordinación entre los distintos cuerpos es esencial para el funcionamiento policial.

2. Se termina con el carácter militar de Carabineros de Chile.

Los tipos de cuerpos policiales en el mundo se pueden conceptualizar en dos grandes modelos, uno de organización jerárquica, centralizada y de tipo militar

(Carabineros de Chile) y el modelo de policías que se definen como civiles (Policía de Investigaciones de Chile).

El carácter militar se puede definir en tres dimensiones: lo organizacional, cadena de mando con estructura basada en los principios de subordinación, obediencia y antigüedad, existencia de centros de comando y control; lo operacional, patrones de actividad de acuerdo con modelos militares en áreas como inteligencia, escuadrones de elite y manejo de situaciones de alto riesgo y en lo disciplinario, impronta que regula las relaciones internas, otorgándole sellos de continuidad, homogeneidad y unidad de criterio; y en lo cultural, su historia, un lenguaje y estilo común. El concepto de organización interna militar facilita la mantención de la disciplina, y no dice relación con la noción de “militarización de la seguridad interior” como lo han hecho ver numerosos convencionales motivados políticamente a fin de cambiar la tradición institucional de Carabineros de casi 100 años.

Este proceso de cambio ha sido abordado en otros países, donde se ha perseverado en la línea de mantener el carácter militar de sus cuerpos policiales. En el mundo existen diversos ejemplos de policías de carácter y/o estructura militar, según se observa en el siguiente cuadro:

EN EL MUNDO EXISTEN DIVERSOS EJEMPLOS DE POLICÍAS DE CARÁCTER MILITAR

Tabla 1. policías de carácter militar en el mundo

Policía militar
Perú - Policía Nacional Peruana
Brasil – Policía Militar
Chile - Carabineros de Chile
Canadá - Policía Real Montada
España - Guardia Civil
Francia - Gendarmería
Italia - Carabinieri
Portugal - Guardia Nacional Republicana
Finlandia - Guardia de Fronteras

Elaboración: LyD.

Esta discusión también ha estado marcada por una corriente que aboga por una policía de carácter militar para los temas más “duros”, confrontacionales o peligrosos, los relacionados a narcotráfico, armas, desórdenes públicos o pandillas, para lo que se requiere personas con entrenamiento y equipamiento adecuado.

Hay otros que contraponen al concepto de policía de carácter militar con “policía comunitaria”, lo que no es, teóricamente, correcto. Esto, dado que la policía comunitaria no es un modelo de policía, sino una estrategia específica de prestación de servicios policiales, lo que en el mundo anglosajón se llama “policiamiento” o vigilancia policial. Esta estrategia comunitaria actuaría desde la prevención, rehabilitación y la reinserción. Esto es asimilable a los conocidos programas “*weed and seed*” (desmalezar y sembrar), donde las fuerzas de orden y fiscales “sacan” a los criminales de los barrios críticos para que luego los servicios sociales ofrezcan programas de tratamiento y revitalización del barrio (Department of Justice, 2018).

Bayley y Skolnick (en Labra, 2011), luego de examinar diversas experiencias de estrategias comunitarias, plantearon que este sistema debe presentar las siguientes características: prevención del crimen basado en la comunidad; reorientación del patrullaje; aumentar la rendición de cuentas y descentralizar el mando.

En Chile, esta estrategia preventiva la ha implementado Carabineros (policía de carácter militar) en forma parcial a partir de los planes cuadrantes en la década de los noventa y hoy a través de la metodología Sistema Táctico Operativo Policial. Asimismo, se han desarrollado planes que contienen elementos asociados a estrategias comunitarias, tales como el Modelo Integración Carabineros Comunidad (MICC) y las Patrullas de Atención a las Comunidades Indígenas (PACI). Esto demuestra que no existe un impedimento entre el carácter o estructura militar con las labores comunitarias.

3. Ausencia del Orden Público como objetivo de las instituciones policiales.

Se omite cualquier referencia al Orden Público como función esencial de Carabineros, sólo se definen las funciones de garantizar la seguridad, dar eficacia al derecho y resguardar los derechos fundamentales para ambas policías, lo que significa que la acción de Carabineros en orden público no tiene respaldo constitucional.

4. Terrorismo excluido del texto constitucional

En el texto no quedó ninguna norma que condene el terrorismo. Los convencionales rechazaron la indicación que establecía que “El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los Derechos Humanos y quienes cometan estas conductas, individual o colectivamente, constituyen un peligro para la sociedad”.

Al igual como está hoy día en la Constitución, se propuso y también fue rechazada la disposición que establecía que “una ley aprobada por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de

quince años para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular; para ser rector o director de establecimiento de educación o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones; ni podrá ser dirigente de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley.

Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular ni amnistía”.

Otras indicaciones rechazadas que constituían un avance para la profesionalización e independencia de las policías

Producto de haber rechazado indicaciones consideradas esenciales para asegurar el profesionalismo e independencia de las instituciones policiales, quedan vacíos que deberán resolverse a través de leyes comunes, tales como:

1. En la propuesta de nueva Constitución no hay referencias, a nivel constitucional, de que los miembros de las policías y sus mandos deben ser egresadas de los centros de formación de las propias instituciones. Al no quedar consagrado se corre el riesgo de que se norme permitiendo el nombramiento de personas de fuera de las instituciones, como por ejemplo, una ley que permita que el general director o director general puedan ser civiles que no provengan de las propias instituciones.

En este sentido se rechazó la indicación presentada por la convencional Constanza Hube, que establecía que “la incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas de instrucción, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determinen las respectivas leyes comunes. Asimismo, deberá regularse en las leyes de cada institución las materias propias de las carreras profesionales, la incorporación a las plantas, antigüedad, mando, sucesión de mando y los sistemas de salud y previsión social a las que estarán adscritas”.

2. También fue rechazada la indicación presentada por Hube, que proponía que “Al Presidente de la República le corresponderá designar y remover al General Director de Carabineros y al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile de acuerdo a las respectivas leyes institucionales. Los directores de las policías serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones y no podrán ser nombrados para un nuevo período. El Presidente de la República dispondrá, de acuerdo a las leyes respectivas, los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile. El procedimiento de remoción, por su parte, deberá ser establecido en las Leyes de cada institución”.

Al quedar consagrado constitucionalmente que el nombramiento y remoción de los superiores institucionales es potestad del Presidente, sin límites respecto a tiempos de ejercicio del cargo y respecto a seleccionar entre las primeras antigüedades institucionales, se continúa debilitando la institucionalidad policial al estar expuesto permanentemente a los cambios políticos. Es claro que bajo esta nueva disposición las elecciones de autoridades políticas no serán indiferentes para las instituciones policiales.

También quedó excluido del texto propuesto para una nueva Constitución los criterios para la designación, retiros y ascensos de los Oficiales de Carabineros y la PDI.

COMENTARIOS FINALES

Sin duda la propuesta constitucional en materia de seguridad y policías significa un retroceso para nuestro país, al dejar la mayor parte de sus características y funcionamiento sujeto a cambios a través de leyes de quorum simple, propiciando la inestabilidad y poniendo en riesgo su politización.

Actualmente, en momentos en que se necesitan policías robustas, la Convención deja fuera de la propuesta constitucional el carácter militar de Carabineros de Chile, perdiendo la oportunidad de establecer a nivel constitucional las bases de una institución esencial que se proyecte a futuro con criterios técnicos, de profesionalización, especialización, probidad, transparencia y respeto al Estado de Derecho.