

ACUERDO NACIONAL POR LA SEGURIDAD PÚBLICA: PRIMERAS CONCRECIONES LEGISLATIVAS

- Recientemente fueron presentados al Congreso Nacional cuatro proyectos de ley que concretizan gran parte de las medidas adoptadas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Se refieren a asuntos de modernización y fortalecimiento de la probidad y transparencia de las policías, control de armas, fortalecimiento del rol preventivo de los municipios y modernización del Sistema de Inteligencia del Estado.
- Se trata de un positivo primer paso, por la vía legislativa, para la reformulación de la estrategia de seguridad pública del país, lo que requerirá del consenso de las distintas fuerzas políticas. Lo anterior es sin perjuicio de las medidas administrativas ya adoptadas, que van en la dirección correcta, y de las que resta por concretar, que pueden significar un gran avance en estas materias.

En julio pasado se dieron a conocer las medidas consensuadas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (el “Acuerdo”), instancia convocada por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera para lograr consensos en uno de los cinco temas considerados de mayor trascendencia para el país. El Ejecutivo asumió el compromiso de transformar las propuestas del Acuerdo en medidas administrativas y legislativas, según correspondiera, con la misma urgencia con que fueron trabajadas en la mesa. En cumplimiento de aquello, antes de cuatro meses de la adopción del Acuerdo, la actual Administración presentó al Congreso Nacional cuatro proyectos de ley que se hacen cargo de gran parte de los asuntos comprendidos dentro de las 150 medidas.

Aun cuando en el ranking internacional de Ipsos “What Worries the World - September” nuestro país se sitúa en el cuarto lugar entre aquellos más preocupados por el crimen y la violencia, sólo antecedido por Sudáfrica, México y Perú¹, los recientes resultados del Índice Paz Ciudadana-GfK Adimark, dan cuenta de una importante mejoría en el índice de victimización y re-victimización en los hogares y también en el índice de temor, que mide los niveles de percepción de inseguridad en temas de delincuencia en las personas encuestadas. De acuerdo a dicho Índice, la victimización bajó significativamente entre 2017 y 2018, pasando

de un 39,5% a un 36,4%, y la tasa de re-victimización bajó de 25,8% a un 21,5%, en igual período. Respecto de las personas que declaran sentir alto nivel de temor, se transita de un 16,6% a un 10,4% entre 2017 y 2018, siendo la cifra más baja de la serie histórica desde 1998. Estos resultados, vinculados a una mejor evaluación de las funciones del gobierno en temas de seguridadⁱⁱ, revelan que se avanza en la dirección correcta al priorizar estos temas en la agenda de gobierno, sin perjuicio de la tarea constante que esta materia implica y la necesidad de perseverar para tener resultados permanentes.

En este contexto, cabe recordar que previo a la presentación de las iniciativas legales, el Gobierno había adoptado medidas concretas respecto al combate contra la delincuencia. Al asumir su mandato, el Presidente Sebastián Piñera dio una señal clara al remover al General Villalobos del mando de la institución de Carabineros, instruyendo al designado General Soto el adoptar, a la mayor brevedad, diversas medidas de gestión para mejorar los resultados en la materia. Así, se produce la remoción y el reemplazo de funcionarios en altos cargos en la institución; se pide a Carabineros priorizar la seguridad en las calles y barrios, reasignando personal; se da periodicidad a los operativos nacionales de prevención y, sin perjuicio del proyecto de ley conocido como STOP que busca institucionalizar el sistema operativo policial y que se tramita en el Congreso, administrativamente se retoma este sistema -que encuentra su origen en el primer mandato del Presidente Piñera- como una medida de gestión para perfeccionar la coordinación de las policías.

No cabe duda que resta trabajo por realizar. En este sentido, las medidas propuestas en el Acuerdo están orientadas a restablecer la confianza de la ciudadanía en las autoridades a cargo de la seguridad pública, introduciendo normas de probidad y transparencia y mejorando la coordinación entre las mismas. La reciente remoción del General de Orden y Seguridad de Carabineros apunta en la dirección correcta y refleja la voluntad del gobierno de avanzar en esta materia, pese a que ello debiera ser acompañado de cambios más profundos.

En otro aspecto, ante la mayor participación de armas de fuego en delitos de mayor connotación social, se propusieron medidas para aumentar la fiscalización y fomentar su entrega voluntaria. Además, se consideró necesario rediseñar el Sistema de Inteligencia del Estado, adecuándolo a las necesidades actuales, entre muchas otras medidas.

A continuación resumimos los principales contenidos de las iniciativas legales:

1. Proyecto de ley que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Íntimamente vinculada a la sensación de inseguridad está la desconfianza en la capacidad de los órganos públicos para mantener el orden y la seguridad interior. Ello se puede vincular, en parte, con los escándalos de corrupción protagonizados por estas instituciones, tanto por mal uso de recursos públicos como por la falta de transparencia en sus procedimientos, y a procesos policiales en los que no se respetan los protocolos o, derechamente, se actúa en infracción a la normativa.

El Acuerdo reflejó la importancia de contar con policías robustas para enfrentar las tareas de prevención, control e investigación del delito, para lo cual consideró apremiante una reformulación institucional, frente a los nuevos conflictos que enfrentan tanto interna como externamente. A su vez, los miembros de la mesa recomendaron incorporar parámetros modernos de gestión, mayor fiscalización, auditorías, controles financieros, rendiciones de cuentas y procedimientos claros de denuncia de irregularidades y de falta de probidad.

Recogiendo estas ideas, el proyecto de ley incorpora medidas que no sólo se refieren al resguardo de la gestión financiera, sino también de otros aspectos relevantes en el obrar policial, dotando a las instituciones de controles internos y externos a fin de sancionar los excesos en la función policial y cualquier otra conducta que se aleje de los estándares de probidad y transparencia. Para ello, dispone, entre otras, la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Policial para definir los objetivos institucionales de las policías, respecto de los cuales deberá rendirse cuenta pública. Además, crea mecanismos de control interno y externo para supervigilar el ejercicio de las funciones de las policías y prevenir y controlar faltas de probidad e infracciones a los reglamentos de conducta. A su vez, se entrega a la Subsecretaría del Interior el control del presupuesto y se ordena la creación de un Comité de Auditoría Policial en cada una de las instituciones, contemplándose auditorías externas y unidades de auditoría interna.

2. Proyecto de ley que establece normas especiales para la entrega voluntaria de las armas de fuego a la autoridad, fija obligaciones a ésta, determina un plazo para la reinscripción de dichas armas y declara una amnistía. Otra de las causas asociadas al aumento de la sensación de inseguridad es el incremento de la participación de armas de fuego en delitos graves y el uso de armas de alto calibre por bandas delictuales. En el Acuerdo se propone aumentar el control sobre las armas inscritas, haciendo más exigentes los requisitos para inscribirlas, estableciendo sanciones por no notificar el extravío y facilitando el registro de las

armas por los herederos de los poseedores inscritos. Esto, toda vez que un 60% de las armas incautadas por Carabineros y por la Policía de Investigaciones (PDI) son armas inscritas, y de las 753.619 inscritas, 25.980 se encuentran extraviadas, 21.113 fueron robadas, 471 hurtadas y 186.448 se encuentran asociadas a personas fallecidas. Lo anterior, además de perfeccionar el proceso de fiscalización y establecer una forma de actualización constante del registro, y, junto con ello, otorgar un nuevo plazo de amnistía para la devolución voluntaria de armas.

El proyecto de ley presentado propone que la Dirección General de Movilización disponga de una plataforma virtual que facilite la entrega de armas de fuego por poseedores o tenedores inscritos o por sus sucesores, otorgando guías de despacho que les permitan entregarlas en las unidades de Carabineros, PDI o Comandancias de Guarnición de las Fuerzas Armadas dispuestas para ello. De las armas entregadas se llevará un registro que se deberá entregar trimestralmente al Ministerio Público. A su vez, previa destrucción de las armas, deberán ser sometidas a un ADN balístico e ingresados sus resultados a una base de datos. Además, dentro de 6 meses deberán reinscribirse todas las armas, cumpliendo los requisitos legales de inscripción, con exclusión de la regularización técnica de aptitud de disparo y la evaluación de aptitud física y psíquica del poseedor.

Sin perjuicio de que la actualización de los registros sea un primer paso para contar con la información necesaria y así evitar el uso de armas inscritas para fines delictuales, sólo se está abarcando una parte del problema. Ni el proyecto ni el Acuerdo se hacen cargo de manera suficiente de la situación de las armas ilegales que circulan en el país. Por su parte, se echan de menos propuestas tendientes a reforzar la labor de Aduanas respecto a la entrada de armas y la labor de las policías para rastrear de manera más efectiva las ya ingresadas. También hay que recordar que si bien la entrega de armas que se propone contempla innovaciones, en Carabineros de Chile ya existe un programa para la entrega voluntaria, que desde el lanzamiento de la campaña en 2015 hasta agosto de 2017, ha importado la recolección de más de 9 mil armasⁱⁱⁱ.

3. Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, fortaleciendo el rol preventivo de los gobiernos locales. Si bien las municipalidades ya tienen atribuciones respecto a la seguridad de sus comunas, no se encontraba establecida a nivel legal su función preventiva. Así, aunque podía ser un asunto de primer orden en algunas, no lo era necesariamente en todas. Asimismo, el presupuesto disponible para estos fines en las distintas comunas es bastante desigual y no se encuentra necesariamente relacionado al

nivel de delincuencia en las mismas. Así y todo, al año 2015, 247 de las 345 municipios del país contaban en su presupuesto con el ítem “vigilancia municipal” con un gasto anual del orden de los \$ 52 mil millones^{iv}.

Se propuso reconocer a nivel legal su rol preventivo, señalando que la intervención deberá tener un carácter estratégico territorial (recuperar espacios públicos, mejorar la iluminación, contar con apoyo psicosocial, etc.). El proyecto fortalece los Consejos y permite la colaboración con Carabineros en los asuntos señalados. Además, ordena ajustar el Plan Comunal de Seguridad Pública a la Política Nacional de Seguridad Pública Interior y a las estrategias de gestión policial.

El involucramiento de estas instancias a nivel preventivo es de gran relevancia, toda vez que al tener un conocimiento cercano de la realidad territorial son capaces de tomar decisiones de prevención más acertadas que si fueran a nivel global. A su vez, descongestionar la labor de Carabineros en asuntos en los cuales no se requiere el uso de la fuerza pública, como lo es la dirección del tránsito, permite a aquellos destinar mayores recursos a la protección de la ciudadanía.

4. Proyecto de ley que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado. El Sistema de Inteligencia del Estado es el conjunto de organismos de inteligencia, funcionalmente coordinados, que dirigen y ejecutan actividades específicas de inteligencia (recolección y análisis de información útil para la toma de decisiones) y contrainteligencia (detección y neutralización de acciones de inteligencia de otros Estados, personas o grupos contra la seguridad del Estado), para asesorar al Presidente de la República y a los niveles superiores de conducción del Estado, con el objetivo de proteger la soberanía nacional y preservar el orden constitucional^v.

Conforme al Acuerdo, la estructuración del Sistema no responde a las necesidades actuales, por lo que consideraron imperativo avanzar a un sistema que permita una acción preventiva eficaz ante nuevas amenazas de seguridad internas y externas. Se propuso crear un Consejo Nacional de Inteligencia que asese directamente al Presidente, incorporar al Servicio Nacional de Aduanas y a Gendarmería y, sólo para fines de inteligencia estratégica, a la Unidad de Análisis Financiero y al SII. Además, se propuso, entre otras cosas, reforzar las responsabilidades de los integrantes, respecto a la cooperación en la entrega de información y en el resguardo del secreto. A su vez, recomendó el diseño de una Estrategia Nacional de Inteligencia y la elaboración de un Plan Nacional de Inteligencia que estableciera objetivos y procedimientos concordantes con ella.

El proyecto de ley recogió todas las propuestas del Acuerdo, aunque algunas se presentan con ligeros matices, como por ejemplo, que si bien se dispone la creación de un Consejo Asesor, éste no lo presidirá el Presidente de la República, como se recomendaba. A su vez, se mantiene el mandato para planificar la inteligencia del Estado, pero tendrá carácter secreto. Por su parte, para reforzar las responsabilidades, se incorporan sanciones administrativas, pero no penales.

CONSIDERACIONES FINALES

Estos pasos de carácter legislativo buscan concretar las medidas propuestas del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública para reformular la estrategia de seguridad nacional. Estas medidas, cuya aprobación requerirá de la unión de las voluntades políticas, vienen a sumarse a aquellas de carácter administrativo, ya implementadas y por ejecutar, y pueden significar importantes cambios en la forma en que se aborda la persecución de la delincuencia en Chile y contribuir en la disminución de la sensación de inseguridad que hoy viven los chilenos.

Resta conocer qué medidas se adoptarán para generar mayor coordinación entre los actores del Sistema de Persecución Penal, es decir, las instituciones que forman parte del Gobierno Central y las que participan en la investigación y juzgamiento de delitos, acápite del Acuerdo Nacional que aún no ha sido cubierto por los proyectos presentados. Estas medidas tienen gran importancia en el combate del delito y en la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía^{vi}.

i Ipsos. *What Worries the World - September 2018*. Disponible en <https://www.ipsos.com/en/what-worries-world-september-2018>.

ii A partir de Índice Paz Ciudadana-GfK Adimark. Resultados del Estudio año 2018. Versión Conferencia. Disponible en https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2018/11/INDICE_PAZ_CIUADANA_2018_final.pdf

iii Subsecretaría de Prevención del Delito. Noticias: *Subsecretario Carrasco y Carabineros intensifican Campaña Entrega Tu Arma*. 10 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/noticias/2017/08/10/subsecretario-carrasco-y-carabineros-intensifican-campana-entrega-tu-arma/>

iv Para mayor detalle ver “El costo de la delincuencia en Chile, 2013-2015”, Serie Informe Libertad y Desarrollo, noviembre 2016.

v Artículo 2°, letras a) y b) y artículo 4° de la Ley N°19.974 sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia.

vi Índice Paz Ciudadana-GfK Adimark. Resultados del Estudio año 2018. Versión Conferencia. Disponible en https://pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2018/11/INDICE_PAZ_CIUADANA_2018_final.pdf