

MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA: PRINCIPALES ALERTAS

- La creación de un Ministerio de Seguridad Pública ha sido una discusión de larga data en nuestro país, el cual adquirió una relevancia especial frente a la violencia de octubre de 2019.
- Sin embargo, el resultado de la discusión en el Senado, tras una indicación sustitutiva presentada por el Presidente Boric en agosto de 2022, empeoró en múltiples aspectos.
- Dentro de las principales alertas, cabe destacar el retroceso en especialización, la vaguedad en la forma de construir un sistema de seguridad pública, la forma en que comprende la sujeción de las policías a la autoridad civil y el sistema de televigilancia que se pretende implementar.

El proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública (Boletín 14.614-07), que fue aprobado hace dos semanas por el Senado, ha sido una discusión de larga data en nuestro país. La primera vez que se discutió fue en 2006 en el contexto del proyecto de ley que “Crea el Ministerio de Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas, y modifica diversos cuerpos legales” (Boletín 4.248-06)¹.

En el mensaje de dicho proyecto se explicaba la necesidad de contar con un ministerio especializado en seguridad pública. Esa es la misma conclusión a la que llegó -14 años después- el Consejo Asesor de la Reforma de Carabineros² y la Comisión para la Reforma presidida por el ex senador Felipe Harboe, ambos de comienzos de 2020³.

En la misma línea de esos esfuerzos, el mensaje de septiembre de 2021 que, junto con la creación de una institucionalidad dedicada, busca institucionalizar un nuevo paradigma en materia de seguridad basado en la prevención de peligros. Ello porque la realidad del siglo XXI da cuenta de un mayor dinamismo de los riesgos, amenazas e

¹ Texto disponible en

http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=4248-06. Revisado el 5 de julio de 2023.

² Texto disponible en https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/52/fe/52fe7434-e81b-48b9-b314-79cd56ce134f/consejo_carabineros_v2.pdf. Revisado el 5 de julio de 2023

³ Texto disponible en

https://www.comisionpolicial.com/files/ugd/8d54ec_8a60b52b41074125bc3574d3ce9d7e41.pdf.

Revisado el 5 de julio de 2023.

interferencias a los que se ven expuestos los ciudadanos. Por lo tanto, propone superar la lógica de la prevención del delito y avanzar hacia una de prevención de peligros. Así, la función del Estado en seguridad debe orientarse a evitar que las personas resulten dañadas en su vida, su integridad física o su propiedad, como consecuencia de causas antrópicas, sean éstas fortuitas o negligentes (accidentes de tránsito) o deliberadas (delitos) y un enfoque de seguridad multidimensional. Bajo esta lógica, el proyecto busca que este nuevo ministerio fuese el ente superior de un Sistema de Seguridad Pública, encargado de la coordinación sectorial e intersectorial, para el logro de los objetivos de seguridad.

¿SUJECCIÓN AL PODER CIVIL O CONTROL POLÍTICO SOBRE LAS POLICÍAS?

El rol del Gobierno respecto de las policías nunca ha estado en discusión, pues desde 1980 que la Constitución ha señalado que los cuerpos armados con doctrina militar son esencialmente obedientes y no deliberantes; y que los demás cuerpos armados son, además, profesionales, jerarquizados y disciplinados. El control civil, sin embargo, se comenzó a perfilar como un tópico de la discusión pública con ocasión de los distintos casos de corrupción y del actuar policial en el caso Huracán, en la muerte de Camilo Catrillanca y durante los hechos de octubre de 2019. Esto implicó que se reforzaran diversos controles; sin embargo, se debe tener presente que el proyecto de ley genera un excesivo desbalance a favor de la autoridad civil en desmedro de la necesaria autonomía de las policías.

En este sentido, la forma en que están redactados algunos artículos produce, en los hechos, una sustitución, por parte de la autoridad civil, de varias de las funciones que son propias de los jefes de servicio de las policías. Es el caso del artículo 5°, letra k), en donde se expresa la función de “supervigilar la gestión policial en los ámbitos estratégicos y operativos”, y del artículo 6°, letra e), donde se señala la atribución de “entregar lineamientos generales y específicos, en los ámbitos estratégico, táctico y operativo”. En concreto, se profundiza el poder de la autoridad civil, el cual ya no solo se limitaría a definir estrategias y supervigilar la seguridad en cuanto al control y evaluación de las instituciones, sino pasaría a tener potestades en el ámbito operativo, lo cual resulta inconveniente por distintas razones.

Primero porque la autoridad civil, por un lado, no tiene una vocación estratégica en materias de seguridad, y por el otro, porque no posee una formación en operaciones policiales. Segundo, porque diluye la necesaria separación que tiene que existir entre el rol de la autoridad civil, a la cual corresponde la definición de políticas públicas y el control efectivo de ellas, así como de sus recursos asociados; y el de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, que son entes estratégicos, tácticos y operativos en

materias del uso de la fuerza legítima y control del orden público. Esto resulta preocupante no sólo por la potencial intervención indebida que pudiese hacer el poder político sobre aquellas instituciones a las que se les confiere el uso legítimo de la fuerza. Finalmente, porque la autoridad política, ministro y subsecretarios, serían responsables de las operaciones de las policías y por lo tanto sujetos de responsabilidades administrativas y penales.

UN SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA VAGO Y DIFUSO

En su artículo 2º, el proyecto de ley crea un “Sistema de Seguridad Pública”, que estará integrado por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; el Ministerio Público, y el conjunto de entidades públicas a nivel nacional, regional y comunal cuyas funciones se relacionen con el resguardo, mantención y promoción de la seguridad pública; la protección de las personas; el orden público; la prevención del delito; la rehabilitación y reinserción social de infractores de ley; así como la atención y asistencia a víctimas. Acto seguido, la ley dispone que el Sistema articulará las políticas, planes y otros instrumentos relativos a estos mismos ámbitos y funcionará mediante una acción coordinada de las instituciones que lo componen, en la esfera de sus respectivas competencias, dejando su funcionamiento a un reglamento.

Sin embargo, lo dicho por el proyecto no es novedad, porque la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado dispone, en el inciso segundo de su artículo 5º, que “los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones”. Así, el Sistema, siendo un avance necesario, queda sometido a las posibilidades de un reglamento, el cual no podrá variar funciones, atribuciones o normar circunstancias especiales. Asimismo, es discutible que el Ministerio Público, en tanto órgano autónomo, pueda quedar sometido a un reglamento del Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones.

En tal sentido, hubiese sido esperable que se avanzara en la creación de Fuerzas Especiales de Tarea, que son una forma concreta de plasmar la coordinación y la unidad de acción del Estado, mediante el trabajo conjunto por objetivos específicos de todos los organismos del Estado, con la finalidad de diseñar estrategias y planificar operaciones coordinadas, destinadas a enfrentar situaciones graves y crimen organizado, que afecten a la seguridad interior del Estado.

Asimismo, la idea de “interagencialidad”, que aparece como una novedad del proyecto, parece desconocer toda la normativa administrativa y experiencia en

coordinación intersectorial, así como sus limitaciones. Lo mismo ocurre con la “interoperabilidad”, tal que ambos conceptos terminan siendo entequequias, carentes de contenido que, finalmente, se subsumen en las obligaciones de coordinación y unidad de acción vigentes hace casi más de cuarenta años en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

RETROCESO EN ESPECIALIZACIÓN

Tal como se señaló, es imperioso que la seguridad pública se radique en un órgano especializado dentro de la estructura del Gobierno, cuya función exclusiva sea la seguridad pública. Sin embargo, a pesar de que en ese sentido este proyecto significa un avance, queda al debe en la necesaria especialización y profesionalización de la seguridad. Ello ocurre en dos niveles: el primero, a nivel de las exigencias y el perfilamiento de los cuerpos técnicos que integrarán esta institución y que tendrán como misión llevar adelante las funciones y atribuciones que corresponden a este nuevo ministerio y a sus respectivas subsecretarías. A este respecto, la antes mencionada Propuesta de Reforma a Carabineros de la Comisión de Seguridad del Senado, establecía que se debe “potenciar la carrera funcionaria al interior del nuevo Ministerio de Seguridad Pública, incentivando el desarrollo profesional, capacitación permanente y su integración por personas de perfil técnico, velando por formación de una masa crítica de especialistas en temas de seguridad”. Por ello, el proyecto debe asegurar la conformación de una planta profesional robusta, con incentivos a la permanencia más allá de un gobierno y las sinergias con otras instituciones públicas y de la sociedad civil, mediante, por ejemplo, comisiones de servicio.

En un segundo nivel, porque la ausencia de criterios de especialización se explica, en parte, porque se ha concebido al Ministerio de Seguridad Pública como un “gran policía”, encargado principalmente del control del orden público. Por ello, la supresión tanto de los objetivos del ministerio relacionados con la prevención de peligros y como del enfoque multidimensional de la seguridad, debe ser revertida en el trámite que se encuentra por iniciar en la Cámara de Diputados.

¿SISTEMA DE TELEVIGILANCIA PARA CHILE?

Mediante numerosas indicaciones y modificaciones acordadas sobre la marcha, el proyecto fue significativamente modificado en su enfoque y detalle, sin haber sido escuchados expertos en la materia.

Precisamente por la opacidad y falta de discusión, se aprobó una indicación, sin mayor discusión, para “implementar un sistema nacional de protección ciudadana que

coordine los sistemas de televigilancia y una plataforma de acceso nacional para casos de emergencias de seguridad y demás que determine la ley”, según se dispone en el literal I) del artículo 19 del proyecto. Esto, básicamente, implica -según se desprende de la discusión sostenida en la Comisión de Seguridad Pública del Senado el 14 de junio de 2023⁴- crear un sistema nacional de televigilancia, el cual fue aprobado sin mayor discusión sobre los alcances a la afectación de la privacidad, especialmente por las implicancias que tiene su conjunción con la inteligencia artificial, como fue planteado durante el debate en la sesión. Paradojalmente, por la misma fecha, la Unión Europea debatía intensamente la vigilancia por reconocimiento facial en espacios públicos, en el contexto de la legislación sobre inteligencia artificial⁵.

PARA CONCLUIR: UN NECESARIO CAMBIO DE ENFOQUE

En la medida que el proyecto avanza hacia disposiciones que refuerzan el control político sobre las policías, disminuye su especialización técnica y construye sistemas vagos e imprecisos de seguridad pública, dotados de facultades cada vez más amplias e intrusivas, como es el caso de la unificación bajo la futura Subsecretaría de Seguridad Pública de un sistema de televigilancia, se desfigura su orientación a la servicialidad de la persona y se avanza en la construcción de un organismo de control de la ciudadanía. El robustecimiento del Estado en esta materia no se debe hacer a costa del debido resguardo de los derechos de las personas frente a él.

Adicionalmente, la legislación orgánica de un ministerio debe estar llamada a recoger las mejores prácticas internacionales en la materia así como asegurarse de contar con las necesarias herramientas para que su función sea ejercida de manera adecuada, pero sobre todo, que la promesa de su establecimiento no sea en vano. Esto, con el estado actual de las disposiciones, parece no cumplirse.

Por ello, modificaciones durante su discusión en la Cámara de Diputados serán esenciales para asegurar que los órganos del Estado no devengan en “grandes hermanos” que terminan minando las bases de una sociedad libre.

⁴ Video de la sesión disponible en <https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/seguridad-publica/comision-de-seguridad-publica/2023-06-14/085057.html>. La discusión ocurre a partir del minuto 24:40. Revisado el 5 de julio de 2023.

⁵ Véase, por ejemplo, “La prohibición de la vigilancia por reconocimiento facial en espacios públicos divide a la UE”. Texto disponible en <https://www.abc.es/tecnologia/informatica/soluciones/prohibicion-vigilancia-reconocimiento-facial-espacios-publicos-divide-20230614183037-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>. Revisado el 5 de julio de 2023.