TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1616 - 2
2 de noviembre de 2023
ISSN 0717-1528

LA RESPUESTA CONSTITUCIONAL AL PROBLEMA DE SEGURIDAD

- La propuesta constitucional que se plebiscitará en diciembre mejora las herramientas institucionales para abordar la crisis de seguridad: refuerza el deber del Estado para hacer efectivo el derecho de las personas a vivir en un entorno seguro, fortalece y respalda a las instituciones a cargo de la defensa y la seguridad, se hace cargo de los fenómenos del terrorismo, el crimen organizado y la violencia, da directrices claras en asuntos tan incidentes en la materia como es el control de la migración irregular y genera un nuevo rol de cooperación de las policías con las municipalidades.
- Las víctimas de la delincuencia tienen un rol central en esta propuesta constitucional, creándose una Defensoría de las Víctimas, a través de la cual el Estado cumplirá con su obligación de entregar a éstas asesoría y defensa jurídica gratuita.
- En suma, en este nuevo proceso constitucional se logró aprovechar la oportunidad para generar bases firmes que serán capaces de orientar la acción estatal y las políticas públicas futuras para enfrentar los nuevos desafíos de seguridad y lograr la tan anhelada paz y convivencia armónica nacional.

Según la encuesta Pulso Ciudadano (Activa) de octubre, la delincuencia es la mayor preocupación para los ciudadanos. Un dato que se suma a los recientes resultados del Índice Paz Ciudadana 2023, que reflejan que el alto temor a ser víctima de un delito alcanza el 31%, la cifra más alta desde que comenzó el registro hace 23 años. Asimismo, según la encuesta "Preocupaciones del Mundo" de Ipsos (octubre 2023), Chile se posiciona como el segundo país con el mayor nivel de inquietud por el crimen y la violencia entre las 29 naciones evaluadas, con un 63%, encontrándose muy por encima de otras naciones de la región como Perú, México, Colombia y Brasil.

Este panorama no es sólo una percepción, sino es el reflejo de una realidad que, lamentablemente, se ha asentado en nuestro país. En este sentido, el “Primer Informe Nacional de Homicidios Consumados” elaborado por el Ministerio del Interior, señala que el año 2022 se cometieron 1.322 homicidios, la cifra más alta de la que se tenga registro, lo cual se traduce en un promedio de 3,6 homicidios al día y una tasa de 6,7 cada 100 mil habitantes. Esta cifra supera el último dato de las Naciones Unidas de 5,8 homicidios cada 100 mil habitantes (en 2021). A todo lo anterior se agrega, que durante el 2022 el número de violaciones (2.822), de

ISSN 0717-1528

"portonazos" o "encerronas" (12.814) y robo de vehículos (32.080) alcanzaron sus cifras más altas de, al menos, los últimos 8 años según cifras de Carabineros[1].

Ante este complejo escenario, la propuesta de nueva Constitución apuesta a un abordaje multi comprensivo del fenómeno de la delincuencia. Por un lado, esclarece y refuerza las herramientas del Estado para combatirla, poniendo un énfasis especial en la violencia organizada y en el terrorismo. Por otro lado, releva la importancia de la prevención y considera en forma especial situaciones que pueden incidir en la seguridad pública, como la migración irregular, además de incentivar la coordinación territorial y la resolución colaborativa de conflictos, y protección a las víctimas.

1. Seguridad: Deber del Estado y un Derecho de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la violencia afecta gravemente tanto la convivencia en una sociedad democrática, como la vigencia del Estado de Derecho[2]. En esta línea, el nuevo texto constitucional propone construir una institucionalidad democrática que evite que se siga agrietando el tejido social a causa del crimen. Para esto se busca reforzar uno de los principales deberes del Estado: garantizar la seguridad de los ciudadanos, custodiando el respeto de la persona y de sus derechos y asegurando la plena vigencia de la libertad[3].

En el capítulo primero de la iniciativa que contiene los principios y directrices que impregnan el resto de la Carta, **se establece** "**el deber del Estado de resguardar la seguridad de la población, promover la integración armónica y solidaria de sus habitantes y su participación en la vida nacional"**, junto con la obligación fundamental del Estado y la comunidad política de trabajar por la paz social.

Adicionalmente, **se reconoce a las personas el derecho a vivir en un entorno seguro, razón por la cual se acentúa el deber del Estado de garantizar una protección efectiva contra la delincuencia, especialmente contra el terrorismo y la violencia criminal organizada**. Esta propuesta, va en línea con los tratados internacionales que reconocen a la seguridad como un derecho[4]. Asimismo, se resguarda a través de la

[1] Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) de Carabineros, plataforma que se alimenta tanto de las denuncias que hacen los ciudadanos como de los delitos flagrantes.
[2] Punto 216 del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadv.sp.htm
[3] Cartagena, Ilda. "Seguridad ciudadana como un derecho humano". Revista Regional de Derechos Humanos. P. 8. Disponible en chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26029.pdf
[4] Art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 9.1 del Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos.

ISSN 0717-1528

acción de protección, siendo su redacción más asertiva que la de la Constitución vigente.

2. Un combate frontal al terrorismo, el crimen organizado y la violencia.

De acuerdo a la Subsecretaría de Interior, a septiembre de este año, han ocurrido un total de 775 eventos de violencia rural en la Macrozona Sur, dentro de los cuales se incluyen la quema de viviendas y maquinaria, cortes de ruta y ataques armados a policías y civiles, entre otros. Según las cifras presentadas por la autoridad, eventos como los descritos han experimentado un significativo aumento a partir del año 2019.

Por otro lado, el ya citado informe sobre homicidios consumados ha mostrado el aumento sostenido del uso de armas de fuego como mecanismo de ejecución de estos delitos, alcanzando para el 2022 un 54% de los casos. La misma fuente señala que un 37% de los homicidios del año pasado se dieron en un contexto asociado a un grupo organizado, mientras que un 19% obedecen al hallazgo de cadáver con participación de terceros.

Todas estas cifras dan cuenta de cómo el terrorismo y el crimen organizado, actividades delictivas especialmente graves, se han vuelto más comunes en los últimos años, problema que la propuesta constitucional aborda con un especial énfasis.

En primer lugar, **se robustecen las normas destinadas a frenar el terrorismo**. Además de considerarlo contrario a los derechos humanos y atentatorio a la seguridad de la Nación, las agrupaciones a las que pertenezcan quienes perpetren estos actos podrán ser declaradas inconstitucionales, quedando a la determinación de la ley los efectos que esto implique. Por otro lado, **se aumentan los costos a los responsables de estos delitos**: no podrán ser beneficiarios de indulto alguno; pierden la calidad de ciudadanos; y estarán inhabilitados de manera perpetua para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, enseñar en establecimientos educacionales, dirigir medios de comunicación social, ser dirigentes de organizaciones políticas, gremiales, estudiantiles o sindicales, entre otras. Adicionalmente**, las víctimas de terrorismo son reconocidas de forma especial, teniendo derecho a ser indemnizadas por el Estado por todo daño sufrido con ocasión de estos hechos**. Se innova, además, a nivel de estados de excepción constitucional, pudiendo declararse por el Presidente de la República estado de sitio en caso de acto terrorista.

En segundo lugar**, para enfrentar de manera más efectiva al crimen organizado se considera la creación de una Fiscalía Supraterritorial, con competencia a nivel**

ISSN 0717-1528

nacional, a la cual le corresponderá el ejercicio de las funciones y atribuciones del Ministerio Público en los delitos de crimen organizado y aquellos de alta complejidad. Esto implicará un cambio sustancial en el modelo organizacional y de investigación y persecución penal que existe hasta la fecha, permitiendo al Ministerio Público contar con mejores herramientas para hacer frente a las bandas delictivas cada vez más organizadas y cuyas capacidades se extienden a amplios territorios, a nivel nacional e incluso transnacional.

En tercer lugar, el nuevo texto establece que **los partidos políticos y movimientos cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático o que hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella, serán declarados inconstitucionales**. Con esto se dará respuesta a aquellos impulsos oportunistas de los que hemos sido testigos durante los últimos años en que algunos sectores políticos avalaron la violencia como medio de acción política.

3. Mayor respaldo a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad.

Como un reconocimiento a la importancia del rol que cumplen las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad en el país, **la propuesta constitucional contiene un capítulo especial destinado a la defensa nacional y otro a la seguridad pública**. En ellos se define cuáles instituciones integran única y exclusivamente a las Fuerzas Armadas (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea) y a las Fuerzas de Orden y Seguridad, (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones), además de definir sus características institucionales (profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes), así como su subordinación al poder civil. Por otro lado, se determina su objeto institucional, reconociendo tareas de colaboración en tareas de seguridad e intereses territoriales y en situaciones de protección civil por parte de las Fuerzas Armadas (por ejemplo, la protección de la infraestructura crítica), y se constitucionaliza la necesaria especialización de Carabineros y PDI[5].

También **se configura el marco para el uso monopólico de la fuerza por parte del Estado, encargando su determinación a la ley, así como la posibilidad de eximir a FF.AA. y de Orden y Seguridad de responsabilidad penal por su uso en circunstancias como impedir la comisión de un delito o para la protección de las personas y de sus bienes**, entre otras. De esta manera, se constitucionaliza la Ley N° 21.560, conocida

[5] A Carabineros le corresponden funciones de orden público y seguridad pública interior, y a la Policía de Investigaciones la investigación especializada de todos los delitos, especialmente aquellos complejos y relacionados al crimen organizado y el cibercrimen, así como efectuar el control de ingreso y egreso de personas al territorio nacional y fiscalizar la permanencia de extranjeros, entre otras que les encomienden las leyes.

ISSN 0717-1528

como “Ley Naín Retamal”, dando así un respaldo concreto y necesario al actuar de estas instituciones.

4. Nuevas herramientas contra la inmigración ilegal.

Un reciente informe del Observatorio de la Migración Responsable, elaborado a partir de cifras de la PDI, observó que los ingresos clandestinos al territorio chileno del periodo que va de enero del 2022 a agosto del 2023 superan los ingresos de los cuatro años anteriores. En este sentido, se proyecta que a fines de este año más de 50 mil extranjeros ingresarán clandestinamente al territorio nacional. Esta realidad ha generado cambios significativos en la demografía nacional. Según la última encuesta CASEN, la población extranjera en nuestro país supera 1,7 millones de inmigrantes (1.736.691) y a diferencia de años anteriores, hoy presentan mayores índices de pobreza y menores ingresos que la población no migrante.

Ante la existencia de un mayor número de inmigrantes que viven en condiciones precarias, los chilenos tienen hoy una aproximación más negativa frente a la inmigración y la vinculan a otros problemas. Por ejemplo, según la encuesta CEP de junio/julio de este año, los chilenos consideran que la inmigración irregular es la principal causa de la delincuencia (49%).

Respecto a esto último, tal como nos muestra el estudio “Inmigración y delincuencia: últimas cifras” del CEP (julio del 2023), si bien los inmigrantes siguen estando subrepresentados respecto al número total de condenados, existen ciertos delitos donde estos se encuentran sobrerepresentados, como es el caso del tráfico de drogas y los homicidios. En esta misma línea, resulta llamativo que, según las estadísticas penitenciarias de Gendarmería a septiembre de este año, el 14% de los reclusos al menos uno de cada diez reclusos es de origen extranjero, proporción que sube exponencialmente en ciertas regiones del norte del país: en Arica y Parinacota es de un 33%, en Tarapacá es de un 51% y en Antofagasta de un 34%.

Frente a la inmigración irregular, cobran especial relevancia las disposiciones de esta propuesta constitucional destinadas a ponerle freno y a favorecer, en cambio, la migración ordenada y regular.

Así, se mandata a la ley regular el ingreso, estadía, residencia y egreso de extranjeros del territorio nacional, debiendo **establecer procedimientos de egreso o expulsión en el menor tiempo posible a quienes ingresen en forma clandestina o por pasos no habilitados, así como a aquéllos que hayan cumplido en Chile una pena de presidio efectivo por crímenes o simples delitos**. Por su parte, quienes hagan del ingreso ilegal de personas al país un negocio incurrirán en las sanciones que determine la ley. La

ISSN 0717-1528

trata de personas también es especialmente abordada: sus víctimas tendrán asesoría y defensa jurídica gratuita y sus perpetradores pierden la calidad de ciudadanos. Por último, a través de una disposición transitoria, **se mandata al Presidente de la República ingresar a tramitación un proyecto de ley para crear una Policía Fronteriza encargada del control, patrullaje y resguardo de las fronteras terrestres nacionales**.

5. Colaboración de las policías con las municipalidades

La nueva propuesta constitucional se hace cargo de la paradoja que se da a nivel comunal en tanto las municipalidades deben experimentar la dimensión más inmediata de la delincuencia sin tener realmente herramientas efectivas para enfrentarla. En esa línea, **el nuevo texto llama a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública a colaborar con las municipalidades cuando estas desarrollen funciones de prevención, apoyo y colaboración en el ámbito de la seguridad ciudadana** a nivel comunal, con lo que se favorece el trabajo integrado a nivel local.

6. Protección efectiva de los derechos de las víctimas de la delincuencia

Además de la consideración especial a las víctimas del terrorismo, mencionada anteriormente, **esta propuesta constitucional crea una Defensoría de las Víctimas, a través de la cual el Estado cumplirá con su obligación de entregar asesoría y defensa jurídica gratuita a las personas naturales víctimas de delitos**, especialmente tratándose de casos de terrorismo, narcotráfico, corrupción, crimen organizado y trata de personas. Esta asistencia se define tanto a nivel de representación jurídica, es decir, en lo relativo a la persecución penal de los delitos y la interposición de acciones para obtener la reparación del daño causado, como a nivel de acompañamiento psicológico y social.