

Fecha: 15-10-2020

Fuente: En Estrado

Título: **La reforma a Carabineros: problemas de marco jurídico, cultura organizacional y la responsabilidad de los mandos. Por Pablo Soto y Eduardo Alcaíno**

Link: <http://enestrado.com/la-reforma-a-carabineros-problemas-de-marco-juridico-cultura-organizacional-y-la-responsabilidad-de-los-mandos-por-pablo-soto-y-eduardo-alcaino/>

Visitas: 2.898

Favorabilidad:  No Definida

Pablo Soto Delgado. Doctor en Derecho de la Universidad Diego Portales y profesor de Derecho en esa universidad. Eduardo Alcaíno Arellano. Magíster en Ciencias Jurídicas, Universidad de Stanford. Profesor de Derecho, Universidad Diego Portales Eduardo Alcaíno En los últimos días ha reflatado con fuerza la crítica al actuar de Carabineros, así como la necesidad de reformar la institución y hasta refundarla.

Desde el punto de vista de la opinión pública el prestigio de Carabineros parece enterrado y esto es grave para el Estado de Derecho: tener, por una parte, una policía ineficaz que vulnera la ley y los derechos humanos y, por otra, ciudadanos para los cuales la institución dejó de tener autoridad, es el mejor caldo de cultivo para la violencia, una condición cuya erradicación justifica la existencia misma del Estado.

Carabineros tiene una relación tensa con el control, un elemento que todo diseño institucional debe incorporar tratándose de cualquier órgano de la Administración del Estado, pero del cual hay que preocuparse especialmente cuando se trata del empleo de la fuerza en contra de los ciudadanos.

En esto ha aportado el marco jurídico de esa institución, que le otorgó status constitucional y cuya ley orgánica constitucional contiene un régimen presupuestario propio en que el General Director tiene una incidencia gravitante y en la que el presupuesto basal de Carabineros se encuentra permanentemente establecido. Como se sabe, la referida ley orgánica de la policía uniformada fue publicada cuatro días antes de que asumiera el Presidente Aylwin y, por lo tanto, se trata de un enclave autoritario que en la práctica implicó distanciar a Carabineros de los controles de los órganos democráticamente elegidos. En esto jugó un papel fundamental la antigua regla de inamovilidad del General Director de la institución, cuestión que recién pudo ser modificada en 2005, a través del artículo 101 del texto constitucional vigente. Esto significa -para ser justos con la democracia transicional- que durante quince años los Carabineros pudieron funcionar con altísima autonomía sin que la política pudiera hacer mucho por contrarrestar la situación.

Por otro lado, si se revisan las modificaciones a la ley orgánica de Carabineros, es posible darse cuenta que la mayoría de ellas se refieren a la carrera funcionaria, conceden beneficios a sus integrantes o aumentan las plantas del personal, lo cual implica incrementar el volumen presupuestario que administra la institución. Solo recientemente, y luego de los graves problemas de corrupción interna, se incorporó una reforma al régimen de rendición de gastos reservados. Lo anterior significa que el diseño institucional y el marco jurídico en que se sustenta la policía uniformada está intencionalmente pensado para escapar del control que cualquier órgano de la Administración del Estado debe tener. En este sentido, la reforma debe contemplar la eliminación de Carabineros de la Constitución. En efecto, si bien -y al igual que las Fuerzas Armadas- la policía uniformada no tiene autonomía constitucional, su sola constitucionalización produce una barrera frente a los controles que es inaceptable en una democracia. Cualquier modificación requiere, también, severos ajustes a los mecanismos presupuestarios, en especial, en cuanto a su rendición.

Asimismo, es necesario cambiar las reglas de ascenso por antigüedad y no por mérito, y la distinción entre oficiales y suboficiales, todo con tal de mejorar la diversidad interna de la institución y tratar de impedir así el control de la organización por parte de algunos grupos de oficiales que comparten vínculos de procedencia.

La autonomía fáctica de Carabineros ha producido serios problemas organizacionales que se expresan en una cultura interna corporativista que, por lo mismo, tiende a la autoprotección, algo que no puede aceptarse de ningún órgano estatal, puesto que su objetivo ha de ser siempre la protección del interés público, bajo la forma de mantener el orden, dar seguridad a la ciudadanía, y que el derecho se cumpla. Por cierto, implementar lo anterior exige profundos cambios culturales internos. Desde luego, la formación y la capacitación del personal son elementos claves para modificar la cultura organizacional.

A través de ellas, no solo deben mejorarse los aspectos técnicos y operativos de la policía, sino conductuales y éticos de sus funcionarios, quienes tienen el deber primario de servir a la ciudadanía y no a la institución, a diferencia de lo que sucede en la actualidad.

Un aspecto crucial para el cambio es la necesaria modificación del carácter militar de Carabineros, que ha traído como consecuencia la concepción de que quien incumple la ley es un enemigo del Estado que debe ser neutralizado, una idea que se consolidó durante la dictadura bajo la doctrina de la seguridad nacional y que a la fecha sigue teniendo implicancias, especialmente en materia de derechos humanos. La militarización de Carabineros generó dos escalafones distintos, con acceso a beneficios y privilegios diversos, no sólo desde el punto de vista económico, sino también político. En otras palabras,

### La reforma a Carabineros: problemas de marco jurídico, cultura organizacional y la responsabilidad de los mandos. Por Pablo Soto y Eduardo Alcaíno

previa, 15 de octubre de 2020. Fuente: En Estrado



Pablo Soto Delgado. Doctor en Derecho de la Universidad Diego Portales y profesor de Derecho en esa universidad. Eduardo Alcaíno Arellano. Magíster en Ciencias Jurídicas, Universidad de Stanford. Profesor de Derecho, Universidad Diego Portales Eduardo Alcaíno En los últimos días ha reflatado con fuerza la crítica al actuar de Carabineros, así como la necesidad de reformar la institución y hasta refundarla. Desde el punto de vista de la opinión pública el prestigio de Carabineros parece enterrado y esto es grave para el Estado de Derecho: tener, por una parte, una policía ineficaz que vulnera la ley y los derechos humanos y, por otra, ciudadanos para los cuales la institución dejó de tener autoridad, es el mejor caldo de cultivo para la violencia, una condición cuya erradicación justifica la existencia misma del Estado. Carabineros tiene una relación tensa con el control, un elemento que todo diseño institucional debe incorporar tratándose de cualquier órgano de la Administración del Estado, pero del cual hay que preocuparse especialmente cuando se trata del empleo de la fuerza en contra de los ciudadanos. En esto ha aportado el marco jurídico de esa institución, que le otorgó status constitucional y cuya ley orgánica constitucional contiene un régimen presupuestario propio en que el General Director tiene una incidencia gravitante y en la que el presupuesto basal de Carabineros se encuentra permanentemente establecido. Como se sabe, la referida ley orgánica de la policía uniformada fue publicada cuatro días antes de que asumiera el Presidente Aylwin y, por lo tanto, se trata de un enclave autoritario que en la práctica implicó distanciar a Carabineros de los controles de los órganos democráticamente elegidos. En esto jugó un papel fundamental la antigua regla de inamovilidad del General Director de la institución, cuestión que recién pudo ser modificada en 2005, a través del artículo 101 del texto constitucional vigente. Esto significa -para ser justos con la democracia transicional- que durante quince años los Carabineros pudieron funcionar con altísima autonomía sin que la política pudiera hacer mucho por contrarrestar la situación. Por otro lado, si se revisan las modificaciones a la ley orgánica de Carabineros, es posible darse cuenta que la mayoría de ellas se refieren a la carrera funcionaria, conceden beneficios a sus integrantes o aumentan las plantas del personal, lo cual implica incrementar el volumen presupuestario que administra la institución. Solo recientemente, y luego de los graves problemas de corrupción interna, se incorporó una reforma al régimen de rendición de gastos reservados. Lo anterior significa que el diseño institucional y el marco jurídico en que se sustenta la policía uniformada está intencionalmente pensado para escapar del control que cualquier órgano de la Administración del Estado debe tener. En este sentido, la reforma debe contemplar la eliminación de Carabineros de la Constitución. En efecto, si bien -y al igual que las Fuerzas Armadas- la policía uniformada no tiene autonomía constitucional, su sola constitucionalización produce una barrera frente a los controles que es inaceptable en una democracia. Cualquier modificación requiere, también, severos ajustes a los mecanismos presupuestarios, en especial, en cuanto a su rendición. Asimismo, es necesario cambiar las reglas de ascenso por antigüedad y no por mérito, y la distinción entre oficiales y suboficiales, todo con tal de mejorar la diversidad interna de la institución y tratar de impedir así el control de la organización por parte de algunos grupos de oficiales que comparten vínculos de procedencia. La autonomía fáctica de Carabineros ha producido serios problemas organizacionales que se expresan en una cultura interna corporativista que, por lo mismo, tiende a la autoprotección, algo que no puede aceptarse de ningún órgano estatal, puesto que su objetivo ha de ser siempre la protección del interés público, bajo la forma de mantener el orden, dar seguridad a la ciudadanía, y que el derecho se cumpla. Por cierto, implementar lo anterior exige profundos cambios culturales internos. Desde luego, la formación y la capacitación del personal son elementos claves para modificar la cultura organizacional. A través de ellas, no solo deben mejorarse los aspectos técnicos y operativos de la policía, sino conductuales y éticos de sus funcionarios, quienes tienen el deber primario de servir a la ciudadanía y no a la institución, a diferencia de lo que sucede en la actualidad.

puesto que los altos mandos acceden a los recursos y a las relaciones con el poder, esto genera serios incentivos para perpetuar el statu quo. Esto último es de suma relevancia, porque la militarización y la dualidad de escalafón ha generado también un límite, hasta ahora infranqueable, a las responsabilidades jurídicas de quienes se encuentran en posiciones de poder y de toma de decisiones.

Así, es común observar que ante diversos hechos, especialmente aquellos ocurridos desde el 18 de octubre de 2019, sólo se busca verificar la responsabilidad, especialmente ante la justicia penal, de los funcionarios ejecutores de "primera mano", mientras que los altos mandos, que tienen deberes de supervisión legalmente establecidos, no han sido objeto -al menos según el público conocimiento- ni siquiera de una investigación. Un avance en este sentido ha sido la decisión de la Contraloría General de la República de formular cargos a siete generales.

En los sumarios en curso se determinará si existió responsabilidad de los altos mandos respecto a los hechos que afectaron la integridad física de las personas desde octubre del año pasado, especialmente en cuanto al cumplimiento de los protocolos de uso de la fuerza. Esta lógica de la responsabilidad del superior jerárquico se viene desarrollando hace bastantes años en la experiencia comparada, y ha sido expresado de manera categórica por organismos internacionales.

La responsabilidad jerárquica se considera un principio de derecho internacional de los derechos humanos aplicable también a superiores civiles no militares, incluso en relación con violaciones a los derechos humanos que no constituyan crímenes internacionales, con la exigencia de que dicho superior tenga un control efectivo sobre sus subordinados. Esto último no sólo implica una base para la responsabilidad individual, sino que también la responsabilidad internacional del Estado de Chile. Para terminar, es necesario dejar en claro que Carabineros de Chile no puede considerarse como un fin en sí mismo, sino sólo como un instrumento del Estado de Derecho para satisfacer necesidades comunes. Cualquier policía debe entenderse desde esta perspectiva.

Por ello, evaluar la organización, calificar sus resultados y modificarla profundamente si fuera necesario es una tarea que, con los debidos resguardos para no politizar el cuerpo policial, corresponde a la institucionalidad democrática, sin que sea aceptable que la policía se conduzca autónomamente.