

## **Sobre las medidas para la prevención y control de la corrupción en Carabineros de Chile.**

Santiago, 21 de agosto de 2017

### **Introducción**

Carabineros representa sobre el 80 % de los efectivos policiales en nuestro país, y es por lo tanto el pilar fundamental para poner en práctica las políticas de seguridad pública diseñadas por los gobiernos. Fundación Paz Ciudadana ha estudiado el desempeño de esta institución, así como el de la Policía de Investigaciones de Chile, desde hace más de una década, ha participado en foros y comisiones nacionales e internacionales, ha acompañado procesos de modernización de cuerpos policiales en Chile y el extranjero y ha generado información y reportes sobre las estrategias policiales, alcanzando un conocimiento relevante del sistema que le permite hacer un análisis acabado de la situación.

Carabineros es parte del sistema de seguridad y auxiliar del sistema de administración de justicia en Chile y ha sido fundamental para el desempeño de sus funciones la legitimidad alcanzada frente a la ciudadanía, hecho que se evidenciaba frecuentemente en las encuestas de confianza en las instituciones de nuestro país, manteniéndose normalmente entre los tres primeros lugares.

El caso de corrupción que se analiza en esta comisión y la crisis institucional de la que esta da cuenta, tiene sin duda como más grave consecuencia, además del evidente daño económico y desvío de atención a sus funciones, la pérdida de confianza y legitimidad ante la ciudadanía. Es imposible que una institución policial pueda desempeñar correctamente sus funciones si no se encuentra legitimada y cuenta con la confianza de la sociedad con la que debe trabajar.

Este descrédito social puede derivar en una crisis aún mayor si no se toman medidas concretas que, además de prevenir que se repitan eventos de corrupción del mismo tipo en el futuro, se hagan cargo de las circunstancias y situaciones que han hecho posible que estos ocurran, estas deben considerar al menos una profunda revisión de la selección de ingreso a la institución, de las mallas de formación, de la carrera funcionaria, de los criterios de ascenso, de su estructura organizacional y en particular de una cultura cuya verticalidad, mantenida incluso con el personal en retiro, se torna permisiva y avala la prestación de servicios que se alejan de su rol institucional.

Por su parte, la evolución de los índices de inseguridad revela que se debe poner especial atención en la eficacia de la policía. Si bien estos datos no presentan un aumento desmedido de la percepción de inseguridad, muestran un estancamiento, que no refleja el

esfuerzo realizado en los últimos años en aumentos de dotación y en actualización de equipamiento e infraestructura, poniendo en tela de juicio la eficacia en el uso de esos recursos. Estas señales deben ser miradas detenidamente y se debe revisar por qué importantes esfuerzos económicos no han impactado en una mejora de las capacidades y la efectividad policial, y la criminalidad en los territorios siga siendo resiliente a su acción.

Lo anteriormente expresado devela la necesidad de hacer cambios institucionales importantes en Carabineros, tomando acciones profundas y acordadas en las áreas ya descritas. La responsabilidad de ejecución de este proceso recae en el Estado en su conjunto, en el Alto Mando de la institución en particular y en la sociedad civil inherente. No podemos cometer el error de visualizar este caso como un problema aislado, tomando medidas acotadas que no dan cuenta de la dimensión del problema. A pesar del daño institucional que se ha hecho, esta situación puede aún ser vista como una oportunidad para construir en conjunto la institución policial que el país requiere y contamos con que el Alto Mando de Carabineros tendrá la altura de mira que le permita abrirse a hacer los cambios que se necesitan.

### **Sobre las Medidas Impulsadas por Carabineros**

Hemos analizado las medidas que impulsa Carabineros para subsanar las condiciones institucionales que permitieron que este caso de corrupción ocurriese. No hablamos de corrupción como una figura legal, sino como el deterioro de la eficacia de la acción policial y el alejamiento de la institución de su función debido a malas prácticas por la inobservancia de valores, leyes, reglas y protocolos de actuación, generalmente, haciendo uso indebido de atribuciones, recursos o información con el objeto de obtener provecho económico o de otro tipo.

Tomando este enfoque del problema, realizamos un análisis de las medidas propuestas por Carabineros, con la información disponible públicamente de ellas, evaluando si son suficientes para augurar resultados satisfactorios. En el estudio se compararon las propuestas de la institución con estándares y recomendaciones de organismos internacionales y se revisaron modelos de países desarrollados, enfocados en programas para generar integridad en las policías.

Es importante considerar que el análisis realizado en la investigación judicial y en esta Comisión Especial Investigadora muestran que los hechos ocurrieron en un período de tiempo y de una forma que evidencia un problema sistémico y no sólo conductas indebidas de miembros individualizados y, por lo tanto, las medidas a implementar requieren de un diagnóstico profundo y de una intervención de amplio espectro.

Como primeras conclusiones resultantes del análisis de las medidas presentadas por Carabineros podemos indicar:

1. Algunas de las medidas planteadas pueden inhibir parcialmente conductas indebidas y de corrupción (mejora en sistemas de gestión de información, eficientar el control interno y externo).
2. Las medidas evidencian un diagnóstico no lo suficientemente amplio que se requiere, que dé cuenta de las causas estructurales que posibilitaron la ocurrencia de los hechos.
3. Las medidas no se encuentran alineadas con los estándares recomendados por organizaciones internacionales (como la ONU), con recomendaciones y directrices de foros y reportes internacionales ni se basan en modelos o experiencias ejecutadas en países desarrollados y de la región que hayan mostrado ser efectivas, de las que hay evidencia suficiente.
4. Las medidas no son suficientes para crear condiciones socio-institucionales y jurídicas que garanticen que las conductas indebidas de Carabineros no se repetirán, estas más bien se enfocan en el manejo de una crisis puntual.
5. Las medidas se presentan de forma aislada y en un corto periodo de tiempo<sup>1</sup> que no facilita una reflexión previa que incluya a todos los actores capaces de aportar en la materia.

### **Recomendaciones**

En Fundación Paz Ciudadana preparamos un grupo de recomendaciones que no pretenden ser implementadas taxativamente, sino más bien promover un enfoque de solución de problemas con un aproximación integral y capitalizando la experiencia de situaciones similares, especialmente en policías en países desarrollados.

Ante sistemas policiales en que se manifiestan situaciones de corrupción, los países desarrollados han generado mecanismos de prevención y control de conductas que afectan la integridad de la función policial.

Las medidas implementadas obedecen en general a criterios transversales, como la integralidad, la transparencia y proactividad, empoderando también a actores externos a la policía, entre ellos el resto de la institucionalidad del estado y la sociedad civil que debe estar preparada para ocuparse de estos problemas.

La solución no está únicamente en los policías, sino fundamentalmente en la institucionalidad y las facilidades que ofrece su marco jurídico para incubar buenas prácticas de transparencia, efectividad del servicio policial y responsabilización tanto por

---

<sup>1</sup> Las medidas tienen plazos de implementación de 30, 60, 90 y 120 días.

los logros y fracasos. Los incentivos para evitar la corrupción deben estar dentro y fuera de la institución.

Debe ponerse especial atención en los factores situacionales y organizacionales, y en **la evidencia que aportan estudios sistemáticos recientes** en países que abordan la corrupción policial no de manera coyuntural (Reino Unido, Australia, Los Ángeles-EU).

**La evidencia científica revela que la posibilidad de ocurrencia de eventos de corrupción no depende de carencias en la instrucción policial**, sino más bien de factores organizacionales y situacionales o de contexto, sumado a ambientes laborales tolerantes, que **generan oportunidades e impunidad**<sup>23</sup>. La conducta indebida de un funcionario es muchas veces aprendida durante la trayectoria profesional.

La experiencia comparada revela que el éxito en las intervenciones de este tipo en las policías depende de un diagnóstico **integral (causas, factores de riesgo y consecuencias)**, que considere factores **organizacionales y situacionales**. Las soluciones implementadas deben estar basadas en una estrategia de largo plazo y enfocándose en someter la institución al escrutinio público, ya que no se trata sólo de evitar la corrupción, sino también de recuperar la confianza.

Para avanzar hacia la transparencia y responsabilización de la institución, se debe poner énfasis en tópicos como:

- a) Aceptación de quejas y denuncias contra la policía
- b) Reportar las malas conductas del personal
- c) Investigar las conductas irregulares
- d) Transparentar las conclusiones de las investigaciones y resoluciones adoptadas
- e) transparentar el tratamiento de la información relativa a malas conductas en la policía

Al igual que las lógicas utilizadas para prevenir los delitos hacia la comunidad, es fundamental actuar de manera preventiva al interior de la institución poniendo acento en los infractores motivados, en los “blancos atractivos” y, especialmente, en aquellas circunstancias que facilitan los delitos y conductas alejadas de la probidad. De la misma manera, se debe propiciar la instalación de mecanismos de control formal desde el ejecutivo, el legislativo, desde los grupos de interés en la sociedad y desde los medios de comunicación.

---

<sup>2</sup> Tudela, P. (2011). *Aportes recientes para un mejor desempeño policial: la instrucción y su impacto sobre las conductas indebidas*. En *Revista Estudios Policiales*, Santiago, N° 8, p. 61-96.

<sup>3</sup> McDowall, A. et al (2015). *Promoting ethical behaviour and preventing wrongdoing in organisations A rapid evidence assessment*. College of Policing, London.

Para lograr el avance esperado, es necesario innovar y reconocer e implementar buenas prácticas en cuatro ámbitos:

- (a) El diseño de estructuras y el impulso de procesos efectivos de control interno, con características preventivas, además de las punitivas, para asegurar un monitoreo proactivo y no solo reactivo;
- (b) La introducción de medidas de vigilancia civil y mecanismos efectivos para el tratamiento de las quejas internas y externas;
- (c) La implementación de mecanismos efectivos que aseguren la rendición de cuentas o *accountability* policial en términos jurídicos, políticos y comunitarios; y,
- (d) Mejorar la formación y el reentrenamiento del personal policial facilitando la renovación de las estrategias de actuación.

Un aspecto importante a considerar es que, además de los evidentes efectos económicos, los casos de corrupción afectan directamente la eficacia policial. Los recursos malversados habían sido otorgados a la institución en base a un plan de ejecución que se debía materializar, por ejemplo, en beneficios a funcionarios, aumentos de dotación, renovación de equipamiento o nuevas inversiones (considerando el presupuesto de Carabineros como un todo), las que evidentemente no fue posible realizar.

Adicionalmente, dado el número de transacciones que la investigación ha mostrado están involucradas, podemos estimar que una parte importante del tiempo de los responsables fue destinado a esta acción, desatendiendo su deber policial. Dadas ambas situaciones, podemos estimar que este caso ha afectado la prevención de los delitos y la seguridad ciudadana en nuestro país.

Como hemos señalado en este documento, el aseguramiento de condiciones internas óptimas para reducir la probabilidad de corrupción sistémica y conductas indebidas **depende del ejercicio del control externo o vigilancia civil a través de mecanismos** desde el poder ejecutivo (Subsecretaría de Interior, DIPRES, etc.), el poder legislativo, la función de contraloría, los tribunales de justicia, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Es en este contexto, que Fundación Paz Ciudadana pone en conocimiento de esta Comisión, que está trabajando para la instalación de una comisión técnica - transversal para examinar y recomendar medidas que incrementen la eficacia preventiva de Carabineros, y hacer el seguimiento o monitoreo externo necesario de las medidas y acciones que Carabineros y las autoridades de los poderes ejecutivos y legislativos emprendan.

## Reflexiones finales

La función policial se sostiene en una visión práctica de lo que se pide y espera de Carabineros: De esta institución se espera y exige que sea eficaz frente al delito, pero también en combatir todo lo que la aleja de ese fin, que actúe apegada a la legalidad y que cuente con la legitimidad social. Estos son los tres pilares de lo que se llama la deontología policial, que es el fin por el que existe la institución y las obligaciones que este conlleva.

Las conductas indebidas son uno de los focos más problemáticos de la praxis policial. Diversos estudios relacionan ambas variables y subrayan que la escasa supervisión, junto al escaso control externo y vigilancia civil, facilitan las conductas indebidas en el ejercicio de la labor policial.

Una estrategia adecuada, orientada a reducir las malas conductas, no puede fundarse sólo en el control y la fiscalización del cumplimiento de los códigos de ética, el respeto a las normas y los protocolos disciplinarios. Para procurar más *accountability policial*, es decir *facilitar la responsabilización sobre el desempeño*, los estudios sugieren una combinación de medidas reactivas y proactivas. Se necesitan políticas y líneas de acción orientadas a la prevención, el monitoreo de conductas de riesgo y la asistencia a grupos de policías vulnerables, evitando y anticipándose a las consecuencias.

Las conductas indebidas no son intrínsecas a los miembros, sino aprendidas; son el resultado de un conjunto de circunstancias y situaciones que las favorecen o facilitan, más allá de la opción o decisión que conscientemente puede adoptar un policía en una situación particular.

Las **mejores medidas** serán aquellas que: i) reducen su excesiva independencia y libertad en su actuar (autarquía), ii) empoderan a las autoridades civiles sobre la conducción de la política de desarrollo policial, iii) garantizan control externo, iv) incrementan la efectividad del control interno y v) reconstruyen la confianza ciudadana.

La experiencia chilena y el examen de casos de corrupción hacen aconsejable construir acuerdos político-técnicos que se transformen en decisiones en distintos niveles y se ejerzan las responsabilidades haciendo uso de las facultades asignadas a las autoridades, de acuerdo a la ley.

Según los nuevos enfoques en gerencia pública, el control interno debe ser visto como una práctica que permite observar y asegurar el cumplimiento de objetivos y metas de una organización. En una policía moderna, el control no persigue únicamente sancionar el incumplimiento, sino también promover el logro de objetivos. El control interno tiene que ver también con asegurar la legitimidad de la policía, con la observación de la conducta

funcionaria y dar garantías y facilidades a los actores externos (autoridades y sociedad civil) para su monitoreo.

Debemos abordar el problema de corrupción identificado en Carabineros como una oportunidad para mejorar la transparencia del sistema policial y que se adopten las medidas político-jurídicas para una reestructuración que garantice la prevención y el control de las conductas indebidas y, de esta forma, la sociedad chilena recupere la confianza en una institución pública querida, pero que debe adoptar cambios para constituirse como un servicio policial moderno y respetuoso de los valores del estado de derecho.