

ME.PER  
(34)  
1999

M 1874

c. 9

**UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL  
CARRERA DE PERIODISMO**

**TEMA:**

**SEGURIDAD CIUDADANA BAJO LOS GOBIERNOS DE LA  
CONCERTACIÓN**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADA EN CIENCIAS  
SOCIALES Y DE LA INFORMACIÓN**

**AUTORA: PAMELA CÁNOVAS CONTRERAS**

**PROFESOR GUÍA: GUILLERMO CANALES GÜEMES**

**SANTIAGO, 21 DE SEPTIEMBRE DE 1999.**

# INDICE

## Introducción

### **CAPITULO I:**

<u>Aspectos Generales acerca de la Seguridad Ciudadana</u>	.....	1
1.1 Del orden público a la seguridad ciudadana	.....	2
1.2 Concepto de seguridad ciudadana	.....	4
1.3 Inseguridad objetiva y subjetiva	.....	6
1.4 La Concertación al poder	.....	11
1.5 Penas en democracia	.....	16

### **CAPITULO II:**

<u>Presos Políticos en Libertad e Indultos</u>	.....	22
--	-------	----

### **CAPITULO III:**

<u>Delincuencia y Terrorismo</u>	.....	28
3.1 Terrorismo y delincuencia común	.....	31
3.2 Organizaciones armadas en democracia	.....	32
3.3 Duros golpes del terrorismo	.....	34
3.4 Aylwin en la lucha contra el terrorismo	.....	38
3.5 Órganos de inteligencia	.....	39
3.6 Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo	.....	46
3.7 Campaña publicitaria de aislamiento del terrorismo	.....	48
3.8 Delación compensada	.....	49
3.9 Creación de la Fundación Paz Ciudadana	.....	50



## **CAPITULO IV:**

<b><u>Sistema Judicial</u></b>	..... 52
4.1 Burocracia en el sistema de denuncias	..... 58
4.2 Sentencias oportunas	..... 65
4.3 Cumplimiento de las penas	..... 68
4.4 Impunidad del delincuente	..... 77
4.5 Prevención del delito	..... 79
4.6 Modernización del sistema judicial actual	..... 79

## **CAPITULO V:**

<b><u>Sistema Carcelario</u></b>	..... 90
5.1 Los sistemas de penas	..... 94
5.2 Gendarmería de Chile	..... 100
5.3 Rehabilitación	..... 104
5.4 Aporte privado en materia penitenciaria	..... 110
5.5 Racionalización y orden del sistema penitenciario	..... 114

## **CAPITULO VI:**

<b><u>Medios de Comunicación y Delincuencia</u></b>	..... 119
---	-----------

## **CAPITULO VII:**

<b><u>Mayor Concentración Urbana</u></b>	..... 130
--	-----------

## **CAPITULO VIII:**

<b><u>Las Disímiles Estadísticas</u></b>	..... 138
8.1 Problema con la uniformidad de las cifras	..... 141
8.2 Encuestas de opinión pública	..... 143

## **CAPITULO IX:**

<b><u>Participación Ciudadana y a Nivel Municipal</u></b>	..... 147
9.1 Seguridad: Una obligación de Estado	..... 149
9.2 Carabineros e Investigaciones	..... 151
9.3 Seguridad Municipal	..... 164

## **CAPITULO X:**

<b><u>Seguridad Privada</u></b>	..... 180
---------------------------------	-----------

## **CAPITULO XI:**

<b><u>Mayor Violencia, Tecnología y Sofisticación en los Delitos</u></b>	..... 185
11.1 El boom de los asaltos bancarios	..... 193

## **CAPITULO XII:**

<b><u>Delincuencia Juvenil</u></b>	..... 195
12.1 Responsabilidad penal en los menores	..... 197
12.2 Pandillas, drogas y violencia delictual	..... 211
12.3 Violencia y pobreza	..... 216

<b><u>Conclusión</u></b>	..... 222
--------------------------	-----------

<b><u>Bibliografía</u></b>	..... 225
----------------------------	-----------

## **INTRODUCCIÓN**

El debate actual en nuestro país tiende a identificar el problema de la seguridad ciudadana con un real o supuesto incremento de la delincuencia, en particular de las formas violentas de atentados patrimoniales. Este enfoque simplifica en extremo el tratamiento de un problema mucho más complejo en el que intervienen numerosas variables de muy diferente naturaleza.

Lo que cabe preguntarse es la incidencia real que el fenómeno de la delincuencia tiene en la inseguridad ciudadana, si es efectivo o no el aumento de la delincuencia y respecto de qué delitos y autores, las causas probables de ese eventual aumento, la posible existencia de una manipulación de la información en torno al tema, como asimismo el grado en que la seguridad ciudadana resulta afectada por efecto de otros factores de violencia. También, es necesario preguntarse hasta qué punto y de qué manera la sustitución del Régimen Militar por uno como el actual, ha influido en cada una de las fuentes de inseguridad ciudadana que se han indicado precedentemente.

Durante esta última década han comenzado a resaltar problemas que antes parecían casos aislados. Es así como el tema de la delincuencia juvenil ha pasado a transformarse en un problema grave, que se va acrecentado por el aumento en el uso de alcohol y drogas.

Cada día asistimos a un escenario donde la violencia y la indefensión de la ciudadanía se hacen más patentes, lo importante es reconocer la existencia del problema y el aumento en la frecuencia de la comisión de hechos delictuales, ya que sólo así se podrá analizar objetivamente qué factores inciden en este problema.

Este trabajo no pretende más que dar a conocer los factores que han influido en el aumento de las estadísticas que dan cuenta de hechos delictuales y también, quiere mostrar cuáles son las variables que crean un terreno propicio para que algunas personas opten por delinquir. Además, he tomado los últimos nueve años para ver de qué manera se ha enfrentado el problema y qué acciones han adoptado Aylwin y Frei para tratar de disminuir este flagelo. Este último punto se me ha hecho en extremo complicado, debido a la falta de estudios sobre esta materia, otro factor que ha obstaculizado este análisis ha sido la dificultad que he tenido en algunas reparticiones públicas para obtener información acerca de las medidas adoptadas por ambos gobiernos. Es por eso que mi principal punto de apoyo ha sido la prensa de la época, el Congreso, la legislación vigente, la información recolectada a través de distintas instituciones privadas que han tocado el tema y entrevistas realizadas a personajes vinculados a la materia.

Temas como la pobreza han sido identificados como germen del delito, pero ¿Por qué si es un factor que siempre ha estado presente, se manifiesta tan fuertemente en estos días?. Nuestro sistema judicial, cada vez con más procesos en sus manos no ha sido capaz de responder con la rapidez necesaria y con la dureza que para estos casos se requiere. Tal vez el

problema pueda estar en la falta de establecimientos adecuados para cobijar a estas personas que delinquen, porque no hay que olvidar que nuestros actuales recintos penitenciarios no cumplen con la anhelada rehabilitación de los reclusos, sino que muy por el contrario han pasado a formar verdaderas escuelas del delito.

La emigración campo-ciudad ha contribuido a que en las grandes ciudades se haya producido una concentración de población, lo que muchas veces se traduce en malas condiciones para los recién llegados. Las condiciones de pobreza y las aglomeraciones humanas se van transformando en un buen caldo de cultivo para las conductas delictuales.

Entre otro de los temas tocados en este estudio está la participación de la comunidad, que en este último tiempo se ha puesto en boga. El tema de la delincuencia cada día más, ha pasado a formar parte de la vida de la comunidad, es así como los municipios han tenido una destacada participación en la lucha contra este fenómeno delictual.

Sin otro ánimo que el de presentar este tema de una forma ordenada, mencionando los más destacados factores que influyen en la sensación de inseguridad ciudadana que estamos viviendo, he tocado de manera general los aspectos que me parecieron fundamentales. Espero con mi trabajo contribuir de alguna manera en el conocimiento de un tema que cada día nos llega más como integrantes de una sociedad que se torna agresiva y donde la seguridad individual y colectiva se ve amenazada.

# **CAPITULO I:**

## **Aspectos      Generales** **Acerca      de      la** **Seguridad Ciudadana**

## **1.1 Del Orden Público a la Seguridad Ciudadana**

El paso del concepto de orden público al de seguridad ciudadana es el paso del terreno jurídico a un terreno jurídico-sociológico más amplio y global. El orden público se concibe como la posibilidad que tiene el Estado para limitar el marco de las libertades individuales a cambio de dar y garantizar un cierto grado de seguridad para la función de estas libertades.

En el pasado el concepto de orden público estaba concebido como un instrumento de las clases dominantes para hacer aceptar al resto de la sociedad el statu quo social. De esta manera las fuerzas policiales estaban dirigidas a defender los intereses de una determinada clase social dominante. Esto tiene su explicación en el contenido que el liberalismo del siglo XIX ha dado al orden público. Se trata de un orden material esencialmente de ausencia de desorden visible exterior concreto. Sin embargo, la falta de este orden así concebido no favorece el ejercicio de las libertades, pues aquí sería la ley del más fuerte la que se impondría por sobre los demás.

El concepto de orden público, que pone acento en la intervención represiva del Estado dirigida a imponer el respeto al ordenamiento legal, respecto al cual ha de conformarse la sociedad, se ha atenuado, ahora hablamos más de seguridad ciudadana, la que sin contraponerse al concepto de orden público y sin dejar de valorar la importancia de la actuación represiva, la integra dentro de una estrategia más general, cuyo punto de inicio es el derecho de los ciudadanos al ejercicio de las libertades públicas. Aquí hay una coexistencia en equilibrio entre dos factores concurrentes: libertad y seguridad; si uno de ellos absorbe al otro se produce la situación que al autor español

Paul Valery<sup>1</sup> describe en pocas palabras. "Si el Estado es fuerte nos aplasta; y si es débil, morimos".

Así vemos que el arte de un buen gobernante está en saber cuál es el orden mínimo necesario que señalaría las condiciones suficientes para la libertad, es decir, debe encontrar el equilibrio entre las normas que imponga y las libertades que entregue. Libertad y seguridad en armonía permitirán cumplir con la doble exigencia: velar por la seguridad de los ciudadanos sin perturbar el ejercicio de sus derechos.

La libertad como bien jurídico debe hacer algunas concesiones en favor de la seguridad general. El solo hecho de la existencia de una sociedad regulada a través de leyes que se respetan, da al individuo reposo y paz. Una cosa, sin embargo, es procurar que los ciudadanos se sientan seguros y tranquilos en el seno de la comunidad y otra, es que la protección asfixiante del derecho les coarte su libertad de acción en el diario vivir, llegando a atropellar las libertades personales que cada integrante de la sociedad posee.

Debe quedar claro, que la seguridad ciudadana y el orden interno constituyen bienes jurídicos apreciables para la comunidad, como complemento necesario para la libertad, ya que ésta sólo puede desarrollarse e impulsar la actividad creadora del hombre en un medio que ofrezca condiciones de estabilidad.

La situación actual, con relación a las funciones que cumple el Estado para preservar la seguridad ciudadana y el orden interno, permite advertir en la opinión pública un progresivo grado de preocupación frente a creciente ola de delincuencia, depredación ecológica, por mencionar sólo algunos factores que

---

<sup>1</sup> Valery, Paul: "Seguridad ciudadana". Editorial Madrid, España.

infunden temor en la población. Así lo reflejan las encuestas realizadas por organismos como el CEP y Cep-Adimark durante el período de gobierno de los partidos de la Concertación.

## **1.2 Concepto de Seguridad Ciudadana**

La concepción de seguridad ciudadana no concita aún consensos entre los distintos autores que estudian el tema. Durante los años setenta y parte de los ochenta, predominó una concepción de seguridad basada en una política de orden y seguridad públicos vinculada al fenómeno del terrorismo. La Doctrina de la Seguridad Nacional, de amplia difusión en América Latina, ligaba la seguridad a la lucha contrainsurgente focalizada sobre los grupos de izquierda o disidentes al Gobierno.

Los recientes cambios en la escena política de nuestro continente y el restablecimiento de regímenes democráticos, han dado lugar a que aquella doctrina pierda vigencia y que el terrorismo, como amenaza a la seguridad, ceda lugar a otros fenómenos, reales o virtuales, tales como delincuencia común, a la drogadicción, vandalismo, etcétera.

A la hora de identificar las causas de amenaza a la seguridad y los medios para combatirlas, es preciso tener presente una distinción preliminar. En primer término, existe la tendencia a asociar como causa única de inseguridad la creciente ola de delincuencia común. En segundo término, están los círculos académicos y jurídicos, que postulan que la inseguridad ciudadana no está exclusivamente vinculada a la existencia de delincuencia, sino a la obsolescencia e ineficacia de los sistemas judicial y penitenciario, y a la forma

de actuar de la policía en la prevención y represión de la delincuencia. También la seguridad jurídica se ve afectada por estos hechos y por la falta de sistemas adecuados y eficaces para la protección de los derechos y las libertades fundamentales.

**Concepto de Seguridad Ciudadana:** Se entiende por seguridad ciudadana el sentimiento de confianza de la población de no verse expuesta a hechos de violencia física, tengan éstos su origen en hechos de individuos o de la sociedad, que amenacen su integridad física, la de su familia o el perder sus bienes en manos de terceros <sup>2</sup>.

Según el ex Ministro del Interior Carlos Figueroa: "La seguridad ciudadana dice relación con el conjunto de sistemas de protección de la vida de los bienes del ciudadano frente a los riesgos que conlleva la vida en sociedad. Implica respeto incondicional por parte de los agentes del Estado como de los ciudadanos, de su integridad física y el patrimonio económico de los otros, así como de sus libertades tanto económicas como políticas y los demás derechos que de ella se deriven".

En un sentido amplio, es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Se trata en síntesis, de garantizar una vida digna a todo ciudadano.

Es importante tener claro que la delincuencia no es el único factor que contribuye a crear un ambiente de inseguridad ciudadana; pero debido a la importancia que posee este factor, sobre todo durante este último tiempo, este

---

<sup>2</sup> Cadiz, Aldo: "Seguridad ciudadana y función policial". Revista Política y Estrategia N°75. Academia Nacional de Estudios Estratégicos. Mayo-Agosto de 1998.

trabajo resaltaré la delincuencia por sobre otros aspectos como: la falta de una vivienda adecuada, la postergación de los problemas de salud y el limitado acceso a una educación de calidad; que también son factores que podrían incidir en el desarrollo de este fenómeno de inseguridad ciudadana.

### 1.3 Inseguridad Objetiva y Subjetiva

A la hora de establecer criterios para la valoración de la seguridad ciudadana entendida como un resultado del equilibrio que debe existir entre las condiciones de normalidad social y del libre ejercicio de las libertades individuales, se desprende que la seguridad ciudadana está sometida a una doble dimensión: la objetiva y la subjetiva.

La **seguridad objetiva** está referida a los hechos concretos, por lo tanto, es fundamental conocer con precisión la dimensión real del volumen de los hechos delictivos, lo que se define como "*estado de la seguridad*". Para esto una necesidad técnica de la que no se puede prescindir, es la elaboración de una "*base de datos*" que contenga todos los antecedentes recogidos a partir de las diligencias policiales y judiciales, por una parte, y por la otra de la aplicación periódica de encuestas de victimización, de las cuales se desprenden los verdaderos índices de víctimas directas de violencia, así como su estado de opinión, respecto a la vivencia y evolución del estado de la seguridad ciudadana<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cadiz, Aldo: "Seguridad ciudadana y función policial". Revista Política y Estrategia N°75. Academia Nacional de Estudios Estratégicos. Mayo-Agosto de 1998.

Por eso es tan necesario disponer de variables mensurables y cuantificables empíricamente, gracias a este cúmulo de información nos podemos aproximar al conocimiento concreto de esta realidad y del propio fenómeno social, con independencia del hecho vivencial y/o perceptivo que se pueda tener de él. Los parámetros específicos o variables que configuran la dimensión objetiva son:

- ◆ Los delitos
- ◆ Las denuncias
- ◆ La estructura temporal: día y hora de la comisión del delito
- ◆ La estructura espacial: lugar donde se cometió el delito
- ◆ Los dispositivos de control: tienen relación con los efectivos policiales y los otros elementos de control social.

Otros elementos que configuran esta dimensión objetiva son los llamados "*perfiles de la víctima y del delincuente*", que tienen un importante valor de información específica de interés policial, de investigación y de aplicación social, ya que aportan información complementaria para la definición de las medidas de prevención. Estos perfiles recogen datos como la edad, sexo, estado civil, lugar de nacimiento, profesión, estudios, etc. Además como parámetros complementarios para la valoración y análisis de la realidad delictiva se pueden tomar en cuenta todos aquellos indicadores sociales que se refieren a las condiciones socioeconómicas, psicológicas, educativas, del

entorno familiar o las condiciones del barrio entre otros que influyen en la conducta delictiva que más tarde pueda tener una persona <sup>4</sup>.

La **seguridad subjetiva** por su lado, está referida al conjunto de vivencias y a los sentimientos personales, es decir, al campo de los fenómenos de las ciencias humanas. Así, la inseguridad subjetiva es la impresión o sensación que tienen las personas de que la criminalidad ha aumentado de manera importante y que la población se encuentra expuesta más o menos indiscriminadamente a ser objeto de atentados graves en su contra, atentando incluso contra su seguridad física <sup>5</sup>.

Hay que partir del principio de que todo hecho delictivo provoca en la víctima determinados sentimientos que van a ser transmitidos a su círculo de relación y éste a su vez va a actuar como caja de resonancia. La experiencia es transmitida una y otra vez, hasta que termina distorcionándose y convirtiéndose en rumor. De esta manera se construye entre la gente un entorno de terror y se genera un miedo difuso, creándose así un estado de inseguridad colectiva. Es decir, muchas veces el temor generado no guarda proporción con lo que realmente ocurre.

Es por este motivo que es necesario tomar en cuenta esta dimensión subjetiva, a la hora de dirigir y cuestionar la seguridad ciudadana, ya que muchas veces el tema puede ser sobredimensionado o incluso, instrumentalizado políticamente. Durante el período que se analizará en este trabajo se habló mucho entorno a este punto, el Gobierno y las autoridades

---

<sup>4</sup> Ministerio del Interior: "Seguridad ciudadana, democracia y participación". Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, diciembre de 1995.

<sup>5</sup> Mera, Jorge: "Sistema penal y seguridad ciudadana". Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21, mayo de 1992.

constantemente argumentaron que la delincuencia no había aumentado, afirmando que lo que realmente había ocurrido era que se estaba creando todo un clima de inseguridad sobre la base de rumores y exceso de publicidad.

Las declaraciones que transcribiré más abajo del Ministro del Interior de Patricio Aylwin, representan la postura que en general asumió ese gobierno. "Existe una campaña generalizada tendiente a resaltar determinados hechos delictuales, sustentada por algunos sectores de la oposición y cuyo propósito es distorsionar la realidad, suponiendo un ambiente de seguridad quebrantada que no existe", aseguró el ministro Enrique Krauss <sup>6</sup>.

Asimismo el demócrata cristiano, Gutenberg Martínez en un foro sobre seguridad pública realizado en septiembre de 1993, organizado por la Fundación Paz Ciudadana se refirió al tema. "Subjetivamente nos alejamos de la tranquilidad deseada, cuando la ciudadanía tiene la sensación, que sus principales derechos serán amagados en cualquier momento. Con franqueza, es lo que sentimos muchos durante el gobierno anterior (Pinochet). Esta sensación puede responder a una reacción normal frente a circunstancias objetivas que nos alejan de la tranquilidad deseada; o bien puede ser provocada por distintos medios que, tomando como referencia hechos delictuales reales, crean un ambiente de generalización de la situación concreta con profunda difusión", Esta parte de la exposición de Gutenberg Martínez demuestra que alguno de los adherentes al gobierno de Patricio Aylwin recurrían a la seguridad subjetiva para justificar la situación de aumento delictual por la que estaba atravesando nuestro país.

---

<sup>6</sup> La Nación, 28 de octubre, 1990.

Mucho se ha discutido en torno al tema; pero, sólo bajo el gobierno de Eduardo Frei se ha ido reconociendo la verdadera gravedad del problema de la delincuencia. Las cifras, en su gran mayoría indican un claro aumento en los delitos que se cometen en Chile - aunque hay que tener claro que las estadísticas en torno al tema son discutibles, ya que no constituyen un fiel reflejo de la realidad -. En suma, lo realmente importante en estos casos es que el Estado debe tomar las medidas y políticas públicas tendientes a frenar la situación de caos, es necesario reaccionar a tiempo y no deshacerse en explicaciones y dudas.

No hay que olvidar que la proyección psicológica de una eventual inseguridad en las personas se proyecta sobre la forma en que éstas perciben al Estado, el cual será evaluado positiva o negativamente en la medida que su situación de inseguridad colectiva disminuya o no. En el caso de que tal sensación se apacigüe, ello es directa consecuencia del esfuerzo premeditado que el Estado y sus instituciones hagan al respecto. Si tales esfuerzos no logran sus objetivos, las proyecciones colectivas de desorden social, caos nacional o desintegración de la sociedad pueden ir cimentando una deslegitimación progresiva del rol del Estado en esta materia, corriendo el riesgo de extenderse a otras áreas. Ello, necesariamente, rebota sobre la legitimidad del régimen político y del sistema económico que el Estado respalda.

#### 1.4 La Concertación al Poder

Al asumir el gobierno de Aylwin, en la Concertación existía la convicción generalizada de que el restablecimiento de la democracia significaría el fin del terrorismo, por haber perdido éste su razón de ser. Esto, porque los actos terroristas eran una expresión de la estrategia de todas las formas de lucha impulsadas por el Partido Comunista desde 1980 y materializadas principalmente por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez y el MIR.

Fue así como el nuevo período democrático se inauguró con un debate fuerte sobre la seguridad ciudadana, tema que venía desde distintos orígenes. Los anuncios eran, primero si la democracia podría o no generar condiciones de seguridad ciudadana importantes. Segundo, se planteaba la inevitable modificación de las pautas y conductas de los organismos de Estado respecto a la mantención de la seguridad pública. Existían secuelas del período anterior y vivíamos un momento en que además, el terrorismo de origen político tenía bastante presencia en el país. Se planteó con mucha fuerza si aumentaban o no los fenómenos de la delincuencia y un conjunto de temas que tenían que ver con la institucionalidad de las distintas agencias de Estado que se preocupaban por la seguridad pública.

En general, durante el comienzo de la década de los años noventa surgió con fuerza una demanda pública por mayor seguridad para las personas y sus bienes, esto asociado al hecho que la gente estaba comenzando a percibir una creciente inseguridad debido al alarmante aumento de la delincuencia.

Según una encuesta realizada por el CEP-Adimark en 1991, el 15,7 por ciento de la población encuestada señaló haber sufrido asaltos o robos en su domicilio durante ese año. El estudio fue realizado entre la población mayor de 18 años, de las más importantes ciudades de país, correspondiendo al 47 por ciento de la población total. Si proyectamos esa proporción al total del país podemos concluir que el número de víctimas supera los 2 millones 100 mil personas.

---

Población total del país	13.389.144
Población representada en la encuesta	6.292.898
Población asaltada	987.895
Población asaltada proyección al país	2.102.096

---

El paso de un régimen militar autoritario a uno como el actual, se tradujo en un sistema que dio una serie de facilidades a los delincuentes y violentistas de nuestro país. Los compromisos del programa de la Concertación durante sus primeros meses de gobierno democrático se confundieron con un debate sobre las rebajas de las penas para los delitos y la liberación de los presos, bastó con emitir señales como éstas para que los índices delictuales se dispararan.

El cambio político provocó el surgimiento de nuevas y numerosas situaciones, tales como: demandas sociales insatisfechas y postergadas, grupos sociales disminuídos y demandas de justicia en casos de violaciones a los derechos humanos. Otro hecho que influyó en el aumento delictual durante el período en que gobernó Patricio Aylwin fue la percepción pública de las deficiencias tanto de personal como materiales del cuerpo de Carabineros.

Descuido inaceptable en un gobierno militar, donde con su sola presencia evitaba el recrudecimiento delictual. Aunque en numerosas ocasiones autoridades de gobierno afirmaron que bajo la administración del Presidente Pinochet se descuidó el presupuesto de Carabineros y de Investigaciones, ya que todo los aumentos eran destinados a las Fuerzas Armadas.

Una de las principales críticas que se le hizo al gobierno de Aylwin fue la "mano blanda" con que actuó en materia de seguridad ciudadana, siendo que la única manera para poder terminar con el terrorismo y la violencia es la existencia de una autoridad fuerte en su combate y coherente en sus más mínimas señales y acciones. De esta forma se aprecia que las actitudes de la autoridad son determinantes a la hora de evitar el cultivo de una "*cultura de la violencia*", como es la que se comenzó a vivir desde comienzos de esta década.

La experiencia de 17 años de Gobierno Militar, produjo en la Concertación una actitud de desconfianza y antagonismo respecto a la función policial y por lo tanto, respecto al cuerpo de Carabineros y también, pero en menor medida, de Investigaciones. El problema de orden público consistía en primer término en restablecer el ejercicio pleno y sin trabas de las libertades democráticas. Para el cumplimiento de este objetivo, la primera tarea consistía en reorientar la labor de la policía, adecuándola a la nueva realidad. Carabineros debía pasar de su función de represión a la de ser una institución garante de la libre expresión ciudadana en todas sus formas, en el marco del más absoluto respeto de los derechos humanos como doctrina operativa. También, en el programa de gobierno se dejó clara la labor que cumplirían las

Fuerzas Armadas, ellas tendrán un papel profesional importante, pero no exclusivo. El rol de defensa de las instituciones correspondería a todas las autoridades políticas en uso de las atribuciones que las leyes otorguen.

En virtud de tales principios, el programa del primer gobierno concertacionista contempló reformar:

- 1- La **Ley de Seguridad del Estado**, restableciendo en ella sus valores originales de defensa de las instituciones democráticas. Deberá perfeccionarse la tipificación de los delitos.
- 2- La **Justicia Militar**, restringiendo esta jurisdicción sólo a los delitos militares. El programa establecía que debía evitarse bajo cualquier circunstancia, que ella juzgara a civiles, o militares por actos en perjuicio de civiles o contra las instituciones democráticas.
- 3- La **Ley de Control de Armas**, entregando el juzgamiento de esos delitos a tribunales ordinarios y sus procedimientos, y la fiscalización de ellos a Carabineros e Investigaciones.
- 4- La **Ley Antiterrorista**, entregando a los tribunales ordinarios atribuciones para prevenir y sancionar los actos terroristas, sin transgredir los derechos esenciales de las personas. Se estableció que debían tipificarse las conductas terroristas, contemplándose claramente el terrorismo de Estado, que la actual ley dejaba impune (Esto en 1989). El programa en este punto agregaba además, que los inculpados reos acusados y/o condenados por este tipo de delitos gozarían de las mismas garantías que los reos comunes.

- 5- El **Código Penal y de Procedimiento Penal**, de modo de garantizar la igualdad ante la ley y el debido proceso, y adecuar la penalidad y la tipificación de los delitos al desarrollo de la sociedad, de la moderna doctrina penal, al respeto de los derechos humanos y a la vigencia efectiva de la libertad provisional.
- 6- El **Código Orgánico de Tribunales**, de modo de otorgar plena jurisdicción a los tribunales en cuanto a sus facultades conservadoras, explicitando el deber de los jueces de cautelar las libertades de las personas, aún respecto de los actos de gobierno.

Además, el programa contemplaba las siguientes medidas, como condición necesaria para mantener la vigencia de un Estado de Derecho y un pleno respeto por los derechos humanos:

- 1- La **disolución de la Central Nacional de Informaciones (CNI)**, hecho que ocurrió mucho antes de asumir Aylwin. Se establecía la readecuación de los organismos de seguridad a las exigencias del Estado democrático.
- 2- **Reforma al cuerpo de Carabineros**, reforzando su carácter de policía profesional, dependiente del Ministerio del Interior. Sus funciones consistirían en la represión del delito común y resguardo del orden público.
- 3- Igual transferencia se postulaba respecto de la **Policía de Investigaciones**.
- 4- Se contempló en dicho programa la **creación de una Policía Judicial**, que fuera dependiente de los tribunales, para el cumplimiento de sus resoluciones.

5- Contemplaba la **Supresión de la Procuraduría General de la República y la creación de la institución del Defensor del Pueblo** (Ombudsman), como ente autónomo, con capacidad de representar a cualquier ciudadano afectado en sus derechos por algún acto de la autoridad y ejercer en su nombre las acciones legales correspondientes. La institución del Defensor del Pueblo, sería absolutamente independiente del Gobierno, del Poder Legislativo, de los Tribunales y de cualquier otro Poder u Organismo Público; no tendría funciones de carácter jurisdiccional; carecería del imperio y su tarea la cumpliría a través de recomendaciones, informes, denuncias públicas y acciones judiciales y administrativas, cuando correspondieran. El programa pone fin al tema de la "*Seguridad del Estado Democrático*", dando más detalles de lo que sería el Defensor del Pueblo <sup>1</sup>.

### **1.5 Penas en Democracia**

Durante la misma semana que el Director de la Policía de Investigaciones informó del preocupante aumento de la delincuencia en el país, las autoridades gubernamentales lograron la aprobación en la Cámara de Diputados de un conjunto de leyes destinadas a lograr "una completa readecuación del sistema de penalidad a la nueva situación de democracia que vive el país", así lo informó en esa oportunidad el que entonces fuera Ministro de Justicia, Francisco Cumplido.

La nueva legislación, al poco tiempo de asumir Aylwin, rebajó sustancialmente la penalidad asignada hasta entonces a los delitos, especialmente graves, como porte ilegal de armas, determinados asaltos,

<sup>1</sup> Programa de Gobierno, Primer Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia.

internación de armas de alto poder de fuego, etc. El entonces diputado Andrés Aylwin expresó en esa oportunidad, "con esta legislación se está volviendo a las penas en democracia".

Los partidarios del gobierno de Aylwin aseguraban que las Leyes Cumplido aportaron mucho a la democracia. En primer término, porque lograron restringir fuertemente la jurisdicción militar, derogaron ciertas disposiciones consideradas represivas, modificaron las leyes que sancionaban las conductas terroristas para que no se abusara ni se cometieran arbitrariedades y se tomaron las medidas conducentes para liberar a los presos políticos.

Se hizo una utilización política del tema, ya que muchos buscaron eludir el cumplimiento de las penas que les correspondían, amparándose en un supuesto carácter político de sus delitos.

Esto influyó en el comportamiento delictivo general de dos maneras: primero, porque siempre ha existido una relación entre los delincuentes comunes y los extremistas y por otro lado, por la percepción de identificación del preso o procesado en supuestas injusticias emanadas del sistema. Esto opera por extensión a los niveles delictivos. Con estas señales se percibe al Gobierno como débil frente a la aplicación de la ley, temeroso de usar e implementar el concepto de represión. El gobierno de Patricio Aylwin fue excesivamente reiterativo con el tema de los derechos humanos, eso se puede apreciar en su programa de gobierno, donde una y otra vez reitera que se debe respetar las libertades y los derechos humanos inherentes a toda persona. De este modo, hasta el mínimo acto represivo pasa a considerarse como una

violación de tales derechos y por lo mismo, el Gobierno no utiliza todos los instrumentos con que cuenta para sancionar a quienes alteran el orden público.

Todo esto representó una señal errónea para quienes utilizaban la violencia. Ello constituye un pésimo precedente pues demuestra debilidad en la lucha contra la violencia terrorista y violencia común. Se validó de hecho la pretensión de los llamados presos políticos, en el sentido de que sus crímenes no tienen la gravedad de otros y que constituyen, por el contrario expresiones de lucha que se pretendieron cubrir con un manto de legitimidad.

Si se analiza el período que va desde marzo de 1990 a marzo de 1994, donde gobernó el primer gobierno de la Concertación, podemos ver que fueron pocas las leyes dictadas que se hicieran cargo de manera directa del fenómeno delictual. Frente al alto número de delitos que a diario se cometieron, no existieron leyes que facilitaran la prevención de los hechos, en términos de aumentar la penalidad de ciertas conductas, con el propósito de que el delincuente antes de cometer el delito se abstuviera de hacerlo bajo la amenaza de ser sancionado, o bien, que tiendan mediante procedimientos rápidos y eficaces a determinar la responsabilidad de los autores de un hecho. Muy por el contrario, las leyes emanadas del gobierno de Aylwin, tendieron a alivianar las penas para los futuros delincuentes, obviamente, aunque las autoridades de ese gobierno lo nieguen, ello significó un cierto relajamiento e incidió en el aumento de la delincuencia.

**Penas Promedio de los Condenados**

<u>Delito</u>	<u>1985</u>	<u>1993</u>	<u>Diferencia %</u>
Robo	5.5	3.9	- 28.7
Homicidio	7.0	5.6	- 20.3
Violación	8.4	6.6	- 21.8

**Fuente:** Fundación Paz Ciudadana

Entre 1985 y 1993 las penas que en promedio recibían los delincuentes por los delitos de robo, homicidio y violación cayeron en más de un 20 por ciento. Esto es, mientras en 1985 los delincuentes condenados por delitos de robo en promedio cumplían condenas de 5 años y 5 meses, en 1993 dicho promedio había disminuido a 3 años y 9 meses.

Lo que muestra la tabla anterior son las penas aplicadas a aquellos delincuentes que ya habían sido condenados; luego la pena que podía esperar recibir un delincuente debería ser aún menor. Esto si se considera que sólo una fracción de los delitos es denunciada y que de éstos, sólo una parte termina en condena, la pena esperada por tales delitos es aún menor. Así lo demuestran los resultados de una encuesta realizada en 1993 por el CEP-Adimark que concluyó que sólo un 44 por ciento de los robos y asaltos son denunciados a la justicia, y de ellos sólo un 4 por ciento termina en sentencia condenatoria. Debe

concluirse que la pena que en promedio espera recibir el delincuente por el delito de robo es de menos de un mes y una semana.

Así se demuestra que la aplicación de sanciones fue perdiendo sistemáticamente su poder disuasivo, no sólo por la baja probabilidad de aprehensión y condena, sino también por la referida reducción de las penas medias asignada y por las rebajas de las mismas durante su aplicación.

Presos Políticos en  
libertad e Indultos

## **CAPITULO II:**

# **Presos Políticos en libertad e Indultos**

Patricio Aylwin expresó en reiteradas oportunidades, su deseo de "detener las heridas que quedaron del pasado". En numerosas entrevistas declaró que uno de sus primeros pasos en el Gobierno fue indultar a todos aquellos que estaban cumpliendo condenas por delitos propiamente políticos, como ingreso ilegal al país, asociación ilícita, ofensas a la autoridad y otros análogos no involucrados en hechos de sangre.

Aylwin señala que el Gobierno justificó esta acción basado en el estudio de la situación legal existente en ese entonces. Él junto a sus asesores consideró que existía una legislación errada e injusta, que tipificaba los delitos en forma vaga y arbitraria, se sentenciaban penas excesivas y por último, no se daban garantías necesarias a los procesados.

Es importante destacar que el **indulto** es una medida de gracia por la que la autoridad competente perdona total o parcialmente una pena impuesta en sentencia firme. Puede solicitar el indulto la persona condenada, sus parientes o cualquier persona en su nombre, aunque las legislaciones también suelen dar legitimación para pedirlo al Gobierno o a los propios tribunales de justicia.

El indulto se diferencia de la amnistía en que ésta supone la desaparición total del delito, que se tiene por no cometido. El indulto sólo implica el perdón de la pena, pero no afecta a otras consecuencias de la condena. Al indultado no se le borran sus antecedentes penales.

Al momento de asumir la presidencia Patricio Aylwin, existían 397 presos políticos. A 47 de ellos se les concedió un indulto particular, eran los llamados "**presos de conciencia**", debido a que no utilizaban la violencia. Sin embargo,

muchos de estos presos se encontraban aún procesados, por lo tanto, con respecto a sus casos no procedía el indulto presidencial, según lo dispone el número 16 del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Chile, que establece: "Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley. El indulto será improcedente en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso..."

Los presos políticos que habían participado en hechos de sangre se denominaban "**presos políticos terroristas**". Éstos por mandato constitucional no podían ser indultados, ya que en el artículo 9º de la Constitución Política de 1980 se establecía que: "Una ley de quórum calificado determinaría las conductas terroristas y su penalidad (...) y en el último inciso de este artículo, se dejaba constancia que: "Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo".

Para cumplir con los objetivos que se había fijado el Gobierno se envió al Congreso un paquete de leyes que dieron inicio al período legislativo el 11 de marzo de 1990. Elas buscaban:

- 1) Reforzar los derechos de las personas en materia penal y procesal-penal para cumplir con el convenio de derechos civiles y políticos y también con el Pacto Americano de Derechos Humanos de San José de Costa Rica.
- 2) Se pretendía reducir la competencia de los tribunales militares y lograr el traspaso de muchos procesos a la justicia ordinaria con el fin de solucionar

los problemas que generaban los largos y lentos procesos que llevaba la justicia militar. En el proyecto se establecía que debían fallar los procesos dentro de un lapso y si no se cumplía pasaban a la justicia ordinaria.

3) La abolición de la pena de muerte, sin embargo, el Senado la mantuvo, pero sólo en casos de en algunos delitos considerados gravísimos, pasando a ser así una sanción excepcional. (Ley 19.029)

La tramitación de las Leyes Cumplido fue bastante larga. Hubo varias instancias de acuerdo, no obstante, existían reticencias entre algunos parlamentarios de la Concertación por las modificaciones que se hicieron en el proyecto para poder alcanzar un acuerdo.

Pero, finalmente éste se logró y se autorizó realizar la reforma constitucional que permitió, mediante un artículo transitorio, que el Presidente otorgara indultos particulares respecto de los delitos terroristas perpetrados con anterioridad al 11 de marzo de 1990 y se estableció un artículo permanente que permitía conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo.

El acuerdo marco que había sido impulsado por el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, también buscaba rebajar las penas para todos los delitos de connotación política cometidos con anterioridad al 11 de marzo de 1990, en la iniciativa se excluían los delitos graves, como por ejemplo los con resultado de muerte.

El gobierno de Patricio Aylwin se había propuesto asumir el problema de los presos políticos, ya que existía un compromiso con grupos más extremos de la Concertación o cercanos a ella, que exigían la liberación de los terroristas y la rebaja de penas. De los 397 presos por motivos políticos que existían al

iniciarse el gobierno de Aylwin - el 11 de marzo de 1990 - el 89 por ciento estaba siendo procesado por la Justicia Militar, en virtud de delitos tipificados en la Ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado, la Ley N° 17.798 sobre Control de Armas y Explosivos y la Ley N° 18.314 sobre Conductas Terroristas.

En este contexto, el gobierno de Aylwin a contar del undécimo día de instalado en el poder comenzó a abrir las celdas para que salieran en libertad muchos presos políticos indultados. Así finaliza 1990 con la libertad de 47 presos políticos, 13 de los cuales ya se encontraban en libertad provisional. Tras las reformas legales que se realizan, el Presidente indulta a 133 presos políticos en 1992 y 13 en 1993. Posteriormente antes de entregar su cargo, Aylwin indulta a 25 presos políticos a los cuales les conmutó la pena por la de extrañamiento o exilio forzado, que oscila por períodos entre 5 a 40 años.

Por otra parte, Aylwin afirma que fue un avance la acogida de la iniciativa que traspasó a los ministros de la corte muchos procesos que estaban sujetos a la justicia militar, y la proposición de Renovación Nacional de autorizar excepcionalmente el indulto a condenados por delitos terroristas. En esta época, ya están en vigencia las normas que permitieron realizar los indultos particulares contenidas en las leyes N° 19.027 y 19.055 aprobadas en enero y abril de 1991 con lo que los tribunales pusieron en libertad a varios procesados. Aylwin indultó hasta esa época a 99 condenados, y anunció que "seguiría ejerciendo esa facultad presidencial de indultar conforme a criterios de justicia y prudencia". También se aprobó la Ley N° 19.047 que modificaba las normas sobre incomunicación, aislamiento, confesión, libertad provisional y

derecho de defensa, y disminuye algunas penalidades exageradas. Mediante la ley N° 19.029 se restringió la pena de muerte sólo algunos delitos graves.

Uno de los hechos más polémicos fue el indulto que Aylwin concedió a tres de los extremistas del Frente Manuel Rodríguez (FMR) que habían participado en el atentado en 1986 contra el Presidente Augusto Pinochet, ocasión en que fueron asesinados cinco de sus escoltas. El hecho causó bastante polémica, porque demostraba una vez más las contradicciones en que caía el Gobierno, al afirmar por un lado que no indultaría a personas involucradas en hechos de sangre y, luego hiciera lo contrario.

Aylwin recibió duras críticas de diversos sectores a través de los medios de comunicación. Es así como Fernando Torres, Auditor General del Ejército sostuvo: "Es lamentable que se les haya indultado, porque es conocido que actuaron con premeditación, alevosía, en un asesinato a sangre fría". Por otra parte, el senador institucional Santiago Sinclair señaló: "Se ha equivocado el Presidente Aylwin si cree que con esta medida de gracia fomenta la paz y la unidad. Además, este indulto presidencial se contradice con el espíritu de la reforma constitucional que otorgó esta facultad al Presidente, toda vez que en ella quedó claramente establecido que no se verían beneficiados quienes hubieran tenido participación en hechos de sangre".

Roberto Ossandón, Secretario General de Renovación Nacional en relación al indulto de los extremistas que atentaron contra Pinochet afirmó: "Este último indulto, demuestra la reiteración del Presidente Aylwin de faltar a su palabra de no indultar a personas involucradas en hechos de sangre".

Tanto el indulto como la amnistía han sido en todas las épocas medidas muy polémicas. Porque si por una parte, permiten suavizar la rigidez de una ley en un caso concreto o enmendar un error judicial, por otra pueden ser fórmulas que atentan contra la división de poderes, al permitir a una autoridad no judicial pasar por encima de una decisión judicial.

## Delincuencia y Terrorismo

## CAPITULO III:

# Delincuencia y Terrorismo

El terrorismo definido como: "Los actos de violencia, de la más extrema posible, contra las personas o las cosas con el propósito de infundir temor o pánico en la población y de esta manera obtener resultados políticos"; fue un problema que no dejó de estar ausente durante el primer gobierno concertacionista, pero que hacia finales de su mandato fue disminuyendo.

Al asumir el primer gobierno de la Concertación existía en el país un clima de incertidumbre, ya que diversos sectores se sentían preocupados por el ambiente que podría existir con el cambio de un gobierno militar a uno civil. La cuestión era si el nuevo gobierno sería capaz de mantener y crear las condiciones necesarias para tener un clima de paz y seguridad.

El terrorismo aparecía como un tema bastante inquietante, ya que se veía que Aylwin no estaba creando las condiciones como para que desapareciera, y evidentemente el terrorismo no desaparecería por sí solo. Se veía en él una secuela que iba a ser una amenaza muy importante a la seguridad pública, sobretudo con las señales permisivas que estaba dando al poco tiempo de estar en el mando.

Tan sólo a los dos meses de haber asumido, el Gobierno ya estaba haciendo declaraciones que hablaban de una baja en las acciones terroristas. El Ministro del Interior subrogante, Belisario Velasco expresaba en la prensa, "sostenemos que la democracia es el mejor marco para evitar y combatir el terrorismo y violentismo" <sup>1</sup>.

El profesor Guillermo Holzman, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile en un foro sobre el problema delictual, organizado por académicos de ese plantel planteó que en los gobiernos democráticos

postautoritarios la sobrevaloración de los derechos humanos (de los terroristas y de los delincuentes) se sobrepone al derecho de la ciudadanía de sentir seguridad. Reiteró que, inicialmente, dichos gobiernos postautoritarios muestran una carencia de voluntad política para enfrentar el problema delictivo, ya que muchos de los programas gubernativos de los partidos políticos no contemplan el tema de la seguridad, por considerarlo privativo del autoritarismo <sup>2</sup>.

Pero, no puede sostenerse que el terrorismo derive del autoritarismo, los hechos desmienten tal afirmación. Antes de 1973 fueron muchos en la izquierda los que optaron por la vía violenta; y después, no obstante haberse desarrollado un proceso democrático, fijado en 1980- con hitos tan claros como el plebiscito y las posteriores elecciones- con Aylwin en el poder y el Parlamento funcionando, el terrorismo creció.

Estudios del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile y del Instituto de Altos Estudios Políticos y Marítimos de la Universidad Marítima de Chile, ponen en evidencia que en 1991 creció el llamado "*terrorismo rojo*" respecto al "*terrorismo amarillo*", esto es, creció aquél que atenta directamente contra las personas, y no contra bienes. Los asaltos "a mano armada" en el último año y medio (1990 y parte de 1991) casi doblan a los tres años anteriores (106 asaltos contra 594) <sup>3</sup>.

Las causas del aumento del terrorismo debemos encontrarlas en que por una parte, los núcleos de acción terrorista se han visto reforzados, en el país,

---

<sup>2</sup> El Mercurio, 10 de mayo, 1990.

<sup>3</sup> Editorial del Mercurio, 20 de diciembre, 1991.

<sup>4</sup> Urenda, Beltrán. "La estabilidad del Estado y la seguridad ciudadana", en Cuadernos del Foro '90, N°3, Cinde. Santiago, 1992.

con el regreso de quienes tuvieron entrenamiento en el extranjero y la liberación de muchos detenidos por delitos terroristas, incluyendo a los que escaparon de la cárcel a fines del Gobierno Militar.

Si a ello se agrega que el Gobierno ha puesto su acento en violaciones reales o supuestas a los derechos humanos de los terroristas y se han empeñado en rebajar las penas de los delitos en general. Introduciendo reformas a procedimientos penales que significaron, en algunos casos, dificultades para probar la culpabilidad y aplicar sanciones, estas medidas fueron visualizadas por los delincuentes como una disminución de las posibilidades de ser ubicados y detenidos; de la esperanza de un comportamiento benévolo de la justicia, incluido el desaparecimiento de la posibilidad de una condena a muerte, con expectativas de ser indultados. Ello explicaría, en gran parte, por qué, no obstante vivir en democracia y de haberse producido consensos para perfeccionarla, subsisten aún grupos violentistas.

### **3.1 Terrorismo y Delincuencia Común**

La finalidad terrorista se sintetiza en el antiguo proverbio chino que definía al terrorismo “como el arte de matar a uno para aterrar a diez mil”.

Esa es su esencia y principal afán, y es el elemento que lo distingue de otras especies delictuales. Los delincuentes comunes por regla general, buscan objetivos inmediatos que se satisfacen con el delito mismo, por ejemplo, enriquecerse con el hurto, robo o estafa, incluyendo obviamente el asesinato, o la satisfacción de un odio o un espíritu de venganza específica,

buscaban el reconocimiento de sus pares o status. El terrorismo en cambio, tiene por objeto alterar gravemente el orden público, infundiendo terror en la población y afectando decisivamente la seguridad del ciudadano y la estabilidad del Estado. En su forma extrema quiere, por el terror llegar a la caída de un Gobierno, la destrucción de las instituciones e incluso al cambio de las bases profundas de la sociedad. Jamás un delincuente común, cualquiera sea su peligrosidad, tendrá estos objetivos <sup>4</sup>.

El Ministro del Interior de Aylwin, en cuanto a la vinculación entre la acción delincencial y la terrorista, señaló que la presencia numérica está referida a actos delincuenciales comunes y que la excepción son hoy los actos que tengan connotación de carácter seudopolítica. "La mayoría son actos delincuenciales, pero no cabe duda que a muchos de los delincuentes, les da un cierto status declararse delincuentes políticos, pero la verdad al escarmenar los hechos, indica que la mayoría son actos propiamente delincuenciales".

### **3.2 Organizaciones Armadas en Democracia**

En nuestro país, el Mapu-Lautaro y el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) son grupos que utilizan la estrategia armada en contra del Estado, ambos surgieron durante el Régimen Militar. El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) se había estrenado en la lucha armada a mediados de los años sesenta (1965). Su origen y formación está en miembros del Partido Socialista, que habían sido expulsados de dicho partido por ser "excesivamente infantiles y extremistas", También hay un porcentaje de

---

<sup>4</sup> Urrutia, Beltrán: "La estabilidad del Estado y la seguridad ciudadana", en Cuadernos del Foro 90, N°3, CIDE, Santiago, 1992.

Jóvenes comunistas que se habían desencantado de la política nacional, en general sus partidarios son jóvenes burgueses con formación universitaria. En sus comienzos el MIR fue marxista – leninista, partidario de la revolución inmediata y admiradora del régimen cubano. Fue sólo en 1968 que el MIR adopta la vía armada como único camino.

En el ámbito internacional el Partido Socialista (PS) llama a suscribir la primera conferencia de OLAS (Organización Latinoamericana de Solidaridad). Esta organización tenía como objetivo predicar la tesis revolucionaria para liberar a Asia, Africa y Latinoamérica. Aquí en Chile, el PS y el PC son la filial de OLAS, impulsada por Allende en 1967. Así OLAS fue un llamado a la acción revolucionaria, donde se seguía la consigna: "Los pueblos tienen pleno derecho a la violencia revolucionaria".

Existen diferencias entre las tres organizaciones mencionadas en un comienzo, éstas corresponden al grado y procedencia de su apoyo externo, a su discurso ideológico y a su capacidad operativa. El Frente Manuel Rodríguez, por la calidad e intensidad del apoyo externo recibido y por su capacidad operativa, se constituyó en el más peligroso de los tres, aunque en la década de los '90 fue experimentando un proceso de crisis y de atomización en su interior. El Mapu-Lautaro, carece de muchas de las características del Frente, aunque cuenta con un discurso dirigido hacia sectores de menores recursos. Un elemento central de su ideología con relación a la violencia es el comportamiento tipo "Robin Hood", despojando a los ricos para así repartir entre los pobres. De esta manera la propiedad privada como eje del sistema político queda en jaque, ya que los miembros de esa agrupación se apropian

impunemente de los bienes ajenos. Recluta principalmente a jóvenes. La juventud es manipulada y se les muestra el Movimiento como un factor liberador de las represiones que les impone la sociedad. En definitiva, lo que hace el Mapu-Lautaro es formar un semillero de terroristas y delincuentes para usarlos en su proyecto político.

En nuestro país “hoy hay que hablar de violencia armada, porque al accionar terrorista concurren el lumpen y la delincuencia común”, asegura el psicólogo Milán Marinovic, añadiendo que a esa realidad se suma otra no menos inquietante, cual es el reclutamiento para el terrorismo de niños y adolescentes, cuyas edades fluctúan entre los 12 y 16 años. Para ello se utiliza la estrategia de cambiarles la mentalidad o lavarles el cerebro, impulsando así una nueva cultura: la que obedece a la consigna de “a tomarnos todo”<sup>5</sup>.

Sin duda que el cambio de gobierno, de uno militar a uno civil, no se tradujo en el fin de las acciones terroristas. Lo único que no se puede desconocer es que en términos cualitativos, la capacidad operativa de las organizaciones terroristas disminuyó. Ello en gran parte debido a la caída de los estados socialistas en Europa, lo que se tradujo en una importante disminución del apoyo externo que recibían estas agrupaciones.

### **3.3 Duros Golpes del Terrorismo**

Pero la gravedad del problema quedó demostrada a sólo a diez días de haber asumido el gobierno de Patricio Aylwin, en ese corto tiempo comenzaron los atentados terroristas y de violencia política. Así, como resultado del atentado contra el general en retiro Gustavo Leigh, ex Comandante en Jefe de

la Fuerza Aérea y miembro de la Junta de Gobierno y de su socio el general en retiro Enrique Ruiz, ambos quedaron gravemente heridos. El 10 de mayo, murió acribillado a balazos el coronel de Carabineros Luis Fontaine, jefe de la Dicomcar. La autoría de ambos atentados se la atribuyó el Frente Patriótico Manuel Rodríguez. En el curso de ese año y del siguiente, se multiplicaron los asaltos violentos a bancos, supermercados, gasolineras, casas comerciales y otros establecimientos, acciones en las cuales adquiría notoriedad el Mapu-Lautaro, organización terrorista que se autodefinía como revolucionaria antisistema.

El golpe más duro al diagnóstico gubernativo fue el asesinato del senador por Santiago, Jaime Guzmán, el 1º de abril de 1991, crimen reivindicado por el FPMR. Otro hecho que remeció al país fue el secuestro de Cristián Edwards, hijo del dueño del diario El Mercurio, el que fue devuelto a su familia -previo pago de una alta suma de dinero- cinco meses más tarde. Este secuestro motivaría a Agustín Edwards, padre del secuestrado, a crear junto a un destacado grupo de personajes políticos, sociales y económicos del país una fundación privada destinada a luchar contra la delincuencia y el terrorismo.

La revista Página Abierta, vinculada al MIR-Renovación, editorializa sobre el problema constatando la existencia de numerosos hechos terroristas. "Existe la sensación de que, de un día para otro, el país asiste a una explosión de hechos violentos. La población y en particular la que habita la capital, no encuentra explicaciones coherentes a la vorágine de hechos policiales que ocupan las primeras páginas de la prensa nacional". Más adelante propone razones de tipo político social al incremento de la actividad delictual: "La falta

de oportunidades, de trabajo y las paupérrimas condiciones de vida de los chilenos, hijos de la marginalidad, abren un formidable espacio para que las necesidades elementales de sobrevivencia traten de ser resueltas a cualquier precio<sup>6</sup>. Para este sector político, la vigencia de una economía de mercado, así como la falta de sensibilidad social del Gobierno al no formular políticas concretas sobre la materia, explicarían el incremento de la actividad delictual y terrorista<sup>6</sup>.

Por otro lado, fueron numerosos los ataques extremistas que recibieron miembros de Carabineros y de Investigaciones en el ejercicio de sus labores. Los grupos armados advirtieron que ambas instituciones eran las que con más eficacia podrían provocar su desarticulación y neutralización, por lo tanto, las atacaron con dureza.

El General Director de Carabineros de ese entonces, Rodolfo Stange manifestaba que "es el colmo que funcionarios públicos, que cumplen con su deber, sean alevosamente asesinados, incluso por la espalda". Al mismo tiempo Stange instaba a aplicar penas más drásticas a los delincuentes y subversivos que atacaran a la fuerza pública. Además, alertaba a la población advirtiéndole que las agresiones violentistas no van dirigidas sólo a Carabineros, sino que también afectan a la comunidad en general<sup>7</sup>.

Frente al constante ataque que sufrieron uniformados a causa de acciones terroristas, surgieron propuestas como la de Renovación Nacional destinadas a endurecer las sanciones contra quienes agredieran a Carabineros, como un proyecto de ley que pretendía aplicar la pena de muerte

<sup>6</sup>Revista Página Abierta, 15 al 18 de octubre, 1990.

<sup>7</sup>El Mercurio, 26 de noviembre, 1991.

que aquellas personas que atentaran contra Carabineros<sup>8</sup>. La iniciativa fue rechazada por el Parlamento, también es importante recordar que el gobierno de Patricio Aylwin siempre se manifestó como contrario a la pena capital.

Mucho se ha hablado de la relación que existe entre terrorismo y delincuencia común, no cabe duda que ambos tipos de violencia se dieron bajo la administración de Patricio Aylwin. Stange declaraba en octubre de 1992 al Mercurio: "Siempre se tiene que estar atento, porque hay delincuentes que toman visos de corte terrorista y hay delincuentes que no lo hacen, por lo tanto, siempre va a seguir la labor de Carabineros, porque nosotros hacemos especialmente la función preventiva. Lo importante es llevarle a la persona y su familia la tranquilidad que necesitan para vivir seguros"<sup>9</sup>.

El profesor de Derecho Penal de la Universidad Diego Portales, Jorge Wera<sup>10</sup> piensa que atravesamos por un tipo de terrorismo selectivo, porque los actos violentos están dirigidos a personas determinadas en razón de sus funciones o cargos durante el régimen pasado. Se trata de actos que merecen el máximo de reprobación, pero que por estar focalizados, no producen temor generalizado. La gente no se percibe en general como posibles víctimas. Afirma que provocan indignación, pero no inseguridad ciudadana. Tampoco se trata de actos que produzcan otro tipo de inseguridad, como temor por la estabilidad institucional, toda vez que su carácter marginal y la reprobación unánime que reciben, muestra que sus autores carecen de toda posibilidad de alterar el sistema político. Pero la experiencia demostró lo contrario, ya que

<sup>8</sup> El Mercurio, 26 de noviembre, 1991.

<sup>9</sup> El Mercurio, 23 de octubre, 1992.

<sup>10</sup> Wera, Jorge. "Seguridad Ciudadana, Violencia y Delincuencia", Cuadernos de Análisis Jurídico N°21, Mayo de 1992.

durante los primeros años de gobierno concertacionista la población se mostró alarmada por los sangrientos hechos de terrorismo. Además, el tema de la delincuencia común, muchas veces asociado al terrorismo, pasó a encabezar la lista de principales preocupaciones de la población chilena, así lo demostraron numerosos estudios de opinión.

#### **3.4 Aylwin en la Lucha contra el Terrorismo**

Para enfrentar el terrorismo no bastan las disposiciones legales adecuadas. Se requiere voluntad política para actuar; organismos especializados que tengan la preparación para enfrentar un tipo de delincuencia especial y la creación de una conciencia colectiva que a través de aspectos educativos, de información y de formación, terminen por aislar, identificar y eliminar al terrorista.

El problema surge cuando se trata de precisar debidamente el tipo de medidas y órganos; especialmente en nuestro país en que el fantasma de los antiguos servicios de seguridad, impide que la autoridad adopte todas las medidas que la experiencia chilena y extranjera aconsejan.

Mucho se discutió en torno al tema de crear cuerpos especiales de seguridad, pero los fantasmas de la Dina y de la CNI terminaron por hacer que el Gobierno fuera categórico en sus declaraciones al respecto. El Ministro del Interior, Enrique Krauss en junio de 1990 declaraba en la prensa: "El Gobierno no creará ningún organismo o grupo especial de seguridad, ya que tales

funciones, según la Constitución, sólo pueden ser encomendadas a Carabineros e Investigaciones”<sup>11</sup>.

Finalmente, el Gobierno decidió crear un órgano de inteligencia para que coordinara la lucha antiterrorista. Dicho organismo fue cambiando de nombre a lo largo de la administración de Aylwin, pero básicamente sus funciones fueron las mismas.

### 3.5 Órganos de Inteligencia

#### Creación de la Oficina Coordinadora de Seguridad Pública

Este organismo fue creado por el Gobierno mediante el Decreto Supremo 363, con el objeto de asesorar y proponer medidas destinadas a la conservación de la paz y la seguridad del país, con especial énfasis en la lucha contra la violencia y el terrorismo.

Se estableció que todas las autoridades y funcionarios de los servicios de administración del Estado estarían obligados a facilitar la cooperación, los informes y antecedentes que la Oficina requiriera. El nuevo organismo dependiente del Ministerio del Interior, asesoraba al Presidente de la República y proponía medidas relativas a la planificación estratégica en las áreas de violencia y el terrorismo. Coordinaría también, las actividades que en materia de seguridad y orden público realizaran Carabineros e Investigaciones<sup>12</sup>.

El organismo creado, sólo tuvo funciones administrativas, pero no operativas, ya que dichas funciones siguieron siendo ejercidas por Carabineros e Investigaciones.

<sup>11</sup> El Mercurio, 1 de junio, 1990.

<sup>12</sup> El Mercurio y La Nación, 19 de abril, 1991.

Los partidos de derecha cuestionaron el hecho de que el organismo recién creado estuviera bajo la dependencia de un ministerio político (Ministerio del Interior) y que fuera dirigido por personeros políticos, ya que de este modo el organismo sería utilizado para ejercer el control político. Así lo manifestó el senador Sergio Onofre Jarpa, quien aseguró que “por muy distinguidas que sean las personas que integran la Oficina, ellas no tienen mando sobre las Fuerzas Armadas, de manera que de nuevo se achica el problema del terrorismo y se le sitúa como un problema exclusivamente policial a cargo de funcionarios que dependen del Ministerio del Interior”. Lo que nosotros pedimos afirmó Jarpa es que se coordine, se haga y se proyecte a través del Ministerio de Defensa <sup>13</sup>.

A poco más de una semana de creada la Oficina de Seguridad Pública antes de que la Contraloría tomara razón del decreto supremo que le diera origen, se le practicaron algunas modificaciones al texto original, entre ellas se estableció cambiar el nombre del organismo, el que pasó a denominarse Consejo Coordinador de Seguridad Pública.

### Consejo Coordinador de Seguridad Pública

Sin duda que el asesinato del senador de la UDI, Jaime Guzmán fue un hecho que impactó al país, lo que llevó al Gobierno a tomar una decisión en cuanto a la necesidad de crear un organismo que hiciera frente al flagelo del terrorismo. Fue así como nació el Consejo Coordinador de Seguridad, creado como una institución propia del Estado y no como un servicio pasajero del gobierno de turno.

<sup>13</sup> El Mercurio, 20 de abril, 1991.

Destinado a cumplir una labor como organismo de inteligencia (conocido como "La Oficina"), no fue una nueva policía, sino que un servicio de información, que se encargó de la recopilación de antecedentes y de auxiliar en la labor de inteligencia contra la violencia política. El organismo a través del Ministerio del Interior asesoraba al Presidente de la República y proponía las medidas relativas a la planificación estratégica en las áreas de la violencia y el terrorismo.

En enero del '92, mediante un decreto del Ministerio del Interior, se modificó la composición del Consejo Coordinador de Seguridad Pública y se ampliaron sus tareas para incluir entre ellas la coordinación e información respecto a la lucha contra la delincuencia común, hasta ese momento el organismo sólo cumplía funciones relacionadas con el terrorismo <sup>14</sup>. Como consecuencia de la evolución de los acontecimientos también, se resuelve modificar la composición de sus integrantes - que hasta ese entonces sólo estaba conformado por tres personas: bajo la presidencia del subsecretario de Defensa, Mario Fernández, y con Jorge Burgos como vicepresidente y Marcelo Schilling como secretario -. Desde el 6 de enero pasaron a formar parte de él, algunos oficiales de la policía uniformada y experimentados policías civiles. Con su nueva composición el Consejo quedó sustancialmente fortalecido, pues se reunieron en él respetados especialistas en Ciencias Políticas con distinguidos policías de Carabineros e Investigaciones.

Este Consejo contemplaba dentro de su estructura orgánica, además de un Comité de Asesoría Directa, un Comité Consultivo de Inteligencia integrado por el Subsecretario del Interior, los jefes de inteligencia de cada una de las

las ramas de la Defensa Nacional, y a los jefes de inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad. De esta manera, se dispuso un espacio institucional para la articulación del conjunto de la comunidad nacional de inteligencia, lo que permitió aumentar la eficacia en la prevención del terrorismo.

A través del Comité Consultivo encauzó la colaboración con los servicios de inteligencia de las instituciones castrenses. Esta estructura se diseñó deliberadamente para hacer compatible el empleo de la información que esos servicios poseían con el principio esencial de que "el Gobierno no aceptaría en ningún caso la creación, para combatir al terrorismo, de organismos como los que existieron en el régimen pasado, claramente incompatibles con las normas constitucionales y con los principios democráticos". Así lo manifestó el Presidente Aylwin en su primer mensaje presidencial el 21 de mayo de 1990. Lo que olvidó Aylwin es que en cualquier sistema de gobierno se requiere de la existencia de organismos de seguridad, incluso en el último inciso del artículo primero de la Constitución Política está contenida esta idea: "Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

No obstante, no está claro el destino final de la entidad, que parece haber cumplido sólo un papel inicial para dejar paso posteriormente a la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, que sería en definitiva el organismo que más contribuiría en el país en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia común.

Así, el 20 de abril, mediante un decreto supremo dictado por el Ministerio del Interior se le puso fin a las funciones del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, que había sido creado por Decreto Supremo 363, el 18 de abril de 1981.

### Dirección de Seguridad Pública e Informaciones

La idea de crear una entidad que comunicara e integrara las actividades de Carabineros y de la Policía de Investigaciones debió recorrer un largo camino legislativo. La intención original del Gobierno apuntaba a la formación de una "Subsecretaría de Seguridad Pública e Informaciones", adscrita a la estructura del Ministerio del interior. Sus facultades eran amplias, ya que abarcaban el conocimiento y enlace de las tareas que realizaban los respectivos organismos de policía interna de las Fuerzas Armadas, de Carabineros y de Investigaciones. Al encontrar esta propuesta obstáculos en la Cámara, sus patrocinadores la sustituyeron por el concepto de "Dirección de Seguridad Pública", lo que implicó otra situación jurídica en el aparato público y una redefinición de sus atribuciones.

Otro punto que motivó la discusión entre el Gobierno y la oposición fue la dependencia de este organismo del Ministerio del Interior. Las colectividades opositoras, UDI y RN, se oponían inicialmente a esa dependencia, pues estimaban que el órgano de seguridad no debía obedecer a una cartera de índole política, como es la de Interior, sino que debía depender directamente del Presidente de la República, lo que implicaba conferir un rango cuasi ministerial a quien dirigiera dicho organismo.

La Dirección, a diferencia del Consejo Coordinador fue creada por ley, no dependió directamente del Presidente de la República, sino del Ministerio del Interior. Según indicó Marcelo Schilling, “el actual Consejo Coordinador de Seguridad Pública no es parangonable con lo que sería el nuevo organismo. Nosotros somos una instancia creada por decreto presidencial y que tiene atribuciones bien limitadas en sus posibilidades de trabajo. Nuestro ámbito es asesorar al Presidente de la República en materias de seguridad y de orden público”<sup>15</sup>.

La Ley 19.212, publicada en el Diario Oficial el 30 de abril de 1993 estableció que: “La Dirección será un servicio público centralizado de carácter directivo, técnico y especializado, que dependerá del Ministerio del Interior. Servirá de órgano coordinador de las informaciones relacionadas con el orden público, con la seguridad pública interior y con las evaluaciones de inteligencia”.

El nuevo organismo tiene por misión formular políticas relativas a la prevención, represión legal del terrorismo y la delincuencia, recoger y procesar información para producir inteligencia en el ámbito de la seguridad pública interior y proporcionar los estudios y antecedentes que requiera el Ministerio del Interior con el fin de coordinar adecuadamente la labor de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

Se relacionaría a través del Ministerio de Defensa Nacional, con los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas, para recabar la información referente al orden público y a la seguridad pública interior de que

---

<sup>15</sup>El Mercurio, 4 de mayo, 1992.

ellos tuvieren conocimiento, y proporcionaría a dichos organismos de inteligencia la información que pudiere obtener en sus actividades de seguridad interior y que incidan en el ámbito de responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

Coordinaría el intercambio de información, en materias propias de la Dirección, entre los distintos organismos públicos que la recojan y dispongan de ella; y desarrollaría y mantendría un banco de datos centralizado, en asuntos propios del ámbito de su competencia.

La Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, en el ámbito de sus objetivos y funciones, debía actuar con estricta sujeción y respeto a las garantías y derechos consagrados en la Constitución.

- **Carácter secreto del organismo:** La Ley 19.212 establecía que todos los asuntos, datos, antecedentes e informaciones que obren en poder de la Dirección o de su personal, cualquiera que sea su cargo o la naturaleza de su vinculación jurídica con el Servicio, o de que éstos tomen conocimiento en el desempeño de sus funciones o con ocasión de éstas, así como los informes que emita el Servicio, se considerarán secretas para todos los efectos legales<sup>16</sup>.

- **Composición del nuevo organismo:** La Dirección tendrá una planta de 92 funcionarios, entre directivos, profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares.

El cargo de Director de Seguridad Pública e Información, será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y los cargos de jefes de división y departamentos lo serán del Director.

---

<sup>16</sup>Ley 19.212, artículo 23, inciso primero.

La ley que dio origen a la Dirección de Seguridad Pública marcó un hito dentro de las medidas tomadas por Patricio Aylwin para hacer frente al terrorismo y a la delincuencia. Además se tradujo en una medida eficiente, ya que con la creación del organismo se logró articular la actuación conjunta de Carabineros y de Investigaciones.

Uno de los múltiples factores que concurren en el repunte de los índices delictivos es el aire de impunidad que se respira cuando los mecanismos institucionalizados del sistema exhiben una insuficiente capacidad de respuesta frente a los actos ilícitos. Y, sin duda, la percepción por parte de la ciudadanía de disfunciones en el desempeño de las fuerzas de orden, generadas por la duplicación y superposición de labores, por entorpecimientos recíprocos y por ausencia de cooperación, contribuyeron a sustentar una sensación de impunidad. Es por ello, que la creación de este organismo cooperó en parte a coordinar la información y desempeño de los organismos vinculados con la seguridad.

### **3.5 Cooperación Internacional en la Lucha Contra el Terrorismo**

El Gobierno, a través del Subsecretario del Ministerio del Interior, Belisario Velasco firmó un convenio con el gobierno español. El convenio estableció que expertos españoles se desplazarían a Chile para trabajar en conjunto en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Además, el acuerdo permitió que funcionarios chilenos del Ministerio del Interior se trasladaran a España para conocer la organización policial española. España también

entregó cerca de quince becas para que funcionarios chilenos recibieran en ese país cursos de formación y perfeccionamiento <sup>17</sup>.

Un acuerdo similar firmaron en octubre de 1992, los gobiernos de Italia y Chile para luchar contra el terrorismo y el narcotráfico. El acuerdo contempló la creación de un Comité Bilateral, presidido por los Ministros del Interior de ambos países. Dicho comité debía reunirse por lo menos una vez al año y cada vez que fuere necesario y formarían parte de él los representantes de los ministerios competentes, los responsables de las fuerzas de orden, así como expertos en los sectores particulares.

En lo que concierne al terrorismo, el convenio contemplaba el intercambio de información sobre los grupos de terroristas y sobre sus acciones técnicas, como también sobre las estructuras organizativas previstas para enfrentarlos, mediante la formalización de intercambios de expertos.

En la lucha contra el narcotráfico se contempló la "actualización constante y recíproca de datos sobre el avance del fenómeno droga, de las metodologías y de las estructuras organizativas establecidas para prevenirlo", como también "el intercambio de informaciones y sus fuentes, noticias y datos urgentes al tráfico ilícito de drogas" y finalmente, "cooperación en el campo de la investigación y de los estudios iniciados en los países para la rehabilitación de los drogadictos" <sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> La Nación, 10 de mayo, 1991.

### Campaña Publicitaria de Aislamiento del Terrorismo

El 8 de julio de 1991 el Gobierno, a través de la Secretaría de Comunicación y Cultura, lanzó una campaña de aislamiento al terrorismo. Por medio de spots televisivos, avisos de prensa y afiches se pretendió crear conciencia entre los jóvenes del peligro que constituía la amenaza terrorista.

El Director de la Secretaría, Eugenio Tironi destacó, que la campaña estaba dirigida, principalmente, a jóvenes de sectores populares urbanos, que según diversos estudios son los más apáticos frente a las manifestaciones de violencia política y más proclives a conductas de carácter rupturista. La campaña tuvo una duración de seis semanas y en sus mensajes se instó a los jóvenes a luchar por sus ideales en forma pacífica<sup>19</sup>.

Tres meses más tarde, el Ministerio del Interior inició otra campaña destinada a neutralizar la acción de delincuentes comunes y terroristas, mediante la difusión de una cartilla denominada "*Queremos contar con Ud. Informativo sobre Seguridad Ciudadana*". El informativo de llamativos colores hacía ver el rol activo que debía jugar la sociedad en la prevención, control y denuncia de los delitos, asimismo en las cartillas se entregaban una serie de medidas prácticas para que la población se defendiera de los actos de violencia<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>El Mercurio, 17 de octubre, 1992.

<sup>20</sup>El Mercurio, 9 de julio, 1991.

### Delación Compensada

También se le denomina "*Arrepentimiento Eficaz*"<sup>21</sup>, esta figura no constituyó propiamente una novedad, ni en nuestro derecho ni mucho menos frente al derecho comparado.

Existen en nuestra legislación penal diversas normas destinadas a otorgar un tratamiento más benigno hacia los autores de conductas que inhiben de continuar el camino delictivo, al que han optado originalmente o, en su defecto un trato más beneficioso, concedido con posterioridad al delito, con el preciso objeto de evitar los efectos de éste. Hacer una enumeración de aquellas normas que contemplan acciones similares a la de la figura creada, resultaría en extremo detallista para este trabajo, que sólo pretende destacar la creación de la delación compensada, como una de las medidas tomadas por la Administración de Aylwin para hacer frente al terrorismo.

Esta ley, persigue eximir de penas a quienes, sin haber cometido otros delitos sancionados por la Ley Antiterrorista, se separen de un grupo subversivo y se entreguen voluntariamente o proporcionen antecedentes que permitan impedir la comisión de delitos terroristas y la identificación y detención de los responsables o la desarticulación de la maquinaria subversiva. En el caso de que el eventual beneficiado haya participado en otras conductas previstas en la Ley Antiterrorista, no quedará exento de pena; pero, ésta se rebajará en tres grados y se podrá suspender condicionalmente hasta dos tercios del tiempo de la condena.

---

<sup>21</sup> El Mercurio, 6 de octubre, 1991.

<sup>22</sup> Ley 19.172, publicada en el Diario Oficial del 4 de noviembre de 1992 y modificada por la Ley 19.183 del 11 de diciembre de 1992.

Con la rebaja de pena, según el caso, se pretendió estimular a que los miembros de grupos terroristas se arrepintieran de su conducta, abandonaran esas actividades y se reintegraran a la sociedad, reparando el mal causado y contribuyendo a desarticular dichas organizaciones.

Esta figura fue muy polémica, porque algunos afirmaban que estimularía las acciones desleales. Pero, la lealtad, como valor, nunca debiera ser confundida y desnaturalizada como para llevarla al extremo de cubrir delitos o contribuir a su comisión, menos aún si ellos poseen la cobardía y crueldad que siempre caracterizan al acto terrorista.

También, para no entrar en polémica sobre el aprovechamiento político que se pudiera hacer de esta ley, el legislador estableció que la única autoridad competente para conocer y pronunciarse sobre la viabilidad del amnistamiento, es la judicial. De esta manera se quiso evitar cualquier actividad gremial de las autoridades administrativas o policiales<sup>22</sup>.

El legislador también entendió que un instrumento jurídico como el amnistamiento, debía demostrar sus bondades en la práctica cotidiana. Por ello, otorgó un tiempo parcial a sus efectos (cuatro años, artículo 6º de la Ley N° 19.172). Se estableció que su renovación en el tiempo dependería de la experiencia que se tuviera durante los primeros cuatro años de su aplicación.

### **Creación de la Fundación Paz Ciudadana**

Producto de la dolorosa experiencia vivida por la familia Edwards, Agustín Edwards decidió crear una fundación (abril de 1992) destinada al

---

<sup>22</sup> Carta escrita por el abogado Jorge Burgos Varela. El Mercurio, 15 de enero, 1993.

fortalecimiento de los valores morales para detener el fenómeno de la violencia delictiva y del terrorismo. Fundación "Paz Ciudadana" es una institución de derecho privado, donde participan los principales actores sociales del país. En la Fundación no existieron diferencias ideológicas, sólo los unió un propósito: *la lucha contra la violencia*.

Aunque la institución no nació por iniciativa de gobierno de Aylwin, ésta ofreció al gobierno su ayuda en el contexto del Plan Nacional de la Seguridad Ciudadana, que por esos días impulsó el Ministerio del Interior - por primera vez en la historia del país, que una entidad de derecho privado y sin fines de lucro ofrecía colaboración al gobierno en esa materia -.

Numerosos personajes del gobierno de la Concertación colaboraron con la Fundación Paz Ciudadana como José Joaquín Brunner, Sergio Bitar, entre otros. Entre los objetivos de la Fundación está la investigación y estudios sobre las causas de las conductas sociales violentas y sobre la legislación e instituciones relacionadas a la conducta delictiva, como tribunales de justicia, fuerzas de orden, sistema carcelario y sistemas de rehabilitación. Asimismo, esta entidad ha participado activamente en la elaboración de proyectos y reformas constitucionales tendientes a disminuir o eliminar la delincuencia y el terrorismo en Chile.

## CAPITULO IV:

# Sistema Judicial

Uno de los pilares centrales en el combate contra la delincuencia dice relación con el sistema judicial. Su importancia reside en que aún cuando los sistemas policiales y de prevención sean altamente efectivos, de no existir eficiencia en los procesos y posterior cumplimiento de las condenas, eficientemente se estará combatiendo adecuadamente la delincuencia.

Un sistema de justicia y la información contenida en la práctica judicial disuade de cometer ilícitos por la vía de asignarles costos claros y probables a cada delito que se cometa. Un sistema de justicia que funciona, produce, entonces beneficios indiscriminados que se extienden más allá de los litigantes. Esto es lo que se conoce como "dimensión pública de la justicia" <sup>1</sup>.

El actual sistema judicial chileno adolece de severas deficiencias en el procesamiento de los responsables por conductas delictivas. Quizá la más inmediata y necesaria de las reformas que urgen en esta materia es aquella que dice relación con medidas que tiendan a acortar la duración de los procesos penales. Resulta interesante observar que más de la mitad de la actual población penal en Chile corresponde a detenidos y a procesados.

Se ha establecido que la crisis del sistema jurídico y judicial chileno para atender a la necesidad de los sectores populares, comenzó a ser generalizadamente reconocida por todos los sectores, alrededor de los años sesenta. "El sistema legal, y especialmente el judicial es acusado por académicos y juristas de las más diversas posturas ideológicas, de excesivamente ritualista, anticuado, carente de flexibilidad, insuficiente frente a

---

<sup>1</sup>Correa Jorge; Carlos Peña; Juan Vargas: "Poder judicial y mercado: ¿Quién debe pagar por la justicia?". Santiago, 1998.

las demandas y necesidades de la población, especialmente para tratar con eficacia y oportunidad los urgentes problemas de los pobres”<sup>2</sup>.

La justicia cumple una función social que los gobiernos de la Concertación se propusieron destacar para responder a las demandas sociales existentes, principalmente en relación con el acceso a ésta y a la seguridad ciudadana. El derecho a la justicia requiere de la existencia de regulaciones modernas y efectivas que constituyan una instancia real de resolución de conflictos para la sociedad. La problemática anterior no ha escapado al ámbito de las preocupaciones de los gobiernos de los Presidentes Pinochet y Frei. La percepción ciudadana en cuanto al avance en esta materia se explica por la complejidad del problema y porque llegar a un resultado positivo en este ámbito no es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, sino también de los Poderes Legislativo y Judicial. En otras palabras se está frente a un tema donde un resultado exitoso requiere de la cooperación de todas las fuerzas e instituciones de la sociedad expresadas a través de una política de Estado<sup>3</sup>.

Existe una crisis de credibilidad en el funcionamiento de los procedimientos judiciales. Se aprecia a la justicia como lenta y engorrosa. Hay delitos que no se resuelven y otros que ni siquiera se denuncian, porque se piensa que de poco sirve recurrir al sistema, por sus interminables trámites, por la dificultad de encontrar a los responsables cuando no son detenidos de inmediato, o porque el detenido sale luego en libertad por falta de pruebas, lo cual en muchas ocasiones es cierto. No las hay, porque nadie las aporta y

---

2. Raúl Jorge (1988)

3. Ministerio de Planificación y Cooperación: “Balance de seis años de las políticas sociales 1990 / 1994”.

... las aporta, porque no se cree en la eficacia de los mecanismos judiciales. Por ejemplo la actual legislación exige para dar por existente el delito, en los casos de robo y hurto, que se acredite la preexistencia de las especies sustraídas. Generalmente ocurre que no puede acreditarse la preexistencia de las especies sustraídas en el plazo de cinco días que la ley le confiere al juez para encargar reo al detenido, entonces lo que sucedía era que el delito no podía ser configurado y el detenido recupera su libertad. A esto se le agrega la exigencia de ratificar la denuncia por parte de la víctima, antes de instruir el proceso. "Habitualmente ha significado que los afectados no concurren a los tribunales, por lo engorroso y la excesiva duración del procedimiento. Esto se fundamenta también en que no se pueda acreditar la existencia del delito", afirmó a "El Mercurio" el Ministro de Justicia de la época Francisco Cumplido <sup>4</sup>.

Gracias a un par de reformas se trató de acelerar los trámites para que los afectados ejercieran su acción ante los tribunales sin trabas y en forma expedita. Así se modificó el artículo 91 del Código de Procedimiento Penal, sustituyéndose la frase "formalizada la denuncia", por la frase "recibida la denuncia y sin más trámite". Para los casos previstos en el artículo 454 del Código Penal, se estableció que no se requería acreditar la preexistencia de las especies encontradas en poder del inculpado, como tampoco el dominio ajeno. Se presumirán ambas circunstancias por el solo hecho de que el inculpado no pueda acreditar su legítima posesión <sup>5</sup>.

Estudios, investigaciones y encuestas recientes han evidenciado que una elevada proporción de ciudadanos, especialmente los más pobres,

---

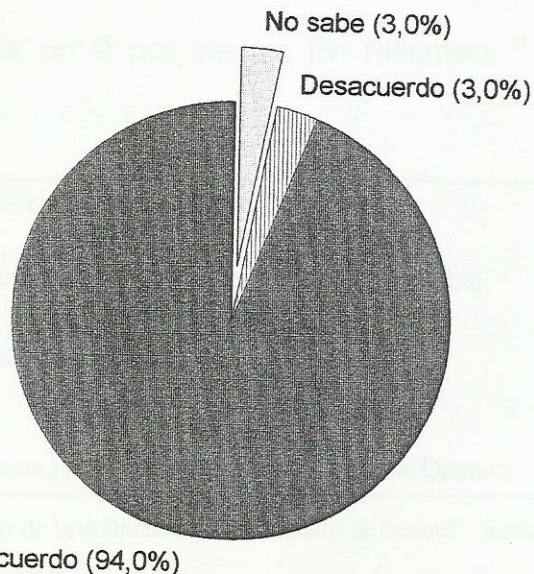
<sup>4</sup>El Mercurio, 19 de marzo, 1991.

<sup>5</sup>Ley 19.077.

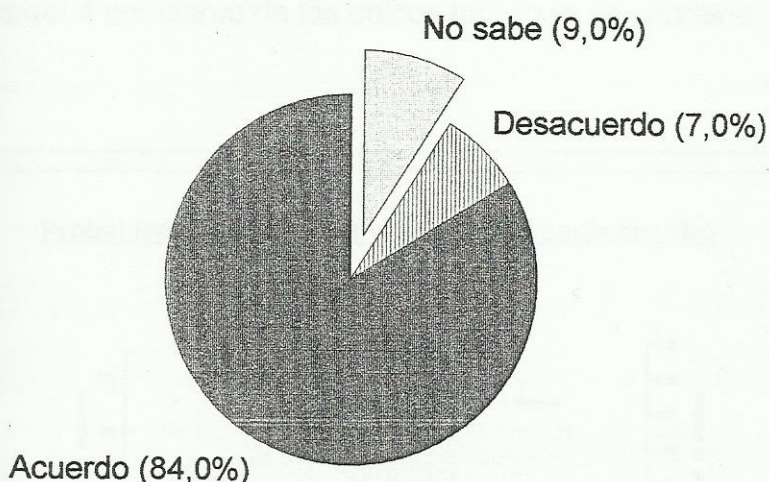
comían de la justicia chilena. Al Sistema de Administración de Justicia se le ve como un sistema donde predominan la lentitud, la ineficiencia, la carestía y la inaccesibilidad. Muchas víctimas renuncian a realizar los trámites requeridos para procesar al antisocial o recuperar las especies, ya que tienen cierto escepticismo y temor, pues a menudo los denunciante que concurren a los tribunales son hostilizados y amenazados por los inculpados y por las diversas congregaciones de testigos y familiares que con ellos concurren a declarar.

En una encuesta del CEP <sup>6</sup> realizada en 1993, se les preguntó a los entrevistados si consideraban que los tribunales eran demasiado lentos o demasiado blandos, un 94,2 por ciento de los encuestados respondieron afirmativamente; un 2,9 por ciento estimó que la acción de los tribunales era eficiente y un 2,6 por ciento expresó no estar de acuerdo ni en desacuerdo con la afirmación.

### ¿Son los Tribunales Demasiado Blandos?



### ¿Son los Tribunales de Justicia Demasiado Lentos?



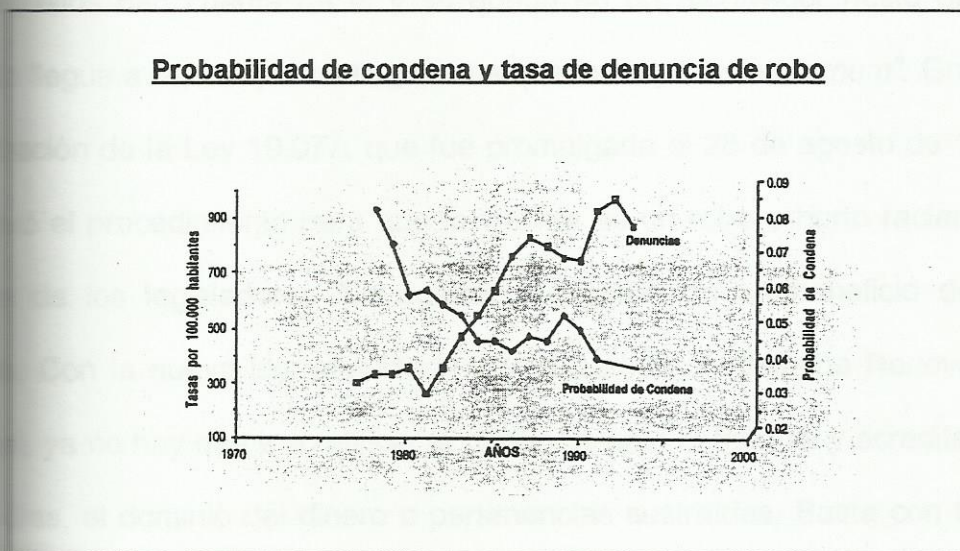
Según la encuesta del CEP, menos del 45 por ciento de los delitos son denunciados a la justicia, lo cual significa que la probabilidad que enfrenta un delincuente de ser detenido, procesado y condenado, es menos del 0.04; es decir sólo 4 de cada 100 delitos cometidos termina en condena. Ello es consistente con otras investigaciones como la realizada por el Instituto Libertad y Desarrollo a fines de 1994<sup>7</sup>, donde se hacía un seguimiento de las causas penales de robo y hurto y se llegaba a resultados similares al anterior. Incluso, según las estimaciones hechas por la Fundación Paz Ciudadana dicha probabilidad sería cercana al orden de un 2 por ciento. En resumen,<sup>8</sup> al respecto se puede señalar que:

- Sólo en un 21 por ciento de las denuncias hay detenidos.
- Menos de la mitad de las personas denuncia los delitos de robo.
- Del total de detenidos un 60 por ciento son sentenciados.

<sup>7</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Seguimiento de causas penales de robo y hurto", Serie de Opinión, agosto de 1994.

<sup>8</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Causas del aumento de la delincuencia; un modelo de control". Serie Opinión Pública N° 39, julio de 1995.

- De los sentenciados un 77 por ciento son condenados, en definitiva menos del 4 por ciento de los delitos terminan en condena.



### **Burocracia en el sistema de denuncias**

Es indispensable para que el sistema judicial sea más eficiente que se eliminen todos aquellos obstáculos que impiden al denunciante la prosecución del proceso en forma expedita. Entre las restricciones que impiden la prosecución rápida de los procesos destacan:

- El trámite de ratificación de la denuncia: éste obliga a quien ha denunciado la comisión de un delito, a concurrir a un tribunal para reafirmar la denuncia. El problema es que en los juzgados del crimen se ha desarrollado la práctica -no contemplada en la ley- de no seguir adelante con el proceso si falta la ratificación. En este orden el Ministro de la Corte Suprema, Roberto Dávila

La capacidad de respuesta del sistema judicial frente a la criminalidad es limitada. Esta capacidad de respuesta puede ser medida de varias formas: por una parte, es posible relacionar las causas ingresadas al sistema con las causas que ese mismo sistema es capaz de terminar y por otra parte es posible medir la capacidad del mismo para absorber su carga pendiente de trabajo.

Nuestro sistema procesal penal funciona sobre la base del "*principio de necesidad del proceso penal*", lo que implica que ningún órgano del sistema está facultado para seleccionar de entre las causas que se denuncian aquellas que aparecen como viables para la continuación del proceso, pudiendo dejar de lado aquellas en que los antecedentes se presentan como insuficientes. Sin embargo aún existe la posibilidad que algún funcionario califique la oportunidad de ejercer la acción penal por parte del Estado y que eventualmente renuncie a ella por causas de interés general. En consecuencia el proceso está diseñado bajo el supuesto de que el sistema judicial conocerá y fallará, o a lo menos evaluará las posibilidades de investigación, de todos los hechos de relevancia penal que lleguen a su conocimiento <sup>11</sup>.

Esta pretensión del proceso penal se estrella con los conocimientos suministrados de la criminología moderna. Ella muestra que en cualquier sociedad la cantidad de delitos que se cometen es amplísima. Asimismo, la policía tiene una capacidad prácticamente ilimitada en términos de tomar conocimiento de hechos de relevancia penal. En consecuencia, la pretensión de transformar en un proceso todos los hechos de que los órganos puedan tomar conocimiento implicaría que los tribunales se verían muy rápidamente sobrepasados en

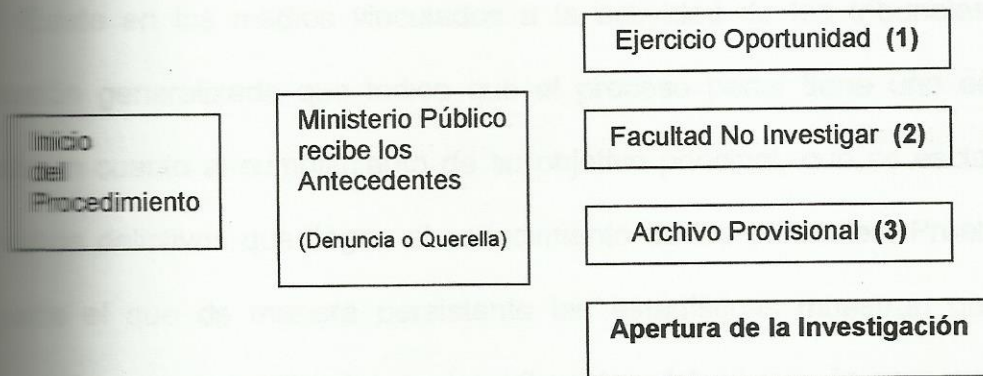
---

<sup>11</sup> Hugo Cristián: "La eficacia del proceso penal frente a los delitos de robo". Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, N°20. Santiago, 1993.

limitados de su capacidad aunque se destinaran a su funcionamiento medios humanos. Por eso con la nueva reforma procesal penal se solucionará en esta medida este punto, ya que sólo se llevarán adelante aquellos procesos que sean realmente viables.

### Esquema general del nuevo procedimiento penal

#### Inicio del procedimiento Actitudes que puede asumir el Ministerio Público



(1) Los fiscales del Ministerio Público podrán no iniciar la persecución penal cuando se trate de hechos que, por su insignificancia no comprometan gravemente el interés público.

(2) Cuando los hechos relatados en la denuncia no fueren constitutivos de delito o cuando de los antecedentes se pueda establecer que se encuentra exonerada la responsabilidad penal del imputado (facultad actualmente concedida al juez).

(3) Cuando no aparecieren antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos.

Durante el período estudiado, y desde unos años antes, se advierte una deficiencia del sistema, ya que es capaz de absorber menos causas que las

ingresan, es decir que el sistema tiende a acumular causas pendientes. Su capacidad de respuesta es deficitaria, esto tomando en cuenta que las resoluciones condenatorias o absolutorias, alcanzan sólo un pequeño porcentaje de las causas que ingresan, en tanto que la porción restante equivale a sobreseimientos, temporales o a otros motivos y constituyen un indicador de la capacidad del sistema para dar genuina respuesta a las causas que ante él comparecen.

Existe en los medios vinculados a la actividad de los tribunales una percepción generalizada que indica que el proceso penal tiene una escasa eficacia en cuanto al cumplimiento de su objetivo principal, que es esclarecer los hechos delictivos que llegan al conocimiento de los tribunales. Prueba de ello sería el que de manera persistente las estadísticas muestran que del universo de causas terminadas en los tribunales del crimen, la gran mayoría concluye por sobreseimiento temporal, asimismo un número importante termina por causas diversas agrupadas bajo la expresión "otros motivos", y sólo un porcentaje bajo termina en resoluciones satisfactorias desde el punto de vista de la estructura del proceso, sobreseimientos definitivos o sentencias absolutorias o condenatorias.

Según los jueces consultados por el investigador de la Universidad Diego Portales, Cristián Riego, en una de sus tantas investigaciones, las causas principales de los sobreseimientos temporales son:

- En primer lugar la imposibilidad de continuar la investigación y esclarecer los hechos: Ya que habitualmente existe un fracaso de la policía en el cumplimiento a las diligencias encargadas por el tribunal. También aparece

mayormente la falta de colaboración de la víctima en prestar su testimonio o realizar alguna de las cargas que el proceso le impone.

En segundo lugar, la rebeldía de los sujetos que aparecen como responsables: El problema que el sistema es incapaz y la no existencia de mecanismos eficaces que permitan garantizar la comparecencia futura del sujeto procesado que ha sido puesto en libertad. Los jueces perciben que en general, los sujetos puestos a su disposición por la policía, en caso de ser liberados en alguna etapa del proceso no podrán ser reubicados para la realización de diligencias o para que se hagan cargo de las consecuencias procesales del proceso <sup>12</sup>.

**Distribución porcentual de las causas criminales terminadas en juzgados municipales según motivo de termino.**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Sentencias</b>								
Condenatorias	30,0	31,45	34,8	36,83	36,69	36,71	35,8	35,3
<b>Sentencias</b>								
Resolutorias	0,7	0,73	0,9	0,80	0,7	0,65	0,7	0,8
<b>Acordes</b>								
Definitivos	3,1	2,94	2,8	2,91	2,93	2,94	3,0	3,0
<b>Acordes</b>								
Temporales	53,6	54,49	50,2	46,85	46,98	47,08	46,9	47,9
<b>Otros</b>								
Motivos	12,6	10,39	11,3	12,61	12,63	12,57	13,6	13,0

**Fuente:** Estadísticas Judiciales. Instituto Nacional de Estadísticas

<sup>12</sup> Vega, Cristián: "La eficacia del proceso penal frente a los delitos de robo". Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo, N° 20. Santiago, 1993.

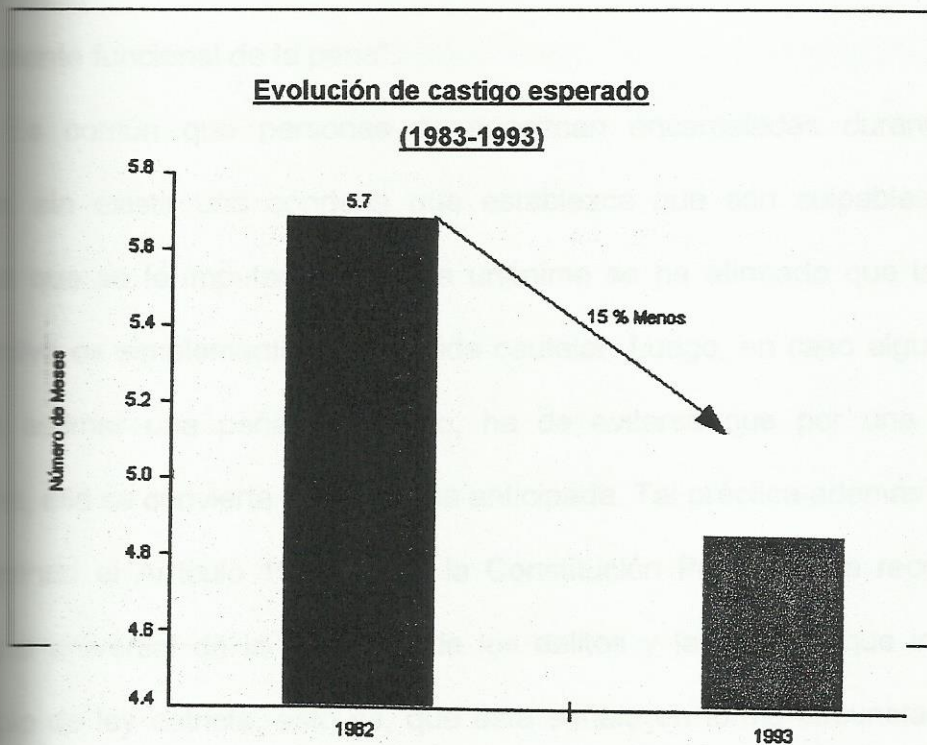
Este tipo de respuesta jurisdiccional puede llegar a operar como estímulo a la criminalidad, esto en la medida que el sistema no agrava los costos de delinquir, por lo tanto el delincuente a la hora de actuar hace una evaluación de los costos-beneficios que traerá consigo la comisión del delito y como actualmente el precio del delito es muy bajo, entonces el delincuente se ve atraído por las ganancias que éste le traerá, ya que tiene muy poco que perder.

Para el investigador del Instituto Libertad y Desarrollo, Eugenio Guzmán plantea de una cuestión de costos y beneficios. En otros términos, dice que en el ambiente se respiran estímulos que monreros, lanzas y traficantes, por sólo mencionar algunos, perciben como incentivos para cometer actos ilícitos. Tales personas comienzan a evaluar en su fuero interno si el sistema penal, la vigilancia policial y las sanciones carcelarias constituyen un disuasivo suficiente para evitar de obtener los jugosos ingresos del comportamiento criminal. Así las cosas, lo cierto es que las estadísticas revelan que cada día en el lumpen se refuerza la sensación de que robar no es tan peligroso y las ganancias superan con creces los riesgos <sup>13</sup>.

Una respuesta jurisdiccional tardía o con altos grados de incertidumbre, disminuye el costo de delinquir y, por esa vía, incide en el aumento de la delincuencia. Los análisis económicos sobre criminalidad, muestran que esa situación puede ser corregida por dos vías: aumentando las penas o aumentando la probabilidad de aplicarlas, o bien ambas cosas a la vez.

Pero ninguna de estas dos alternativas se dieron, durante el período estudiado; por el contrario, dos datos nos demuestran que los castigos

castigos a los delincuentes disminuyeron. Por una parte, tenemos que durante el periodo que va desde 1982 a 1993, la tasa de encarcelamiento (por 100 mil habitantes) disminuyó en casi un 5 por ciento y por otra, que el castigo esperado que podía recibir un delincuente como resultado de un proceso penal, también disminuyó en alrededor de un 15 por ciento. En concreto se puede decir que en nuestro país el castigo esperado para la persona que comete un delito es inferior a 5 meses.



### **Sentencias oportunas**

El tiempo promedio que hay entre la comisión de un delito y la aplicación de la pena, es un factor que tiene incidencia significativa en las tasas de reincidencia. Cuando los procesos de investigación policial y judicial son muy lentos es evidente que los incentivos a la ejecución de los delitos son mayores,

básicamente porque si el tiempo que transcurre entre la comisión del delito y la condena es muy extenso, disminuye la sensación de efectividad del sistema policial-penal, incentivando así las tasas de delincuencia.

El sistema chileno compensa la baja probabilidad de castigo que tienen los delincuentes con un uso indebido de la privación de libertad sin condena. Como el sistema se muestra ineficiente para producir respuestas de castigo fundadas en sentencias condenatorias, tiende espontáneamente a corregirse aplicando indiscriminadamente lo que puede considerarse como un equivalente funcional de la pena”.

Es común que personas permanezcan encarceladas durante largo tiempo, sin existir una condena que establezca que son culpables de los delitos que se le imputan. En forma unánime se ha afirmado que la prisión preventiva es simplemente una medida cautelar. Luego, en caso alguno se le puede estimar una pena, por tanto, ha de evitarse que por una práctica abusiva, ella se convierta en una pena anticipada. Tal práctica además aparece infringiendo el Artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, que reconoce el principio universal de la legalidad de los delitos y las penas, que implica el principio de ley estricta, esto es, que ésta señale en forma circunstanciada y precisa el hecho que fundamenta la aplicación de una pena. Del mismo modo también se infringe el Artículo 19 N° 3, en cuanto en dicha disposición se reconoce la presunción de inocencia. Así la prisión preventiva como pena anticipada, ciertamente afecta esta garantía <sup>14</sup>.

---

14. Juan: “Prisión preventiva y libertad provisional”, artículo publicado en la Revista del Derecho, Noviembre de 1994.

El Código de Procedimiento Penal en su Artículo 636 establece tres casos diferentes en que se estima necesaria la prisión preventiva:

- 1- Para las investigaciones de sumario;
- 2- Para la seguridad del ofendido y
- 3- Para la seguridad de la sociedad.

Lo que ocurre actualmente es que la combinación de seguridad ciudadana y presunción de culpabilidad, lleva a la tendencia de prolongar la prisión preventiva con el objeto que el inculpado no recupere su libertad y en todo caso aunque no haya prueba, reciba de todos modos, una pena constituida por la prisión preventiva. Esta especie de pena anticipada, en ocasiones, es socialmente perjudicial para el afectado, ya que no permite prestar apoyo al sujeto para evitar delitos futuros, sino que por el contrario, lo único que se logra es reforzar la carrera criminal del sujeto <sup>15</sup>.

Si se analiza la composición de la población reclusa en Chile en el lapso 1985 y 1995, se advierte que menos de la mitad de ella se encuentra condenada, en tanto que la proporción restante equivale a personas que se encuentran privadas de libertad sin condena. Esto constituye una circunstancia que deslegitima a esa reclusión, el sistema penal parece generar un sistema de castigos informal, mediante las medidas cautelares de la prisión preventiva y la detención, que intentan imponer costos reales al acto de delinquir <sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Juan: "Prisión preventiva y libertad provisional". En Revista del Abogado, noviembre de 1994.

### Cumplimiento de las penas

Es necesario que las penas que determine un tribunal sean cumplidas a totalidad.

El carácter disuasivo de las penas no está dado per se por el nivel de severidad de las mismas. Así, el que se asigne una pena desproporcionadamente alta a un delito, sólo puede ser vista como condición necesaria pero no suficiente para que el delincuente se vea disuadido de cometer un delito. La razón que explica lo anterior es que si dicha sanción nunca ha sido aplicada o existe una baja probabilidad que lo sea, el efecto disuasivo obviamente no estará presente. Y esto es lo que sucede cuando las posibilidades de captura, proceso y condena de un delincuente son escasas, como ha ocurrido hasta el momento.

Para que una sanción cumpla el objetivo disuasivo, debe existir cierto grado de certeza que sea aplicada. Lo que en definitiva es condición necesaria y suficiente para inhibir el acto delictual, entonces es el grado de certeza de que una sanción se aplique, o dicho de otra manera, la probabilidad que percibe el delincuente de sufrir un determinado castigo por el hecho de haber cometido un determinado crimen, lo que lleva al antisocial a reconsiderar la posibilidad de cometer un delito<sup>17</sup>.

Por ejemplo, es inconcebible que un condenado a presidio perpetuo abandone la cárcel a los 20 años de prisión, como ocurre actualmente, a través del mecanismo de la libertad condicional (artículo 3 del DL 321, publicada en el Diario Oficial el 12 de marzo de 1925). El hecho de que una persona sea

---

<sup>17</sup> Carlos: "La respuesta judicial a la criminalidad", en Análisis empírico de la delincuencia en Chile 1984-1995, publicación de la Fundación Paz Ciudadana. Septiembre de 1996.

condenada a cárcel de por vida en Chile, se traduce en el peor de los casos a permanecer 20 años tras las rejas, esto sin contar el hecho de que si el reo tiene buena conducta se podrá acoger a alguna de las medidas de prisión alternativa como lo son la reclusión nocturna (artículo 7 y siguientes de la Ley 18.216 y artículo 8 y siguientes del Reglamento de la Ley 18.216) y la libertad vigilada (artículo 14 y siguientes de la Ley 18.216 y artículo 16 y siguientes del Reglamento de la misma ley). Hay que recordar <sup>18</sup> que la aplicación de la libertad condicional (que explicaré más adelante) se traduce en que hoy un porcentaje significativo de los condenados cumple un período de reclusión sustancialmente menor que la pena a la que fueron condenados, lo que se traduce en que la cadena perpetua: no existe.

Es necesario mencionar que en nuestro país en muchos casos se imponen castigos menos dañosos que las penas privativas de libertad. Dos vías existen para ello: el establecimiento de penas alternativas o bien de medidas de carácter preventivo. Se diferencian unas de otras en que en principio las penas alternativas tienen un carácter sancionador similar a la cárcel pero de una menor intensidad, y en que las medidas se caracterizan por estar orientadas a criterios exclusivamente peligrosistas y rehabilitadores <sup>19</sup>.

Las medidas alternativas más comunes son la sujeción a vigilancia por parte de la autoridad (remisión condicional de la pena) y la libertad vigilada. Las penas alternativas son innumerables y hasta cierto punto ilimitadas; algunas representan una simple limitación de las penas de cárcel más severas como lo

---

<sup>18</sup> Libertad y Desarrollo: Temas Públicos N° 303, 6 de septiembre, 1996.

<sup>19</sup> Libertad y Desarrollo N° 78. Temas Públicos: "Seguridad pública: más superestructuras y eficiencia". Agosto de 1998.

Los arrestos de fines de semana, trabajos obligatorios en libertad o servicios en beneficio de la comunidad, la indemnización de la víctima, el cierre de establecimientos la prohibición de vivir en un lugar determinado, etc. Algunas de ellas, en caso de incumplimiento o fracaso, implican que el sujeto debe ir a la cárcel a cumplir la condena original a la pena privativa de libertad. Otras son absolutamente alternativas (y no sustitutivas), encontrándose totalmente desvinculadas de una posible privación de libertad. El órgano administrativo encargado legalmente de la ejecución material de la medida y control sobre el beneficiado es Gendarmería de Chile <sup>20</sup>, a través de las Direcciones de Tratamiento en el Medio Libre. La fiscalización de las medidas, y en general, del funcionamiento del sistema, se encarga al Ministerio de Justicia, a través de la División de Defensa Social, el que puede, en el ejercicio de su cometido, "efectuar las visitas y controles que estime pertinentes". Muchas son las críticas que se le hacen a la elección del legislador en nuestro sistema. Así como el destacado abogado penalista, Enrique Cury <sup>21</sup>, quien considera que es lamentable que la ley confíe sustancialmente a Gendarmería de Chile la ejecución de las medidas, pues es claro que esta institución no cuenta con el personal debidamente calificado para ello, y por la índole de sus restantes actividades, no se encuentra en una actitud general que favorezca sus progresos".

Del mismo modo que el penalista, algunos partidos políticos de oposición como Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente la

---

<sup>20</sup> Benítez, María Inés; Jorge Mera; Cristián Riego y Juan Vargas: "Sistema penal y seguridad ciudadana". Santiago, mayo de 1992.

<sup>21</sup> Cury, Enrique: "Derecho Penal". Santiago, 1985.

El Centro Centro y la Fundación Paz Ciudadana son partidarios de crear un organismo independiente, que asuma tareas como el control de las penas alternativas y los beneficios interpenitenciarios. Para ello se debe formar un grupo de especialistas sicólogos y psiquiatras que evalúen a los condenados beneficiados con medidas intrapenitenciarias, especialmente en torno al tema de su peligrosidad para la sociedad. Paz Ciudadana, además propuso la creación de un *sistema de ejecución de penas*, que sería un servicio que se especializaría en la administración y control de la ejecución de penas y que permitiría a los jueces contar con mayores herramientas al momento de analizar un delito.

En el tema de la justicia la Fundación propuso al Gobierno crear una oficina técnica e independiente de Gendarmería y del Poder Judicial, cuya función exclusiva sería elaborar una recomendación fundada al juez acerca de si procede o no conceder la libertad provisional a las personas inculpadas por un delito <sup>22</sup>. Ninguna de las propuestas que he mencionado en el párrafo anterior ha sido concretada hasta el momento.

En nuestro país existen medidas alternativas que posibilitan cumplir condenas hasta de cinco años en libertad. A partir de 1983, con la promulgación de la Ley 18.216, existen tres medidas alternativas:

Libertad vigilada del adulto: consiste en someter al reo a un régimen de libertad a prueba que tenderá a su tratamiento intensivo e individualizado, bajo vigilancia y orientación permanente de un delegado <sup>23</sup>.

Fundación Paz Ciudadana: "Propuestas para prevenir y controlar el delito", abril-mayo 1998.

Ley N° 18.216, artículo 14.

Remisión condicional de la pena: Esta consiste en la suspensión de su cumplimiento y en la discreta observancia y asistencia del condenado por la autoridad administrativa durante cierto tiempo <sup>24</sup>.

Reclusión nocturna: esta consiste en el encierro en establecimientos penales, desde las 22 horas de cada día hasta las 6 horas del día siguiente <sup>25</sup>.

Las medidas alternativas previstas en la Ley 18.216 importan la suspensión o la atenuación de la pena privativa o restrictiva de libertad prevista en la sentencia condenatoria. La decisión de su otorgamiento o denegación es adoptada por el juez de la causa en el momento de dictar el fallo por lo tanto, antes de la etapa de ejecución misma de la pena. Esta es la diferencia fundamental con la institución de la **libertad condicional**, que es un beneficio al que pueden acceder los condenados que, habiendo cumplido en prisión al menos la mitad de la pena, demuestren arrepentimiento y rehabilitación conductual <sup>26</sup>. La ventaja fundamental que suponen las medidas previstas al momento de la decisión judicial en relación a los denominados beneficios penitenciarios es la pretensión de evitar todo contacto con la cárcel, como el caso de la reclusión nocturna, mitigar desde un principio los efectos más graves del encierro completo <sup>27</sup>.

Otro de los beneficios a los que se puede optar para evitar la cárcel es la **libertad provisional**, ésta es un derecho que poseen las personas que se encuentran en proceso, mientras se cumple el tiempo en que se decide su

<sup>24</sup> Ley N° 18.216, artículo 3.

<sup>25</sup> Ley N° 18.216, artículo 7.

<sup>26</sup> *Revista Libertad y Desarrollo* N° 77. Temas Públicos: "Medidas efectivas ¿Por cuánto tiempo?", julio

2007.

libertad, posibilidad que depende de la decisión del juez que tiene a cargo la causa. El otorgamiento de esa libertad ha suscitado una amplia discusión, ya que se afirma que este derecho se concede irresponsablemente y sin ninguna limitación. Además, el recrudecimiento de la violencia y la pericia utilizada en la comisión de algunos delitos durante este último tiempo, han evidenciado que en muchos de ellos aparecen involucradas personas que al momento de cometer el delito estaban gozando de libertad provisional. Por esto el Gobierno solicitó, durante 1998, a los Tribunales de Justicia la aplicación más exigente de estas libertades provisionales. El Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, Sergio Brunner afirma que existen muchas leyes que protegen al delincuente y acepta que es posible que con tanto beneficio se esté cargando un poco la balanza a favor de ellos.

Por su parte el que entonces fuera Director de Orden y Seguridad de Carabineros, Osvaldo Muñoz advertía categóricamente: "No hay que tener más compasión con los delincuentes". El uniformado reiteró que uno de los problemas que enfrentaba la policía era la rapidez con que los delincuentes estaban nuevamente en la calle después de haber sido puestos a disposición de los tribunales. Muñoz aseguraba, que la única salida era "hacer más difícil el otorgamiento de la libertad en cualquiera de sus modalidades. Que los delincuentes, aunque estén procesados, estén privados de libertad"<sup>29</sup>.

La Constitución Política dispone que la libertad provisional de un procesado procederá siempre, a menos que la detención o prisión preventiva, sea considerada por el juez como necesaria para las investigaciones del

---

<sup>29</sup> Muñoz, María Inés: "Las medidas alternativas a la prisión". Santiago, 1992.

<sup>30</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Propuestas para prevenir y controlar el delito", abril-mayo de 1998.

proceso, para la seguridad del ofendido o de la sociedad<sup>30</sup>. Por su parte el Código de Procedimiento Penal, al repetir la norma constitucional que señalé anteriormente, agrega que el juez antes de otorgar la libertad provisional puede solicitar al Servicio de Registro Civil e Identificación, por el medio que estime conveniente, los antecedentes del procesado. De esto se desprende que en la actualidad los tribunales se encuentran facultados para denegar la libertad provisional cuando de los antecedentes del procesado se desprenda que éste es reincidente y que por lo tanto, constituye un peligro para la sociedad. No obstante lo anterior, en la práctica pareciera que el otorgamiento de la libertad provisional procede aún cuando se trate de reincidentes. Esto se ha visto corroborado por las declaraciones de Carabineros que han sostenido que cerca del 70 por ciento de las detenciones practicadas corresponde a reincidentes<sup>31</sup>.

Del mismo modo, la Corte Suprema remitió un informe al Senado donde señalaba que era necesario establecer mayores exigencias al momento de otorgar este derecho, ya que en la actualidad (1998) acceden a él alrededor de 15000 procesados al año<sup>32</sup>.

Los partidos políticos de gobierno y de oposición también coinciden al respecto<sup>33</sup>. El Partido por la Democracia es partidario de agilizar los procedimientos judiciales y restringir las libertades provisionales. La Democracia Cristiana también es partidaria de realizar una modificación constitucional para evitar que accedan delincuentes al beneficio de la libertad

<sup>30</sup> La Segunda, 29 de abril, 1996.

<sup>31</sup> Constitución Política de la República de Chile 1980. Artículo 19 N° 7, letra e.

<sup>32</sup> Revista Libertad y Desarrollo N° 284. Temas Públicos: "La delincuencia reincide", abril de 1996.

<sup>33</sup> Revista Libertad y Desarrollo N° 77. Temas Públicos: "Medidas efectivas ¿Por Cuánto tiempo?", julio de 1996.

<sup>34</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Propuestas para prevenir y controlar el delito", abril-mayo de 1998.

condicional. La iniciativa pretendía modificar el artículo 363 del CPP y establecer que para los delitos con pena aflictiva (más de tres años de cárcel) el beneficio de la libertad provisional sólo podría ser concedido en las Cortes de Apelaciones por el voto unánime de los miembros de la sala. En este último punto coincide con la opinión del partido de oposición: Renovación Nacional, quien además propuso que la Corte Suprema instruyera a los jueces para que éstos hicieran una aplicación restrictiva de la libertad provisional. Además RN propuso limitar la libertad condicional y la rebaja de penas a los reincidentes en delitos comunes.

El tema del otorgamiento de las libertades condicionales no ha dejado de ser polémico, el año pasado se le hizo la quinta enmienda a la disposición que lo contemplaba. La nueva modificación determinó que el juez "deberá estimar" que la libertad del imputado resulta peligrosa para la seguridad de la sociedad cuando existan antecedentes que hagan presumir que continuará delinquiendo o que tratará de eludir la acción de la justicia. Con esta nueva norma se hará más restrictivo y riguroso el otorgamiento de la libertad provisional a los delincuentes, por cuanto se reducirá el ámbito discrecional de los jueces<sup>34</sup>.

Soledad Alvear, Ministro de Justicia del Presidente Eduardo Frei, en mayo de 1994 se refirió a la necesidad de introducir en la ley chilena, nuevas alternativas a la reclusión que se sumaran a las ya existentes. Tal actitud respondía a una línea de pensamiento dominante en la doctrina y en la legislación contemporánea: la necesidad de encarar la injusticia y ineficiencia de la cárcel como elemento de respuesta ante el delito. El Ministerio de

Justicia, con el fin de materializar tal propósito constituyó varios grupos de trabajo que examinaban las mejores vías para mejorar una realidad notoriamente defectuosa<sup>35</sup>.

Según Carlos Valdivieso, gerente general de la Fundación Paz Ciudadana: "La carencia más grande está en la justicia. Es tan ineficiente que incluso su mayor problema: la lentitud, se ha transformado paradójicamente, junto a las formas de cumplir condenas, en lo único que favorece que los condenados sufran algún castigo, ya que permanecen detenidos hasta que se termina el proceso. Así muchos ya han cumplido gran parte de su condena durante el desarrollo del proceso; y quienes no, salen muy pronto gracias a los beneficios alternativos a las penas privativas de libertad. Se ha comprobado que alrededor de 3/4 de la población penal va a parar a estos sistemas. Y los controles son muy livianos"<sup>36</sup>.

Según datos institucionales del mes de julio de 1996<sup>37</sup>: La población inscrita a las medidas alternativas a la reclusión a nivel nacional estaba constituida por 26.605 personas, lo que representaba el 63,84 por ciento del total de la población penal que se encontraba condenada a esa fecha.

El sistema se ha ido transformando en un círculo vicioso, cada día se cometen más delitos; pero a la vez los sistemas para atrapar a los delincuentes son más efectivos, por lo tanto, llegan más casos a la justicia. Muchos jueces optan por otorgar beneficios a los detenidos, esto porque no existen las pruebas suficientes para inculparlos o simplemente porque se dan cuenta que

---

<sup>35</sup> El Mercurio, 26 de agosto, 1998.

<sup>36</sup> Policía de Investigaciones de Chile: "Cuadernos de Criminología" N° 3, mayo de 1994.

<sup>37</sup> Valdivieso, Carlos. Entrevista en Revista Libertad y Desarrollo N° 74, abril de 1998.

<sup>38</sup> "Alternativas", Informativo del centro de reinserción social de Valparaíso N° 1, octubre de 1994.

los cárceles no dan abasto. De este modo muchos quedan en libertad condicionalmente y en muchos casos vuelven al delito.

#### Impunidad del Delincuente

Lo que ciertamente podemos señalar es que las penas en nuestro país, en la práctica, no son cumplidas por los delincuentes. Esto, trae como consecuencia un estado de pérdida de confianza en el sistema judicial por parte de la ciudadanía, una sensación de impunidad frente a la delincuencia y una baja en el costo de cometer delitos por parte de quienes habitualmente transgreden la legalidad y violentan la vida de sus semejantes. Lo anterior se induce en el aumento de los delitos violentos, como ha sido reconocido, en algunas ocasiones, por las autoridades correspondientes.

El senador Miguel Otero, en la prensa de la época <sup>38</sup> señalaba: "Personalmente he sostenido en forma reiterada, que uno de los graves problemas para combatir la delincuencia es la impunidad. He sostenido que en Chile hay impunidad para los delincuentes, pues éstos no reciben el castigo que la ley establece. Agregaba que estaba probado en un estudio criminológico en Europa, especialmente en Francia, que la impunidad es una de las causas más importantes del aumento de la delincuencia y su peligrosidad".

Similar opinión tiene el ex diputado de Renovación Nacional, Alberto Bona que afirma en forma bastante más categórica: "En Chile hay tal impunidad de los delincuentes, que la gente opta por no recurrir a los tribunales de justicia" <sup>39</sup>.

<sup>38</sup>Mercurio, 29 de septiembre, 1993.

<sup>39</sup>Mercurio, 26 de noviembre, 1993.

El abogado de la Fundación Paz Ciudadana, Francisco Folch, afirma que el factor que incide en la impunidad que hoy existe en nuestro país, es el hecho de que el control de las penas alternativas de reclusión es muy deficiente. Folch estima que existe una proclividad por parte de los jueces a imponer penas alternativas, porque las cárceles no dan abasto. Recalca la necesidad de crear un organismo encargado de vigilar y resolver que estas penas estén siendo cumplidas adecuadamente, esta figura que actualmente no existe sería la de un "juez de cumplimiento de penas" <sup>40</sup>.

La tarea para combatir la delincuencia es, por lo tanto, aumentar la probabilidad de que el delincuente sea detectado, condenado y que cumpla su condena. Ello requiere de adecuadas políticas policiales, judiciales y penitenciarias. Desgraciadamente, las cifras sobre la evolución de las penas efectivamente cumplidas y de su valor esperado, muestran un comportamiento que se compadece con políticas adecuadas.

### 4.5 Prevención del delito

En Chile es necesario poner énfasis en la prevención, esto por varios motivos. En primer lugar, el sistema de justicia penal ha demostrado que tiene numerosas limitaciones para ejercer su función de control del delito. Por otra parte, la existencia de muchos delitos afecta la eficiencia de la justicia. Entonces, una disminución del número de personas involucradas en actividades delictuales, o del número de delitos cometidos, debiera aumentar de manera proporcional la eficacia del sistema de justicia penal para detectarlas, juzgarlas o condenarlas.

### 4.6 Modernización del Sistema Judicial Actual

Sin duda que uno de los pasos más importantes que han dado los gobiernos concertacionistas ha sido el avanzar hacia una modernización del actual sistema judicial, ya que no hay duda que no es posible separar la seguridad ciudadana del tema de la modernización de la justicia, puesto que las características de nuestro sistema judicial, el procedimiento penal y el estado actual de las cárceles, entre otros, influyen directamente en el fenómeno social de la delincuencia y la posibilidad de recuperación de los condenados, lo que impide una mayor posibilidad de reinserción social y aumenta más la inseguridad ciudadana.

A la hora de hacer un balance, en cuanto a la contribución que los gobiernos concertacionistas realizaron en la materia de seguridad ciudadana, muchos coinciden en que la gran obra de los gobiernos demócratacristianos ha sido el dejar sentadas las bases de lo que será un nuevo sistema judicial. Este importante avance, a la larga se traducirá en un más efectivo desempeño de la

encia, por lo que la administración de ella será más expedita y eficiente; con el mundo delictual percibirá como más riesgoso el realizar actos delictivos, porque verán más cercana la posibilidad de recibir un castigo. Claro que esta reforma se pudo concretar gracias a la ayuda de la Fundación Paz Ciudadana, de la Corporación de Promoción Universitaria y del Centro de Desarrollo Jurídico Social. La Fundación Paz Ciudadana siempre estuvo al servicio del Gobierno para llevar adelante políticas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana.

Entre de los más importantes avances realizados por ambas administraciones

### Reforma del Poder Judicial

Durante el período estudiado han tenido lugar las primeras etapas de la reforma en marcha del sistema:

Se creó la Academia Judicial y la nueva carrera funcionaria.

Se produjo la especialización en salas de la Corte Suprema y la modificación de los recursos de queja y casación.

El 3 de febrero de 1995, entró en vigencia la Ley N° 19.370 que modificó el artículo 4° del DL N° 3.058, de 1979, sobre remuneraciones del Poder Judicial, adelantando el Plan Quinquenal de Mejoramiento de Recursos de dicho Poder.

### Reforma integral del Procedimiento Penal

Cuando Chile nace a la vida independiente comenzaron a esbozarse a través de aquellos reglamentos constitucionales, la existencia de un Poder

Judicial independiente, pero los procedimientos que continuaron aplicándose eran los que todavía regían de las leyes españolas. Aproximadamente a comienzos de 1900, surge el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal, que son obra de diversos profesores y de jurisconsultos de esta época.

El Código de Procedimiento Penal nace con la idea de que debe irse a la separación de la tramitación que se daba en el principio inquisitivo y en el principio acusatorio, en manos de un solo juez, y por eso existen en Chile hasta el año 1927 aquellos funcionarios que se llamaban "*promotores fiscales*", que eran los representantes del Ministerio Público en primera instancia, una especie de funcionarios adscritos a los tribunales del crimen y que tenían por misión velar por el interés público. Desde aquella fecha los representantes del Ministerio Público desaparecen, según se dice esto ocurrió principalmente por razones de política económica, porque no estaban cumpliendo realmente con la función que les correspondía como órganos de acusación. A contar de esa fecha deja de existir un organismo que velara en forma independiente y profesional, por el interés público involucrado en todo delito de acción pública. También a contar de ese minuto, se da el absurdo de entregar la función investigadora, regida por el procedimiento inquisitorio que la mayoría conocemos y que rige hasta el día de hoy, y la función acusadora a una sola persona. Esto es, que un mismo juez formula la acusación, investiga y luego debe dictar la sentencia correspondiente.

Ambos gobiernos concuerdan en realizar una tarea postergada por varias décadas, es así como deciden realizar importantes cambios al proceso penal. Entre estos importantes cambios se establecen:

**La introducción del juicio oral:** Constituye una de las principales innovaciones del proyecto, será público, ante un tribunal colegiado de tres miembros, debiendo formularse en él la acusación, plantearse la defensa y producirse las pruebas, en una o varias audiencias orales que deberán desarrollarse en forma continuada y con la presencia permanente de un fiscal, el imputado y su defensor<sup>41</sup>. Este juicio garantiza la imparcialidad judicial y el efectivo ejercicio de control público, el acusado podrá defenderse activamente. Una de las ventajas de este tipo de juicio es que por ser un método sencillo y directo de comunicación, permite asegurar que el conjunto de actos que constituyen el juicio se realice de manera pública, concentrada, con la presencia de todos los intervinientes en el proceso.

**La figura del Ministerio Público:** En todas las democracias modernas, existe un organismo que forma parte del sistema judicial y que habitualmente se conoce como el "Ministerio Público", cuya función es perseguir la sanción de los delitos de acción pública que se cometen en la sociedad. Se entiende que la comisión de un delito, aunque sólo afecte intereses particulares, afecta a la sociedad como un todo, es decir, daña el interés público de forma que un órgano público debe realizar la investigación de los hechos y velar porque se castigue a los culpables<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Ministerio de Justicia: "Lineamientos generales de la reforma procesal penal".  
<sup>42</sup> Libertad y Desarrollo: Temas Públicos N° 400, 3 de septiembre, 1998.

El Ministerio Público fue creado en septiembre de 1997, mediante una reforma a la Constitución Política chilena. Allí se estableció que sería un organismo autónomo e independiente de todos los poderes del Estado, cuya función sería ejercer y sustentar la acción penal pública en la forma prevista por ley, practicando la investigación fiscal preparatoria y dirigiendo la actuación de la policía <sup>43</sup>. En otras palabras el Ministerio Público será un organismo encargado de conducir la investigación de los delitos, realizar las diligencias de investigación (utilizando métodos eficientes en estrecha colaboración con los cuerpos policiales y demás auxiliares) y ejecutar la acción penal pública cuando proceda. Dado que el Ministerio Público está concebido como un órgano acusativo y de instrucción, estará obligado a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado. Junto con la creación del Ministerio Público se creó la figura del Fiscal Nacional, que será el encargado de dirigirlo y organizarlo.

Luego de un largo debate y de una lenta tramitación la Ley sobre el Ministerio Público pasó, el 4 de agosto recién pasado, a la Cámara de Diputados para ser visto por ésta en su tercer trámite constitucional. Allí sus integrantes se pronunciarán sobre las modificaciones introducidas por la Cámara Alta. De ser aprobadas esas modificaciones, el proyecto quedaría listo para su promulgación. En caso contrario, deberían ir a comisión mixta las partes en que hubiese desacuerdo entre ambas ramas legislativas <sup>44</sup>.

El cambio de modelo que implica la reforma, consiste en separar la actual doble función de un juez del crimen: investigar y juzgar, y traspasar la primera a los fiscales, quienes decidirán si las denuncias ameritan la

---

<sup>43</sup> El Mercurio, 14 de abril, 1999.

<sup>44</sup> El Sur, 4 de agosto, 1999.

formulación de cargos, allegando los antecedentes al tribunal en calidad de abogados querellantes. Durante esta etapa operará un juez de control de detención, cuya función será garantizar el imperio de la ley y los derechos de quienes intervienen en el procedimiento <sup>45</sup>.

Según Roberto Dávila, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la época y actual Presidente de ese Tribunal, la parte más grave del procedimiento penal actual es aquella de la fusión del juez investigador o acusador, con el juez acusador. En el nuevo proyecto de Código de Procedimiento Penal, se van separando estas funciones, entregándolas a dos órganos distintos: La investigación para el Ministerio Público y el juzgamiento a cargo del tribunal de juicio oral.

Se ha separado la fase investigadora que está regida por el sistema inquisitivo, para confiársela al Ministerio Público, que será un nuevo órgano totalmente independiente del Poder Judicial y de cualquier otro poder del Estado. El Ministerio Público en cuanto agiliza la actividad persecutoria, pone los servicios y actitudes en tal actividad, y en cuanto se ocupa de los derechos de la víctima, pasa a constituirse como uno de los más eficaces agentes de la seguridad ciudadana <sup>46</sup>.

**Sistema público de defensorías:** La Defensoría Pública será un organismo que tendrá a su cargo la representación de los intereses de los imputados. Se organizará al alero de la futuras Corporaciones Regionales de Asistencia Jurídica. Dentro de sus principales características están el cubrir todo el transcurso del proceso (desde la detención o formulación de cargos

---

<sup>45</sup> Reportajes: "Pasaporte a la justicia". El Mercurio, 10 de mayo, 1998.

hasta su término), serán especializadas sólo en materia criminal, estará a cargo de abogados y no de postulantes, será una defensa activa y beneficiará a los imputados que carezcan de un abogado particular y que estén imputados por delitos menores o simples delitos, para casos específicos y complejos también, se contratará a abogados externos <sup>47</sup>.

**Participación de los implicados en calidad de sujetos** y no de meros objetos del procedimiento: La reforma le entrega a la víctima el carácter de sujeto procesal, aún cuando no intervenga como querellante. La víctima tendrá derecho a ser informada de los resultados del procedimiento, solicitar medidas de protección ante eventuales futuros atentados, obtener reparación de los daños causados, entre otros beneficios. Con el nuevo sistema se evitará la doble victimización que hoy recibe la víctima <sup>48</sup>, ya que el trato adecuado que ellas reciban se traducirá en un incentivo para que ellas denuncien los delitos que las afectan. Eso permitirá que el sistema conozca de una mayor cantidad de delitos, teniendo la posibilidad de generar una mayor cantidad de solicitudes. El Ministerio Público estará obligado a actuar en auxilio de la víctima y deducir una acción civil cuando aquélla no cuente con un abogado particular.

Otra de las ventajas del nuevo procedimiento, según el ministro Roberto Álvarez, es que en el caso del proceso criminal, va a permitir que aquellos que han tenido acceso a la justicia puedan quedar con un cabal conocimiento de por qué han sido vencidos o han ganado. Esto aparte de la ventaja de colocar a

---

<sup>47</sup> Juan Eduardo: "Justicia y seguridad ciudadana". En Seminario sobre seguridad ciudadana: democracia y participación. Santiago, diciembre de 1995.

<sup>48</sup> Ministerio de Justicia: "Lineamientos generales de la reforma procesal penal".

abogados, peritos, etcétera frente a los tres jueces para ser interrogados por los abogados defensores, por el fiscal acusador. Con esto cambia radicalmente el sistema, porque los jueces van a conocer desde el comienzo, quién es el testigo que está declarando, ya que con sólo mirar un testigo podrán darse cuenta si está mintiendo o diciendo la verdad. Según el ministro Dávila, este principio de acercamiento de los testigos al juez es fundamental y lo va a ser aún en lo que se refiere a las demás pruebas del procedimiento oral<sup>49</sup>.

El proyecto de reforma del proceso penal chileno es una iniciativa impulsada por el Ministerio de Justicia de Chile y que cuenta para su desarrollo con la colaboración técnica de dos instituciones privadas sin fines de lucro: el Centro de Desarrollo Jurídico Judicial de la Corporación de Promoción Universitaria (CDJ / CPU) y de la Fundación Paz Ciudadana. El proyecto de ley fue enviado en junio de 1995 al Congreso Nacional, contó con una tramitación expedita y favorable en el Poder Legislativo y fue acogido positivamente por el Poder Judicial. Se realizaron por aquella época estudios preliminares que introdujeron modificaciones al Código Orgánico de Tribunales. En el proyecto se contemplaba que los juicios penales se desarrollarían ante un tribunal colegiado formado por tres jueces y además, se establecía la ubicación dentro del escalafón judicial de los nuevos magistrados del juicio oral y se creaba los cargos necesarios para el funcionamiento de los tribunales orales y se eliminaban otros.

---

<sup>49</sup> El Mercurio, 26 de julio, 1998.

<sup>50</sup> Dávila, Roberto: "¿Es necesario modificar el procedimiento penal?". En seminario sobre seguridad jurídica. Santiago, diciembre de 1995.

Dentro de las obras destacables realizadas por ambas administraciones está el hecho que durante estos últimos nueve años se ha aumentado considerablemente el presupuesto destinado a la justicia, se construyeron nuevos juzgados, se ejecutaron diversos programas de remodelación de edificios y de equipamiento computacional, además se destinaron recursos humanos para crear nuevos cargos dentro del Poder Judicial.

Rafael Blanco, encargado de la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal del Ministerio de Justicia explica: “Estamos creando una de las últimas grandes estructuras del Estado, porque todos los estudios demostraron que era más rentable que aumentar los jueces bajo el actual sistema. Hoy, cualquier denuncia de hurto mueve toda la maquinaria policial y judicial, generalmente sin resultados porque técnicamente son imposibles de investigar; el Ministerio Público en cambio discriminará cuáles son los delitos factibles de investigar, la idea es que sólo el 10 por ciento de las causas que ingresen lleguen a juicio y las otras se solucionen bajo los nuevos mecanismos contemplados en la ley”<sup>50</sup>.

La visión de Rafael Blanco es compartida por el Director del Instituto Libertad y Desarrollo, Cristián Larroulet quien asegura: “El Ministerio Público será más transparentes los procesos e introducirá incentivos para agilizarlos, permitiendo que la sociedad se proteja mejor de los actos delictivos”.

Para Guillermo Frühling, ex asesor de seguridad de Patricio Aylwin la reforma al sistema judicial chileno ha sido una de las más destacadas labores de los gobiernos concertacionistas en materia de seguridad ciudadana, aunque

asegura que la incidencia que tendrá sobre los niveles de seguridad será bastante menor que la que esperan aquellos que la llevaron adelante<sup>51</sup>.

Igual opinión tiene el abogado de la Fundación Paz Ciudadana, Francisco Folch, quien asegura que de llevarse a cabo, o al menos dejarse con bases legales sentadas, la reforma procesal penal, sus impulsores, y en especial el Gobierno y la Ministra de Justicia pasarán a la historia. El abogado estima que la reforma, de lograrse, será un hito en la historia del derecho chileno. Va a producir una revolución en todos los campos de la justicia, no solamente en la parte penal, sino que todo el Poder Judicial sufrirá una revolución<sup>52</sup>.

Es tan profunda y completa la crisis que sufre hoy nuestra justicia, que la reforma al sistema judicial chileno, debe entenderse como el hito tras el cual los cambios emprendidos no admiten vuelta atrás. La realidad social ha recordado por completo el esquema presente, y éste es hoy, no sólo un cuello de botella para el desarrollo nacional en general, sino que, además, incide directamente en la proliferación de la delincuencia que alarma a la población. Así lo señaló<sup>53</sup> con acierto el Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, Hernán Larraín (UDI), al advertir que las presentes dificultades para someter a proceso a los delincuentes derivan en el atochamiento de causas en los tribunales y, a la vez, en las elevadísimas tasas de impunidad de aquéllos.

El nuevo sistema de enjuiciamiento criminal se aplicará exclusivamente a los hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia de los

---

<sup>51</sup> Entrevista.

<sup>52</sup> Entrevista.

normas legales que conformarán la reforma procesal penal, que se pondrá en marcha, como plan piloto, a partir de marzo del año 2000 en las regiones Quarta y Novena y el 2002 en todo el país<sup>54</sup>.

Esperamos que con la puesta en marcha del nuevo sistema, la justicia sea más eficiente y pueda dar rápida y efectiva solución a los casos que se presenten en sus manos. Con esto se contribuirá en definitiva a que los delincuentes reciban realmente un castigo justo y oportuno, y así emitir señales que persuadan a los culpables del delito.

---

<sup>54</sup>El Mercurio, 16 de abril, 1998.

<sup>55</sup>El Mercurio, 3 de enero, 1999.

## CAPITULO V:

# Sistema Carcelario

La cárcel ha demostrado su fracaso como instrumento destinado a lograr fines de rehabilitación, produciendo el efecto contrario: la desocialización y transformándose en un mecanismo de reproducción de la violencia. Además, la mayoría de los recintos penales no dan abasto y están completamente sobrepasados. El mejor ejemplo de esta difícil situación por la que atraviesa el sistema carcelario, se aprecia en el hecho de que los modernos penales de Valparaíso y Arica, ambos inaugurados hace sólo unos meses, actualmente ya se encuentran con el 14 y 30 por ciento excedidos en su capacidad.

Hace un año atrás, el déficit de infraestructura alcanzaba entre un 50 y 60 por ciento, pero gracias a la puesta en marcha de los dos nuevos complejos penitenciarios éste disminuyó a cerca del 32 por ciento <sup>1</sup>. Los elevados índices de sobrepoblación son el resultado de que más de un 60 por ciento de la infraestructura carcelaria tiene más de 40 años de antigüedad y que la capacidad instalada no permite absorber mayor población de delincuentes, ni menos aún permite rehabilitarlos.

El investigador de la Universidad Diego Portales, Cristián Riego se refiere a la aguda crisis del sistema penitenciario, aludiendo a un informe de la Cámara de Diputados que reconoce la ineficacia histórica de la prisión en cuanto al cumplimiento de sus objetivos rehabilitadores por ser un lugar donde se generan altos niveles de violencia y degradación. También, se considera el alto número de población reclusa, lo que genera condiciones de hacinamiento que no permiten que el individuo lleve una buena vida. Es importante considerar que según información entregada en mayo de este año por la Carcermería de Chile, se estima que alrededor del 56 por ciento de los reos

que cumplieron su condena, reinciden. La comisión de delitos por parte de personas que ya han pasado por el sistema penitenciario ha estado este último tiempo muy en boga, puesto que se ha comprobado que alrededor del 70 por ciento de las personas detenidas por Carabineros o por la policía civil han vuelto a la cárcel en corto tiempo o han salido en libertad mediante las penas alternativas o el beneficio penitenciario <sup>2</sup>.

Otro de los problemas más graves que enfrenta la administración penitenciaria, es el hacinamiento. Hay que considerar que la mayoría de las cárceles del país se encuentran duplicadas en su capacidad, lo que impide un adecuado control de los internos y aumenta las condiciones de "escuela del delito". Las últimas cifras de Gendarmería que datan de mayo de 1999, revelan que la población penal de las cárceles del país ha aumentado en un 10 por ciento en los últimos nueve años, afirmó al vespertino La Hora el director de la institución, Hugo Espinoza <sup>3</sup>.

En Chile el promedio nacional es que las unidades penales están sobrepasadas en 1,2 veces su capacidad. Existen casos más dramáticos aún como el CDP Arica, dispuesto para albergar a 1.334 reclusos, y que usualmente se encuentra excedida en alrededor de un 30 por ciento <sup>4</sup>. También en el recién inaugurado Complejo Penitenciario de Valparaíso vemos esta situación, ya que la cárcel que fue abierta recién el pasado mes de abril y

---

<sup>2</sup> Mercurio, 2 de abril, 1999.

<sup>3</sup> La Nación, 26 de julio, 1999.

<sup>4</sup> La Nación, 19 de julio, 1999.

<sup>5</sup> Boletín de Gendarmería de Chile, marzo de 1999.

disponía de una capacidad para 1.280 reos, ya presenta un déficit de un 14 por ciento, pues la población reclusa en ella asciende a 1.462 personas<sup>5</sup>.

#### Indices de Hacinamiento por Penales

CDP Arica	3,8 veces su capacidad
CDP Limache	3,7 veces su capacidad
CPF Santiago	2,8 veces su capacidad
CDP Tocopilla	2,7 veces su capacidad
CCP Buin	2,5 veces su capacidad
CDP Vicuña	2,5 veces su capacidad
CCP Valparaíso	2,4 veces su capacidad
CCP Rancagua	2,2 veces su capacidad
CDP Taltal	2,2 veces su capacidad

**CPF: Centro Penitenciario Femenino**

**Fuente: Informes de Gendarmería de Chile**

Como consecuencia de la sobrepoblación penal, existen más facilidades para motines y fugas, se dificulta controlar a la población y muchas veces se realizan suplantaciones entre los mismos presos, que derivan en fugas desde juzgados. Cabe recordar los hechos que ocurrieron a comienzos de este año en Viña del Mar, donde seis delincuentes se fugaron desde el Octavo Juzgado de esa ciudad en el momento que iban al tribunal para ser notificados. Debido a esa situación, el Presidente de la Corte Suprema, Roberto Dávila emitió instrucciones a las Cortes de Apelaciones de Valparaíso, Santiago y Concepción, ordenando que los reclusos debían comparecer ante los tribunales juzgados o esposados. También, pidió instruir a los juzgados para disminuir

señala notoria la asistencia de los delincuentes a los edificios que se encuentran fuera de los recintos penales <sup>6</sup>.

### Los Sistemas de Penas

Los sistemas de penalidad actualmente son de tres clases: la multa, la prisión y las penas alternativas a la prisión <sup>7</sup> (restricciones de alguna especie a libertad personal, libertad vigilada y trabajo comunitario).

**La multa:** Su importancia dentro del sistema de penas es baja debido a que generalmente sólo es utilizada como forma de castigo para infracciones a la Ley del Tránsito, siendo su uso en el ámbito penal casi nulo.

**La Prisión:** Es considerada la respuesta tradicional frente al delito. Ha dejado de ser el sistema mayoritario de sanciones, dando paso a los sistemas alternativos a ella. En buena medida esto ha ocurrido por la crisis que enfrenta el sistema carcelario. Esta crisis se debe fundamentalmente a dos aspectos: el costo que representa para el presupuesto público y la falta de transparencia en su funcionamiento.

El aumento de la criminalidad se ha traducido en cárceles sobrepobladas, superadas en su capacidad de uso, con todos los problemas de conducta y dificultad en el desarrollo de los programas de rehabilitación dentro de los recintos penitenciarios que conlleva el hacinamiento. El problema consiste hoy en que la solución al déficit de capacidad carcelaria requeriría de muy fuertes montos de inversión, que aumentarían sustancialmente el gasto público; eso imposibilita su solución en un plazo breve.

---

<sup>6</sup>Mercurio, 27 de febrero, 1999.

Hay que considerar, que los montos que se requerirían para construir los recintos penales necesarios para terminar con la sobrepoblación, son demasiado altos para el presupuesto de que dispone Gendarmería de Chile cada año. Por ejemplo en 1995, la Ley de Presupuesto destinó 31.415.644.000 pesos para esa institución; me parece importante mencionar que de esa suma se destinaron 21.219.077.000 de pesos en gastos de personal. De esto puede inferirse que los montos manejados por Gendarmería son insuficientes para realizar grandes obras como las requeridas. La ley de Presupuesto de 1998 destinó: 54.893.975.000 de pesos para este organismo y en 1999 el presupuesto alcanzó los 63.975.176.000 de pesos. No obstante haberse registrado un alza en los dineros destinados a Gendarmería de Chile, éstos no alcanzan para realizar las mejoras necesarias, o tal vez no están siendo bien manejados. Es por ello que es urgente estudiar la posibilidad de entregar la construcción y/o la administración de estos recintos a manos privadas (tema al que me referiré más adelante).

Otro punto que incide en la crisis que atraviesa el sistema carcelario es la falta de transparencia en su administración y funcionamiento, lo que ha convertido a las cárceles en lugares que no dan garantías de respeto a los derechos de integridad física a las personas ni de dignidad humana en la vida de los reclusos. Esto ha motivado un gran cuestionamiento sobre el sistema carcelario, lo que también ha repercutido en los fallos judiciales. Esto por la falta de transparencia debido, en buena medida, a la ausencia de estándares de calidad de vida, instalaciones y funcionamiento que deberían cumplir

regulatoriamente las cárceles, así como la dificultad de los reclusos de hacer cumplir esos estándares al Estado. Asimismo, las medidas alternativas a la prisión han agravado la situación delincinencial.

**Las medidas alternativas:** el desprestigio de la cárcel ha significado un impulso importante de las medidas alternativas a ella. Pero el problema es que tales sanciones alternativas no han sido verdaderamente equivalentes a la opción carcelaria, lo que se ha traducido en mecanismos de rebaja de penas o, incluso, de simple impunidad de hecho.

Esas rebajas se han producido por medio de dos modalidades: una debilidad en los mecanismos de control de las penas alternativas, lo que hace que la pena se transforme en algo nominal; y un establecimiento de igualdad de plazos que fija la cárcel y lo que duran estas medidas, esto pese a que las sanciones no son iguales (no es lo mismo estar dos años en la cárcel, que estar dos años sujeto a controles temporales en un régimen de libertad vigilada).

En general, las modalidades de sanción son hoy objeto de fuertes críticas, debido a que no han sido capaces de establecer una relación proporcional entre el castigo legalmente establecido y el daño social ocasionado por el delito. Además, en el caso de la cárcel, no se ha logrado garantizar que esta modalidad de sanción cumpla con los estándares de derechos humanos que se han establecido en el siglo XX<sup>8</sup>.

Es en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos donde se han dado los pasos más concretos tendientes a garantizar un "derecho penal

---

<sup>8</sup> Fundación Paz Ciudadana. "Violencia y delincuencia. Diagnóstico y proposiciones a partir de la experiencia chilena". Santiago, 1999.

total" que reduzca los marcos de acción legítima del Estado frente a las personas y sancione las conductas que se excedan de esos límites, si vulneran los derechos fundamentales de la persona humana. No siendo el sistema penitenciario sino una manifestación más del sistema penal y campo prolífico de generación de situaciones de graves injusticias, es que ha sido abordado por el Derecho Internacional, cada vez en forma más completa, como una temática digna de mayor atención<sup>9</sup>.

En nuestro país sólo son aplicables el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de San José de Costa Rica y la Convención Americana de Derechos Humanos, ambos ratificados por el Congreso. Pues si bien estos tratados regulan los derechos fundamentales de todo individuo, sin distinción alguna, constituyen el marco para apreciar cuáles son los derechos que asisten a los presos por el solo hecho de ser sujetos del género humano. Así el artículo XVIII del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que: "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con respeto a la dignidad inherente al ser humano". Igual precepto se repite en la Convención Americana.

Es lamentable ver cómo ha ido creciendo la población penal en nuestro país, sobre todo, tomando en consideración el déficit de establecimientos para albergar a los reclusos. Las últimas cifras de Gendarmería, que datan de mayo de este año, indican que en Chile hay 28 mil 398 personas reclusas, de las

---

<sup>9</sup> Camitz, M<sup>a</sup> Inés; Jorge Mera; Cristián Riego y Juan Vargas: "Sistema penal y seguridad ciudadana". Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21. Santiago, 1992.

detenidas hay 2 mil 151; procesadas 12 mil 769 y condenadas, 13 mil

En tanto que cumpliendo penas fuera de las cárceles hay 35 mil 727

las cuales se dividen en dos grupos:

- Sujetos a medidas alternativas → 32 mil 472
- Sujetos a beneficios penitenciarios → 3 mil 255

18 penales cabeza de cada región queda demostrado el escaso número

gendarmes que existen por unidad: el promedio estimado es de 5,3 internos

por cada gendarme. Los peores casos se presentan en Iquique y Valparaíso,

donde la tasa de atención aumenta a 8,7 y 8,1, respectivamente.

### 5.3 internos por cada gendarme

CIUDAD	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	DOTACION DE GENDARMES
CDP Arica	231	1.103	1.334	267
CCP Iquique	201	1.294	1.495	171
CCP Antofagasta	-	678	678	104
CCP Copiapó	39	384	423	79
CCP La Serena	44	535	579	116
CDP Quillota	22	283	305	57
CCP Valparaíso	-	1.248	1.248	228
CCP Rancagua	-	699	699	86
CCP Curicó	17	327	344	68
CCP Talca	-	555	555	103
CCP Chillán	-	373	373	94
CCP Concepción	87	1.316	1.403	225
CCP Temuco	-	609	609	136
CDP Valdivia	22	485	507	85
CCP Osorno	-	391	391	92
CCP Pto. Montt	26	476	502	81
CCP Coyhaique	5	142	147	48
CCP Pta. Arenas	1	180	181	53
<b>REGION METROPOLITANA</b>				
CCP Colina I	-	1.325	1.325	242
CDP Santiago Sur	-	3.344	3.344	449
CCP Colina II	-	1.238	1.238	182
CDP Puente Alto	25	1.220	1.245	178
CDP San Miguel	-	1.470	1.470	185

CDP: Centro de Detención Preventiva / CCP: Centro de Cumplimiento Penitenciario  
Fuente: Informes de Gendarmería de Chile, Enero 1999.

Para Ricardo Mesa, jefe del departamento de estadísticas del recinto penitenciario "El Manzano", en la ciudad de Concepción, la realidad ha demostrado que la delincuencia ha aumentado drásticamente, basta con mirar las estadísticas que nosotros manejamos del nivel de ingresos a nuestro recinto para ver que estamos completamente sobrepasados en capacidad <sup>11</sup>. Señaliza que el tema de la situación que se vive en los recintos carcelarios en nuestro país es bastante tabú y que no se ha querido reconocer la realidad, como basta con mirar lo que está ocurriendo en el interior de los recintos penales para poder apreciar cómo el fenómeno delictivo ha ido aumentando alarmantemente.

El hecho de que el sistema no haya logrado cumplir con sus objetivos principales como la rehabilitación y el mejoramiento en la calidad de vida de los reclusos, deja en claro que el incremento en el gasto público que se ha hecho con estas administraciones, no ha logrado resolver la situación de las cárceles chilenas. En este sentido ha habido una falta de canales adecuados para la participación de expertos en sistemas carcelarios, los dos gobiernos estudiados, se limitaron a designar funcionarios políticos burocráticos para enfrentar este problema.

En cuanto al aumento en la infraestructura carcelaria no ha representado una solución al problema de sobrepoblación, porque esta debe ir acompañada de políticas que resuelvan, al menos en parte, los conflictos y conductas delictuales que se dan en las distintas culturas, grupos sociales y étnicos. A este respecto la socióloga Doris Cooper <sup>12</sup> señala que las conductas delictuales

---

<sup>11</sup>Entrevista.

<sup>12</sup>Cooper, Doris: "Delincuencia común en Chile", Santiago, 1994.

expresiones sociales, es decir, no se trata de casos de conductas individuales y particulares sino de manifestaciones colectivas. Este es un tipo de delincuencia se encuentra asociada a determinadas áreas sociológicas, y a determinadas manifestaciones subculturales, contraculturales y transculturales.

Es importante mencionar que bajo el gobierno de Eduardo Frei se realizaron algunas modificaciones al reglamento Carcelario, existente desde 1932. En este nuevo reglamento se estableció que los reclusos que sean reincidentes deberán cumplir el total de la pena original, independiente de la segunda sentencia. En él también se limitan las visitas a los reos a una vez por semana, al mismo tiempo que se estableció una nueva modalidad de beneficio penitenciario, definida como "la salida de fin de semana", la que establece la no inclusión nocturna los días viernes y sábados para los reclusos que puedan acceder a ella <sup>13</sup>.

### Gendarmería de Chile

Haciendo algo de historia es interesante mencionar que bajo la presidencia de don Arturo Alessandri Palma, el 1º de diciembre de 1921 se organizó el *Cuerpo de Gendarmería de Prisiones*, que tenía como misión el mantenimiento y vigilancia del orden del recinto de los tribunales de justicia y prisiones del país. Tres años después, en 1924, nació la primera escuela al interior de la penitenciaría. Se le denominó *Escuela de Gendarmería de Prisiones*. El Cuerpo duró como tal hasta el año 1929, año en que bajo la presidencia de Carlos Ibañez del Campo, se fusiona con Carabineros de Chile,

origen a *Carabineros de Prisiones*. En 1930 se anuló la fusión con *Carabineros* y se creó el *Servicio de Vigilancia de Prisiones*. Fue sólo en 1975 que cambió de nombre y pasó a originar lo que es hoy *Gendarmería de Chile*<sup>14</sup>.

La misión de Gendarmería de Chile, según su ex Director Nacional Claudio Martínez, es la de “atender, vigilar y asistir a quienes están privados de libertad y contribuir a su reinserción social. De esta manera no concebimos un sistema penitenciario que privilegie exclusivamente la seguridad y vigilancia sin dejar espacio para el tratamiento y rehabilitación”, asegura Martínez<sup>15</sup>. El Servicio de Gendarmería, en representación del Estado, tiene la obligación de promover los derechos básicos que los reclusos poseen por el hecho de ser personas. Por lo tanto, es obligación autoimpuesta por el Estado, el promover estos derechos tales como: la educación, la capacitación, el trabajo y los beneficios que ellos conllevan, la recreación y la asistencia espiritual. El cumplimiento de la condena no puede afectarlos, ya que eso constituiría un castigo adicional a la pérdida de libertad<sup>16</sup>.

Gendarmería de Chile, además tiene la responsabilidad de asegurar que las resoluciones de los tribunales de justicia - en cuanto imponen una pena - se cumplan, y que las personas puestas bajo su custodia se mantengan en esta condición por el tiempo que éstos estimen conveniente.

Para el adecuado desenvolvimiento de Gendarmería los gobiernos concertacionistas, a través del Ministerio de Justicia, pusieron en marcha un plan modernizador, que básicamente ha consistido en construir recintos

<sup>14</sup> Libertad y Desarrollo: “Medidas efectivas ¿Por cuánto tiempo?”, Temas Públicos N° 77. Julio de 1998.

<sup>15</sup> Ramírez, Luis: “Ensayo histórico sobre la formación y misión de Gendarmería de Chile”.

<sup>16</sup> En entrevista por escrito.

<sup>17</sup> Martínez Cerda, Claudio: “Aspectos de una política penitenciaria”, Santiago, diciembre de 1995.

penitenciarios, reforzar las medidas y el equipamiento de seguridad, y se ha puesto énfasis a la capacitación y el mejoramiento de las condiciones laborales de los funcionarios de la institución de Gendarmería.

La sociedad no reconoce el esfuerzo y sacrificio que realizan los funcionarios, ellos suelen ser considerados corruptos, transgresores, duros y hasta psicopáticos. Cualquier fuga les cuesta el puesto previa detención y en caso de ser considerados culpables, se les aplica confinamiento en la misma unidad. Más de algún Director Nacional o Jefes de Unidad han sido obligados a renunciar por fugas de internos, sin tener ninguna participación directa o indirecta en ellas. Hace tan solo unos días <sup>17</sup>, el Director Regional de la Cárcel de Alta Seguridad de Valparaíso, Jorge Ortiz fue removido de su cargo, dada la alarma pública que causó la fuga de seis reos de alta peligrosidad desde ese moderno y altamente equipado recinto carcelario.

Los salarios que reciben los funcionarios de Gendarmería son bajísimos (fluctúan entre 185 mil y 600 mil pesos líquidos), esto sin tomar en cuenta el sistema de turnos que tienen, donde se trabajan cuatro días y se descansa uno. Además, su trabajo implica estar sometidos a altas presiones y riesgos. Los funcionarios se ven sometidos a constantes agresiones y arriesgan permanentemente su vida al tratar con personas de alta peligrosidad. Además de la peligrosidad con que los gendarmes deben cumplir sus roles, son reglamentaciones estatuidas que deben cumplir obligatoriamente por orden del Reglamento Carcelario. Esto daña la imagen de los funcionarios, los perjudica en su salud y estabilidad psicológica y finalmente hace que los reos sean más

funcionarios, belicosos y en consecuencia peligrosos para la vida de los reclusos que están a su cargo.

Un cambio que aportaría mucho a solucionar la mala situación por la que atraviesa el sistema, sería avanzar desde una seguridad reactiva hacia una seguridad preventiva, esto porque esta última es más profunda, menos onerosa y mucho más efectiva. Los mejores ejemplos en esta materia derivan de la simple observación de los recintos carcelarios donde se conjugan mejores condiciones de vida, tanto para los funcionarios como para internos, con programas laborales y de atención para la mayor parte de la población penal, en esas unidades prácticamente desaparecen los intentos de fuga, los motines y otros incidentes que parecen consustanciales a los sistemas carcelarios <sup>18</sup>.

Lo anterior no se puede llevar a cabo sin el aporte de la comunidad, que debe y debe cumplir este aporte en dos momentos, durante el cumplimiento de la condena apoyando la recreación y el funcionamiento de talleres, y al finalizar ésta, acogiendo a quienes egresan de los establecimientos penales. Esto porque la responsabilidad debe ser mutua, Gendarmería por un lado tiene la obligación de entregar las herramientas necesarias para que las personas que fueron condenadas tengan la posibilidad de reinserirse, y a la sociedad por su parte, le corresponde asumir este proceso y abrir las posibilidades para que egresen del sistema. De este modo es clara la interdependencia entre el sistema carcelario y la sociedad, ningún esfuerzo del Estado a través de Gendarmería, tendrá resultados objetivos sino existe una respuesta de la sociedad <sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Martínez Cerda, Claudio: "Aspectos de política penitenciaria". Santiago, diciembre de 1995.

<sup>19</sup> Martínez Cerda, Claudio: "Aspectos de política penitenciaria". Santiago, diciembre de 1995.

## Rehabilitación

El tema es fundamental, el sistema penitenciario debe orientar sus esfuerzos en este sentido, ya que quienes son privados de libertad, desde el primer día, deben ser preparados para su reinserción en la vida comunitaria. La sociedad debe esforzarse para recuperar a los delincuentes y concebir su reclusión como una situación superable. Es decir que el tiempo que el individuo está privado de libertad, debe emplearse en su rehabilitación, comprendiendo por ésta diversos aspectos tales como la capacitación, apoyo psicosocial e integración familiar.

Es evidente que la rehabilitación resulta socialmente y económicamente menos costosa que sufrir los efectos de la reincidencia para luego castigarla. Si se entrega una rehabilitación integral, es muy poco probable la reincidencia y más aún, la tasa de delincuencia tiende a disminuir. Invertir en rehabilitación no sólo actúa en beneficio del recluso, sino también de la sociedad y de sus integrantes, dado que de esta manera disminuye el riesgo a futuro de ser una nueva víctima de la delincuencia.

La labor de rehabilitación que se debe intentar con los reos no es sólo un deber ético, sino también un instrumento de autoprotección social, que en el mediano y largo plazo, podría ser mucho más efectiva que la reclusión misma. Si la reincidencia pudiera reducirse sustancialmente, las tasas de delincuencia serían significativamente más bajas.

El actual sistema rehabilitador no funciona bien, la mayoría de los reclusos está convencido que el sistema no rehabilita, que la rehabilitación no es carcelaria, sino un proceso absolutamente personal. La mayoría de los reos

entrevistados por la socióloga Doris Cooper, en una de sus tantas investigaciones, señalan que el ladrón puede trabajar y tomar muchos de esos cursos en "cana" pero que eso no los hace cambiar de mentalidad: siguen siendo mentalmente ladrones y seguirán "trabajando" en robos al salir en libertad<sup>20</sup>.

Los internos al interior de las unidades penales tienen su propia concepción de lo qué es y de la ayuda que presta la rehabilitación, así lo comprobó la socióloga Doris Cooper en una de sus investigaciones con reclusos (año 1994), quien frente a las respuestas obtenidas de la mayoría de los reclusos llegó a la conclusión que rehabilitación es cambiar mental y conductualmente. Cambiar mentalmente implica para ellos fundamentalmente "aprender otros valores, cambiar de actitudes, tener otra mente". Sin embargo, la mayoría piensa que este proceso es personal y depende de una decisión tomada y no de cursos de rehabilitación<sup>21</sup>.

Con las respuestas entregadas por los condenados queda bastante claro que sólo un poco menos de la mitad de ellos, tienen actitudes positivas hacia los cursos que se imparten en las unidades. Sin embargo, hay que aceptar que esta actitud positiva se debe principalmente a que piensan que los cursos de rehabilitación sirven para cambiar la rutina, para obtener una salida, para "hacer conducta" y también para aprender, aunque este aprendizaje no implique cambiarles la mentalidad o la conducta a los ladrones-ladrones.

La evidencia empírica ha confirmado al **Trabajo** como la vía más eficiente para lograr la rehabilitación. Además no debe perderse de vista otro

<sup>20</sup> Cooper, Doris: "Delincuencia común en Chile". Santiago, 1994.

<sup>21</sup> Cooper, Doris: "Delincuencia común en Chile". Santiago, 1994.

esto muy importante que está relacionado con el concepto de "traslación de la pena", lo que implica que parte del sufrimiento del recluso es trasladado a la familia que se ve enormemente afectada, tanto psicológica como materialmente. Pensando en eso, si el reo obtiene ingresos durante su período de reclusión, hará menos angustiosa la situación familiar, y a la vez, estará avanzando en el camino hacia su reinserción social.

Lo importante es lograr que el trabajo sea lo más similar posible al que el individuo desempeñará en el medio libre. La rehabilitación está estrechamente ligada a la reinserción social al término de la pena, y nada reinserta mejor, que la vinculación a un trabajo real. El sueldo debe ser lo más razonablemente parecido al del medio libre. De este modo, el reo puede aumentar el ingreso familiar durante su período de reclusión y capacitarse para aprender un oficio para poder ganarse la vida una vez que quede libre. Sólo de esta forma el reo aprenderá a valorar las cosas y se elevará su autoestima al ver que puede realizar una actividad que le permite mantenerse, a su vez esto contribuirá a que no vuelva a delinquir y a que pueda obtener recursos de una manera honesta. El director nacional de Gendarmería, Hugo Espinoza<sup>22</sup>, quien además es sociólogo, afirma: "La experiencia ha demostrado que un alto porcentaje de reos es refractario al trabajo, no tienen hábitos laborales y llegan al delito como una forma fácil de vida y para satisfacer el exacerbado afán de consumo de los últimos 10 a 15 años".

Es importante tener claro que las estadísticas indican que entre los principales factores con que se cuenta para predecir si un delincuente será exitoso en su reintegración en la sociedad está la mantención de los lazos familiares

reincidente, la posesión de un empleo y, muy fundamentalmente, influirá su edad, ya que hay que tener en cuenta que pasados los 50 años, disminuye considerablemente la incidencia criminal<sup>23</sup>.

Los reos reclaman por más oportunidades una vez que ya están insertos en el medio libre, se quejan de discriminación, de ser rechazados por haber estado en la cárcel, esto mismo los obliga a volver al delito y reincidir. Un reo del Complejo Penitenciario el Manzano en Concepción relata: "Actualmente cuando salimos a la calle sin nada, nadie nos tiende la mano. Teniendo ficha nadie nos quiere dar una oportunidad ni trabajo. Aparte que a los que hemos estado por la cárcel nos reconoce la policía. Yo con ayuda no sería más recurrente"<sup>24</sup>.

La nueva Política Penitenciaria considera al trabajo como un elemento central de todas las acciones de apoyo a la reinserción social. Desde 1995 se ha estado estructurando un programa destinado a aumentar la oferta de trabajo productivo y remunerado para la población penal. Existen talleres en todas las unidades del país. A ellos se suman los Centros de Educación y Trabajo (CET) que tienen una organización de tipo industrial. En menor escala también existen las colonias penales agrícolas, que operan bajo un régimen de semilibertad y autodisciplina<sup>25</sup>.

Se ha ido dado una tendencia que es realizar talleres de trabajo con la cooperación de la empresa privada, esto debido a que hasta el momento los talleres fiscales no han logrado un funcionamiento eficiente y semejante al

---

<sup>23</sup> El Mercurio, 14 de septiembre, 1998.

<sup>24</sup> Harwitz, M<sup>a</sup> Inés; Jorge Mera; Cristián Riego y Juan Vargas: "Sistema penal y seguridad ciudadana".  
Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21. Santiago, 1992.

<sup>25</sup> Entrevista a reo. Complejo Penitenciario El Manzano, Concepción.

medio libre. A su vez el beneficio que esto traería consigo para los empresarios es el poder acceder a usar gratuitamente un espacio que les entregaría el Estado. Además, en el mismo recinto, es decir los costos de mantención serían los mismos (luz, agua, teléfono, etc.) Además, contarían con mano de obra altamente motivada, disciplinada y por lo general, muy deseosa de aportar un beneficio a sus familias y de poder desarrollar sus capacidades<sup>26</sup>.

Por otro lado el Estado se beneficiaría en la medida que esta modalidad de trabajo resuelve el problema del uso del tiempo ocioso de los reclusos. La sociedad en su conjunto también se beneficia porque los reos adquieren una capacitación laboral efectiva, que eventualmente los habilita para desempeñarse en la legalidad en el medio libre, lo cual equivale a proporcionarles un medio real para su subsistencia, en vez de verse obligados a delinquir con ese objetivo; en esa medida las tasas de reincidencia tienden a disminuirse.

Podemos concluir que se requieren con urgencia nuevas políticas rehabilitadoras y preventivas, que comprendan programas que realmente tengan la intención de insertar al ladrón al sistema. Se requiere elaborar un conjunto programático rehabilitador, distinguiendo las características propias de cada tipo de delincuencia, los programas deben ser elaborados por especialistas en la materia y que tengan la suficiente experiencia y vinculación con ese mundo. Es indispensable segmentar a los internos según las características de cada uno de ellos. "Al ser divididos en grupo, se evita el contagio criminológico y se logra una relación más estrecha con el detenido,

---

<sup>26</sup> Reportajes de La Tercera: "Rehabilitación penitenciaria". 30 de noviembre, 1998.  
<sup>27</sup> Mercurio, 21 de marzo, 1999.

buscando así a evitar que la cárcel se transforme en una escuela del delito”, explica Jorge Tapia, miembro del Departamento de Readaptación de la Carceraria de Chile.

En la actualidad los programas de rehabilitación diseñados, han resultado ingenuos desde la perspectiva de los ladrones, justamente porque han sido diseñados con desconocimiento de las verdaderas dimensiones de la subcultura delictual. Definitivamente, a través de la lectura de los antecedentes recogidos en el transcurso de mi trabajo, he concluido que la pérdida de libertad y la aplicación de medidas punitivas intrapenitenciarias no rehabilitan. Tampoco lo hacen los programas que no consideran la subcultura o contracultura en la cual deberán ser implementados. El ser humano que ha adquirido puede cambiar mental y conductualmente, sólo si lo desea, si adquiere en ese proceso un rol participativo, democrático y comprometido, y si la sociedad le otorga la posibilidad concreta y real de hacerlo.

La solución no está en invertir desordenadamente en más infraestructura para ampliar los penales ya existentes; claro está que eso es muy importante, pero es una medida que debe ser aplicada en conjunto con otras. Me refiero a la implementación de un sistema carcelario que implique un cambio motivacional en el interno, donde se le eduque y enseñe un nuevo oficio. Para ello, es indispensable el manejo de los recintos penitenciarios por parte de especialistas y profesionales en la materia. A mi parecer el traspaso de estos recintos a manos privadas parece ser una buena salida. Sólo de esta manera prestará atención a un tema que es uno de los pilares fundamentales en el desarrollo que ha tenido el problema delictual en nuestro país.

### Aporte Privado en Materia Penitenciaria

Un aspecto que tiene mucha importancia, y que la ha cobrado aún más, en los últimos años, es el aporte del sector empresarial al perfeccionamiento de las políticas penitenciarias. Una política penitenciaria realista debe admitir la incorporación del sector privado, de lo contrario, puede ocurrir que los recursos estatales no se asignen de manera eficiente. Por lo tanto, hay que ser muy cuidadosos con el uso de ellos, dada su escasez y jerarquización de las necesidades sociales a que están sujetos.

Hasta el último tercio de la década de los 80, no se había planteado ni siquiera por los sectores más liberales la posibilidad de que pudiera el sector privado asumir responsabilidades en el área carcelaria. Las primeras alusiones políticas a esa opción se registran en las páginas de editorial de "El Mercurio", desde 1987 en adelante. Posteriormente, desde 1990, el Instituto Libertad y Desarrollo comenzó a publicar periódicamente documentos en que se planteaba esta posibilidad<sup>27</sup>.

La intervención del sector privado puede tener diferentes grados: puede consistir en la entrega de servicios específicos como cocina, transportes, enfermería, mientras el Estado sigue manteniendo la administración del recinto; pueden establecerse contratos de administración en los cuales se negocien los términos del mismo y la cantidad de recursos anuales que se entregarán para su administración, los que serían inferiores a los que necesita el Estado para hacerlo; o también puede entregarse la construcción y luego la administración del recinto penitenciario, pagando el Estado por persona atendida. Esto

<sup>27</sup> Flich, Francisco y Carlos Valdivieso: "Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación". Santiago, 1996.

que el órgano responsable cumpla íntegramente sus propósitos y no que recurra a tareas que no son de su competencia.

Desde luego, la colaboración con el sector privado supone una adecuada segregación de la población penal, según tipos de delitos y grados de peligrosidad, segregación que nunca se ha llevado sistemáticamente a la práctica en nuestro sistema, y división que es estrictamente necesaria para evitar el contagio delictivo al interior de las cárceles, sólo así se terminará con las verdaderas escuelas del delito y se logrará la rehabilitación de los reclusos.

El énfasis en programas de rehabilitación y reinserción social de personas recluidas exige pensar fórmulas de inversión del sector privado en esta tarea. Por ejemplo, debe citarse la posible contratación de la población recluida por determinadas empresas, o bien la posterior capacitación y empleo de personas egresadas de centros penitenciarios. De hecho, en el ámbito nacional,<sup>29</sup> la incorporación de empresarios con ofertas de trabajo al interior de las cárceles se inició en Colina I (Santiago) y en El Manzano (Concepción). En 1994 se instalaron las primeras siete empresas, las que en 1995 subieron a 18, en 1996 a 46, en 1997 a 52 y en 1998 a 61.

Sobre la base de las conclusiones a que ha llegado Gendarmería de Chile es posible corroborar la importancia que tienen en el proceso rehabilitador y de reinserción, todos aquellos programas destinados a fortalecer dichos objetivos, en especial la estructuración de redes de apoyo y la presencia insustituible de la empresa privada y de otros organismos comunitarios.

---

<sup>29</sup> Libertad y Desarrollo: "El aporte privado al sistema carcelario: una necesidad", Temas Públicos N° 17, 14 de enero, 1994.

Hay que destacar los esfuerzos realizados por la Ministra de Justicia y el Director de Gendarmería en el sentido de incorporar a los privados en la capacitación de los reos. Los proyectos de talleres de capacitación, aunque escasos, han permitido a empresas capacitar reos. Más recientemente, se ha pasado a la idea de incorporar empresas dentro de los penales, ello ofrece la ventaja, por una parte, de dar trabajo al reo; y por otra, de mejorar concretamente las posibilidades de aquél una vez retornado al medio libre para que disponga de una especialización tal, que a la empresa le convenga contratarlo incluso fuera de la cárcel, facilitando así su reinserción social. Hasta el fin de este año <sup>30</sup> existían más de 60 empresas que ofrecerían trabajo remunerado a las personas privadas de libertad y muchas otras que brindaban servicios a los entes encargados de los penales.

Por otro lado, de acuerdo a los antecedentes proporcionados por la Fundación Paz Ciudadana, cerca de 66 entidades privadas tienen participación en programas de capacitación y laborales en los recintos carcelarios, 29 lo hacen en la Región Metropolitana y el resto en las regiones VIII, I y IV. Los principales rubros son textil y confecciones, mueblería, imprenta, calzado, plásticos y armado de cajas.

En cuanto al aporte de los privados en materia de concesiones, una buena salida al problema de la administración carcelaria sería elaborar un plan de construcción y administración de cárceles mediante el mecanismo de las concesiones a particulares, comenzando con los reos de menor peligrosidad. El aumento de recintos penales que se lograría con este sistema permitiría, a su

---

<sup>30</sup> El Mercurio, 17 de junio, 1999.

<sup>31</sup> La Nación, 20 de junio, 1999.

incrementar el número de plazas para reclusos y mejorar su condición y rehabilitación. Así lo ha demostrado hasta el momento la evidencia internacional<sup>31</sup>. No obstante la exitosa experiencia extranjera, el Gobierno rechazó la propuesta planteada por un grupo de privados liderados por las empresas de seguridad Wackenhut Chile, con el apoyo de la Fundación Paz Ciudadana y del Instituto Libertad y Desarrollo, en orden a crear una cárcel llamada modelo en Chile.

La Ministra de Justicia Soledad Alvear, afirmó que la iniciativa en cuestión debía ser planteada por el próximo gobierno y a la vez recordó que la ley chilena establece que las personas privadas de libertad deben estar a cargo del Estado y no de empresarios y que la única autoridad competente es la Carcermería de Chile<sup>32</sup>.

El mayor problema en el ámbito carcelario es la magnitud de los recursos involucrados en la construcción, mantención y administración de los recintos, así como el hecho de que actualmente estos recursos deben competir con otras prioridades como son la educación, la salud, la extrema pobreza o la vivienda. El caso es que gracias a los recursos liberados por haber adoptado una buena administración como el sistema de privatización de recintos carcelarios, nos permitiría destinar esos recursos a necesidades más urgentes para el común de la sociedad como es la salud, educación, etc. Así quedó demostrado en Estados Unidos<sup>33</sup>, donde se inició un proceso de privatización de los establecimientos penitenciarios a comienzos de la década de los 80. El

<sup>31</sup> Libertad y Desarrollo: "Un paso audaz en el sistema carcelario", Temas Públicos N° 289. 31 de mayo,

<sup>32</sup> La Nación, 20 de junio, 1999.

proceso de privatización que llevaron adelante los norteamericanos consistió en una progresiva delegación de responsabilidades administrativas de los centros de detención, especialmente de aquellos calificados como “de seguridad mínima y media”, esto significó para Estados Unidos una reducción de hasta un 40 por ciento del gasto público destinado a esas prisiones.

Este tema de la reducción de costos para el Estado es fundamental, ya que resulta prioritario determinar si las empresas privadas son capaces de proveer el mismo espacio de las celdas y los mismos programas de rehabilitación que el Estado, a un costo igual o menor para los contribuyentes. Los estudios en terreno que se han practicado, comprensivos de todos o de la mayoría de los establecimientos penales privados en Estados Unidos, muestran que los recintos privados son administrados a un costo menor para el contribuyente<sup>34</sup>.

### **Racionalización y Orden del Sistema Penitenciario**

La estructuración de una política penitenciaria de largo plazo, orientada a la racionalización y consciente de la necesidad de maximizar los recursos públicos en dicha tarea, debe centrar su preocupación en la población penal contenida, ya que los procesados y detenidos sólo están en el recinto carcelario mientras dura el proceso o la detención; y en general, no sienten

---

<sup>34</sup> Libertad y Desarrollo: “Crisis del sistema carcelario: antecedentes y proposición de soluciones”. En Políticas públicas durante el gobierno de Aylwin. Santiago, 1997.

<sup>35</sup> Fruch, Francisco y Carlos Valdivieso: “Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación”. Santiago, 1996.

como prioritaria la necesidad de capacitarse, sino de dedicar sus esfuerzos a recuperar la libertad<sup>35</sup>.

Una de las labores básicas y primeras que es necesario abordar con tal fin es velar por establecer criterios correctos de clasificación de la población penal, separando a las personas según su grado de peligrosidad o de "compromiso delictual", y estructurando los programas y políticas penitenciarias según las características de tales individuos. Si bien existe un procedimiento utilizado por Gendarmería para separar a los reclusos de acuerdo a la naturaleza de su delito<sup>36</sup>, la actual sobrepoblación en numerosas cárceles dificulta seriamente su operatividad. De acuerdo con las estadísticas de Gendarmería, a nivel nacional existe un déficit de plazas de un 47 por ciento; esto es, se requeriría construir el equivalente a la mitad de las cárceles existentes, para disponer de recintos penales capaces de recibir al número de personas reclusas o que debería estarlo.

Lo señalado se ve avalado por el hecho de que la población procesada, de conformidad con los estudios realizados por expertos, no se encuentra dispuesta a aceptar programas o trabajos de reinserción o rehabilitación, pues en particular situación, los lleva a pensar en la pronta posibilidad de recuperar su libertad. En tanto, la población condenada, presenta rasgos objetivos que permiten la puesta en práctica de tales programas. La misma institución de Gendarmería de Chile, ha señalado que "en el caso de los condenados parecen existir condiciones que hacen más viables las acciones de rehabilitación. Podemos pensar en que existe una actitud básica o

---

<sup>35</sup> Libertad y Desarrollo: "Un paso audaz en el sistema carcelario". Temas Públicos N° 289. 31 de mayo, 1996.

firmemente favorable a un proceso de cambio personal, dada por una cierta aceptación de un futuro intramuros y de la conveniencia de hacer algo durante el período<sup>36</sup>.

Es indispensable para llevar a cabo una nueva política penitenciaria mejorar la capacitación y las condiciones laborales del personal de Gendarmería de Chile. A este respecto, resulta esencial modernizar su escuela de formación y establecer un programa para formar y capacitar permanentemente al personal, ya que bajo las condiciones actuales resulta difícil creer que se pueda realizar una buena tarea rehabilitadora. En este orden hay que rescatar la labor realizada bajo la administración de Patricio Aylwin, ya que bajo su gobierno se puso por primera vez en marcha un programa integral de capacitación del personal de Gendarmería, mediante el desarrollo de cursos en todo el país.

Quiero resaltar el hecho que durante estos últimos nueve años, se han realizado grandes avances en cuanto a la infraestructura carcelaria en nuestro país. Al asumir Aylwin su mandato, ideó un programa destinado a reducir el hacinamiento y la promiscuidad de las unidades penales. Para lograr este objetivo se realizaron inversiones destinadas a construir nuevos establecimientos, reponer los ya irrecuperables, ampliar y remodelar las unidades más pobladas. Así, bajo la administración de Aylwin se construyó<sup>37</sup> el Centro de Readaptación Social de máxima seguridad Colina II, el Centro Especial del Centro de Detención Preventiva Santiago Sur, el Centro de Detención Preventiva de Chile Chico y se ampliaron importantes centros de

<sup>36</sup> El Mercurio, 22 de febrero, 1999.

<sup>37</sup> Ramírez, Luis: "Ensayo histórico sobre formación y misión de Gendarmería de Chile".

adaptación social como el de Osorno, Antofagasta, Chillán y se amplió el Complejo Penitenciario de Concepción. Además se realizaron importantes reparaciones y construcciones menores en otros centros más pequeños del país.

Durante los primeros años de Frei se entregaron las nuevas unidades penales de Yumbel, Chile Chico, Puerto Aysén, Punta Arenas y Talca; y se realizaron ampliaciones en Antofagasta, Osorno, Temuco, Iquique, Chillán y Copiella<sup>38</sup>. Se puede señalar que entre los años 1994 y 1998 se ha construido una superficie aproximada de 117 mil metros cuadrados de infraestructura penitenciaria. Además de en 1998 se invirtieron cerca de 2 mil millones de pesos en equipamiento de seguridad para las nuevas unidades de Valparaíso, Arica, Copiella y Talca<sup>39</sup>.

Volviendo al tema de la rehabilitación, nadie discute que ésta resulta social y económicamente menos costosa que sufrir los efectos de la reincidencia para luego castigarla. Si se entrega una rehabilitación integral, es muy poco probable la reincidencia y más aún, la tasa de delincuencia también tiende a disminuir. Invertir en rehabilitación no sólo actúa en beneficio del recluso, sino también de la sociedad<sup>40</sup>. Así lo ratificó en su visita a Chile, Alfredo Leontic, presidente ejecutivo de Wackenhut, empresa norteamericana que tiene presencia en más de 60 países y maneja 40 prisiones en USA. "Nos ha tocado visitar estas cárceles en manos de privados y es sorprendente el éxito de la rehabilitación de los presos, mucho más que cuando estaban en

<sup>38</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: "Balance de seis años de políticas sociales 1990/1996".

<sup>39</sup> Ministerio de Justicia: "Cuenta pública ministerial 1998".

<sup>40</sup> Libertad y Desarrollo: "El aporte privado al sistema carcelario: una necesidad". Temas Públicos 1994, 14 de enero, 1994.

del Estado. En las cárceles de menor peligrosidad hay éxitos de un 60 por ciento en su reinserción a la sociedad”, enfatizó Leontic <sup>41</sup>.

El propio Gobierno, a través del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), describiendo la situación que imperaba hasta marzo de 1992 en el sector justicia y en sus servicios dependientes, en especial en Carceres y el Servicio Nacional de Menores (SENAME), reconoció las precarias condiciones de estas entidades. Lejos de ser rehabilitadores de personas en conflicto con la justicia, han pasado a conformar parte del problema, transformándose en entidades donde el contagio delictual es la norma. Han proliferado más delincuentes de los que se han regenerado y la mayoría de ellos se ha perfeccionado más que rehabilitado <sup>42</sup>.

Sin duda que la cárcel ha mostrado su fracaso como instrumento destinado a lograr formas de rehabilitación, produciendo el efecto contrario, la desocialización, y transformándose en un mecanismo de reproducción de la violencia.

Es por ello que no pude dejar de mencionar en mi análisis este importante factor. Hay que tener en cuenta que el problema del sistema penitenciario que hoy enfrentamos es un importante peldaño en la incidencia del delito que nos afecta actualmente.

---

<sup>41</sup> La Segunda, 9 de septiembre, 1998.

<sup>42</sup> MIDEPLAN: “Un proceso de integración al desarrollo”. Informe social 1990/1991. Santiago, 1991.

## **CAPITULO VI:**

# **Medios de Comunicación y Delincuencia**

El tema de la delincuencia ha originado todo un debate político en torno al cual se discute si efectivamente existe un aumento significativo de la violencia, también se discute acerca de su origen, las características de los delitos para finalmente debatir cuáles son las fórmulas más efectivas que deben adoptarse para combatir la delincuencia.

En este debate político sobre las características de la violencia y las estrategias para combatirla, un agente cultural cobra particular importancia: los medios de comunicación de masas. Los medios de comunicación no sólo informan, sino que forman opinión, y de este modo pueden contribuir de manera importante para que todo el ambiente de seguridad ciudadana sea conocido por cada uno de los integrantes de la sociedad y así, cada persona pueda tomar medidas en el ámbito de su vida personal.

Pero por otro lado, diversos actores políticos han desarrollado una crítica a los medios asignándoles una cuota significativa de responsabilidad en el auge de la violencia. Así por ejemplo, se ha señalado que algunos medios tienen una cierta complicidad con los grupos terroristas o que otros medios son propagadores o difusores exagerados de la violencia.

En este orden, eran bastante frecuentes las declaraciones de miembros del Gobierno. El Ministro del Interior del Presidente Aylwin, Enrique Krauss afirmó en numerosas ocasiones a la prensa: "Existe una campaña generalizada, tendiente a resaltar determinados hechos delictuales, sustentada por algunos sectores de la oposición y cuyo propósito es distorsionar la realidad, suponiendo un ambiente de seguridad quebrantada que no existe" <sup>1</sup>.

Cobertura excesiva de los hechos de violencia, estimulación de un clima de alarma pública y de impunidad con los delincuentes, sensacionalismo en las imágenes, son aspectos centrales de la percepción que los actores gubernamentales tienen sobre el rol de los medios en el proceso de transición.

“No cabe duda que conspira contra la tranquilidad ciudadana la excesiva difusión de la violencia -en sus diversas expresiones- por parte de los medios de comunicación, especialmente la televisión. El rol de los comunicadores sociales involucra una responsabilidad de gran envergadura, que debe traducirse en un aporte de valores y actitudes positivos, sobre todo cuando resulta evidente la capacidad formadora o deformadora que tienen los medios”, afirmó en un foro político sobre la seguridad pública <sup>2</sup> el Presidente de la Democracia Cristiana, Gutenberg Martínez.

Alejandro Salinas, abogado investigador de la Comisión Sudamericana de Paz afirma que se puede sostener que existe un aumento de la inseguridad subjetiva; es decir, de la percepción de intranquilidad ciudadana la que es condicionada por los medios de comunicación y por otros fenómenos que se relacionan por situaciones sociales y económicas, más que por una amenaza real de la delincuencia, el terrorismo o el tráfico ilícito de drogas.

La magnitud que adquiere el tema de la violencia en los medios se debe según Guillermo Sunkel <sup>3</sup> a una dinámica de mercado, en que los medios tratan de responder a las nuevas preocupaciones del público, así como al cambio en el fenómeno de la violencia, consistente en el aumento de los delitos contra la

<sup>2</sup> Foro Político sobre Seguridad Pública, organizado por la Fundación Paz Ciudadana, 23 de septiembre, 1992.

<sup>3</sup> Sunkel, Guillermo. “Medios de comunicación y violencia en la transición chilena”, Cuadernos del Foro, N° 3, noviembre de 1992.

seguridad y la audacia y resolución que adquieren los delincuentes. Esta centralidad de la violencia se relaciona con el hecho de que este asunto, apela directamente a la vida cotidiana de los públicos masivos. “Se trata de un conjunto de mensajes que interpelan uno de los sentimientos más básicos sobre los que descansa la normalidad cotidiana (la seguridad), a través del temor y la incertidumbre”. La operación consiste en hacer que la violencia deje de ser percibida como algo lejano para ser incorporada como una posibilidad real a nivel de la vida cotidiana. Lo que intenta demostrar Sunkel es que existe una relación entre la percepción de mayor inseguridad ciudadana y los mensajes de los medios de comunicación social.

Muy distinto opina el sociólogo chileno José Joaquín Brunner, quien distingue entre violencia simbólica (de imágenes, moral) y real (crímenes, secuestruras y asaltos), y sostiene que ésta ha existido a lo largo de toda la historia, independientemente de los medios de comunicación. Sin embargo, a diferencia de otros tiempos, hoy estamos inmersos en un mundo de mensajeros, en que millones de personas están expuestas a las imágenes, palabras y música transmitidas<sup>4</sup>.

Centrándose en el tema de la TV, Brunner expresa que en Chile los públicos de los medios masivos, a excepción de los jóvenes que tienen mayor afinidad a los programas de violencia, tienen preferencia por programas de entretenimiento y aventura. De este modo, no existe nada claro –dice el autor– sobre la relación entre TV y violencia, existiendo algunos estudios que señalan que escuchar o contemplar un mensaje no equivale a comprenderlo, lo más

---

<sup>4</sup> Brunner, José Joaquín. “TV, violencia y público”, Documento de Trabajo FLACSO. Serie Educación y Cultura N°40, 1993.

que puede afirmarse es que ciertos programas televisivos pueden aumentar el nivel de agresividad.

En defensa de los medios, también han salido actores del mundo político social levantando la bandera de la "libertad de expresión" y relativizando el problema del impacto de los medios. Se ha generado así otro debate político, esta vez centrado en la relación medios y violencia. El debate trajo consigo importantes efectos políticos, tendientes a suplir la ausencia de mecanismos que permitan controlar la supuesta "influencia negativa" de los medios de comunicación dentro de un orden democrático. Un primer efecto es el reforzamiento del sentido de las normas generales que prohíben la emisión de ciertos contenidos en el caso de la televisión y por tanto, el reforzamiento de la función del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) como una suerte de "guardián".

La violencia se constituye en un asunto que gatilla la preocupación por el control de los medios por su rol clave en la transición chilena. El tema es clave, porque un aumento descontrolado de ciertas formas de violencia puede potencialmente hacer peligrar la estabilidad del proceso político. Pero el tema también es clave, porque escapa a lo estrictamente político, tocando sensibilidades profundas del tejido social. De hecho, la violencia también es un tema de la vida cotidiana donde se ponen en juego elementos centrales del orden moral y factores de psicología social.

Durante el período de "la Transición" se puso a los medios de comunicación en el banquillo de los acusados, atribuyéndoles una cuota

significativa de responsabilidad en el aumento de la violencia. Hay tres tipos de posiciones acusadoras que destacaron:

La primera posición se definió a partir de una motivación política y fue impulsada principalmente por el Gobierno, el Parlamento y algunos partidos políticos. Sostenían que la prensa y la televisión habían una cobertura excesiva de los hechos de violencia, lo que no sólo creó una conciencia del problema en la población, sino que además contribuyó a provocar un sentimiento de inseguridad creciente (lo que se denomina: inseguridad subjetiva, tema al que referiré anteriormente). La acusación central es que “los medios son difusores exagerados de la violencia”, lo que constituye un comportamiento que no beneficia la lucha contra la misma y que significó un descrédito para el proceso de transición.

En numerosas oportunidades Krauss llamó a los medios a unir sus esfuerzos para no destacar tanto la comisión misma de los hechos, sino que a resaltar el esfuerzo y los resultados obtenidos en la lucha contra la delincuencia. Asimismo, señaló que se enfatizaban más los hechos negativos que la efectividad que tenía Carabineros en la detención de los delincuentes. Agregó además: “Los directivos de los medios tienen una percepción propia del concepto noticia y recordó en este sentido el viejo principio de que <<es noticia que un hombre muerda a un perro y no que los perros muerdan a los hombres>> y por eso la espectacularidad de la noticia siempre convoca mayor espacio en la televisión, mayor número de centímetros en la prensa escrita, mayores minutos en la radio”, recalcó el ministro <sup>5</sup>.

Lo mismo se desprende de una editorial publicada en la Revista Estrategia, donde se dice que algunos medios coincidieron en amplificar la violencia cotidiana y en tratar de desencadenar miedo y ansiedad en la sociedad. Se criticó el hecho de que algunos medios señalaran que en el país estaba en marcha una escalada terrorista desde que asumiera Aylwin el poder. Se le denominó "alarmante proceso", y se enumeran todos los actos acaecidos, señalando "que el país podría estar acercándose, con dolor, a la triste realidad de otras naciones latinoamericanas víctimas de la violencia y el terrorismo (...). La magnitud de los hechos ha llevado a opinar a algunos senadores de oposición, que existe la posibilidad que el narcotráfico tome el control, organización y financiamiento de las actividades terroristas" <sup>6</sup>.

El ex coordinador del Consejo de Seguridad, Jorge Burgos también piensa que la prensa ha realizado una labor perjudicial en el tratamiento del tema delictual. "Los medios de comunicación, no por un problema de intencionalidad, pero sí porque la noticia del delito vende más que otra, tienen en nuestro país una cierta tendencia a exacerbar los hechos delincuenciales", afirmó Burgos <sup>7</sup>.

La segunda posición tuvo una motivación ética y fue articulada principalmente por la Iglesia Católica. Lo que aquí se pone en cuestión no es solo una cobertura excesiva de los hechos de violencia en la prensa y televisión, sino que se cuestionan los valores y modelos de comportamiento que son considerados como perniciosos para la estabilidad del orden moral. En

---

<sup>6</sup> Editorial del 4 de junio de 1990. Revista Estrategia.  
<sup>7</sup> Entrevista. La Segunda, 22 de abril, 1993.

esta línea los medios de comunicación son identificados como una de las causas de la denominada "crisis moral".

La última posición surgió como respuesta, frente a la postura que señala a los medios como un elemento perturbador de la transición. En lo medular, los medios han planteado que ellos han actuado con responsabilidad dentro del régimen de libertad de expresión, intentando un justo equilibrio entre ambos aspectos<sup>8</sup>.

Frente a la acusación generalizada que se les hace a los medios de ser "difusores exagerados de la violencia" el Presidente de la Asociación Nacional de Prensa declaró en El Mercurio: "Creo que los medios de comunicación hemos cumplido, en el sentido de que se ha denunciado en el país un problema y esa contribución ha llevado a todos los sectores a tomar conciencia que es necesario enfrentarlo"<sup>9</sup>.

En cierto modo, lo que han hecho los medios masivos ha sido ir estableciendo "*la agenda*", es decir han tenido un rol político fundamental, ya que han puesto a la violencia como un tema clave de la transición y, por lo tanto, han tenido un sorprendente éxito en cuanto a decirnos "en qué pensar". El hecho de que los medios hayan puesto el tema de la violencia en la agenda de discusión pública ha contribuido a generar una conciencia política y social sobre la existencia de este problema. Más aún, ellos han tenido un rol de promoción y de articulación de un debate, que si bien requiere de mayor profundización, ha tocado distintos aspectos del tema. Cabe destacar que uno de los efectos centrales en este debate acerca del rol que han jugado los

<sup>8</sup> Vankel, Guillermo: "Medios de comunicación y violencia en la transición chilena", en Cuadernos del IANSA, N° 3, noviembre de 1992.

medios masivos ha sido que gracias a la acción de éstos, el Gobierno se preocupó de elaborar una *"política de seguridad ciudadana"*.

El Presidente Aylwin, durante los primeros meses de su gobierno hizo un llamado a los medios a ser "responsables, cuidadosos y prudentes en el manejo de la información". Este llamado de responsabilidad a los profesionales de la información fue hecho por el mandatario en su primera intervención ante la Asociación Nacional de la Prensa, donde señaló: "Vuestra responsabilidad principal es la difundir los hechos ajustándose estrictamente a la verdad... El compromiso con la verdad... es particularmente importante en un momento en que estamos reconstruyendo... nuestra unidad como Nación" <sup>10</sup>.

En el mismo orden Angel Flisfich Fernández, Director de Seguridad Pública e Informaciones declaraba que el país, la democracia y la misma seguridad de las personas requieren de una prensa atenta y libre, que informe a la ciudadanía y fiscalice los actos. Y en este sentido, los medios de comunicación pueden contribuir a elevar el nivel del debate, abordando el problema en toda su complejidad, centrándose en lo sustantivo, evitando el sensacionalismo y la manipulación de los miedos y temores de la población; realizando más bien una labor educativa.

Por eso que la labor de recoger un hecho real que produce inseguridad y comunicarlo es una labor delicada, en cuanto también implica un efecto amplificador de la violencia que puede influir directamente en la percepción de

---

<sup>10</sup> El Mercurio, 11 de diciembre, 1991.

<sup>11</sup> Discurso de S.E. el Presidente de la República, don Patricio Aylwin Azócar, en el Aniversario de la Asociación Nacional de Prensa, 24 de agosto, 1990.

ciudadanía<sup>11</sup>. El abogado de la Fundación Paz Ciudadana, Francisco Folch sostiene que se ha exagerado en torno a la influencia que los medios de prensa tienen en la percepción de inseguridad de la gente. La primera fuente de temor es la experiencia personal de la víctima, la segunda es su círculo de conocidos y amigos que le transmiten sus experiencias y en un tercer lugar están los medios de comunicación, por lo tanto es un error suponer que son estos los que crean temor<sup>12</sup>.

No me parece justo ni existen argumentos de peso para que se atribuya a los medios de comunicación alguna responsabilidad en la sensación de inseguridad que existe actualmente. La labor de la prensa es informar de manera libre y objetiva lo que está ocurriendo; a su vez, las personas también gozan de libertad para interpretar el flujo informativo que reciben y para determinar de acuerdo a esta información sus opiniones. En este sentido, como se han determinado numerosos sondeos de opinión pública, la gente siente temor por el aumento de la delincuencia, efectivamente cree que ésta ha aumentado y que el Gobierno ha actuado demasiado tarde en su lucha contra este flagelo.

El papel de los medios simplemente ha sido reproducir la realidad. El hecho de que continuamente estén apareciendo titulares de asaltos, violaciones, asesinatos, etc. en la prensa, sólo indica que esos hechos están ocurriendo, y que su frecuencia es cada vez más habitual. Es por ello que hay que tener cuidado con culpar a los medios de comunicación de "distorsionar la

---

<sup>11</sup> Misfisch, Angel: "Hacia una política de Estado en materia de seguridad ciudadana", en Seguridad Ciudadana, democracia y participación, Ministerio del Interior, diciembre de 1995.  
<sup>12</sup> En entrevista.

realidad", eso sólo ocurriría si éstos se privaran de comunicar los hechos violentos y delictuales que cada día se cometen.

Finalmente, quiero mencionar que la inseguridad ciudadana es un fenómeno que está más relacionado con la falta de medios económicos, políticos ambientales para una existencia digna. Así, la existencia o insuficiencia de una estructura productiva, la existencia de estructuras económicas y sociales injustas, la distribución regresiva del ingreso, la degradación ambiental, el desempleo, la falta de acceso a la salud y a la educación y, en otras latitudes, los odios de origen étnico, nacional o religioso, son los factores de inseguridad que en definitiva van a influir en el desencadenamiento de futuras conductas delictuales.

## CAPITULO VII:

# Mayor Concentración Urbana

Debe señalarse que el aumento de las formas de criminalidad violenta y el surgimiento de bandas peligrosas, es un fenómeno que expresa una tendencia mundial que se presenta especialmente en las ciudades donde existen grandes concentraciones urbanas. Esta es la situación que se da en las principales ciudades norteamericanas, que exhiben los índices de criminalidad violenta más altos del mundo. Algunos autores sostienen que estos fenómenos de incremento de la criminalidad están asociados a la exclusión social de vastos sectores, la que se ha agudizado los últimos años <sup>1</sup>.

En el caso chileno, el desarrollo económico ha incentivado la urbanización, manteniendo a importantes sectores en condiciones de pobreza y desventaja social. Dichos sectores se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad para enfrentar sus necesidades básicas, por lo que en su interior se desarrollan actitudes y valores funcionales a la subsistencia, pero que se contradicen con la normativa legal vigente. Muchas veces la severa desigualdad económica, la insuficiencia educacional y la inestabilidad familiar, actúan como factores asociados al delito, por eso es necesario evitar las condiciones de extrema pobreza que se dan principalmente en Santiago y en las grandes ciudades de provincia, ya que esto constituye un caldo de cultivo para el delito. Más adelante tocaré en detalle el tema de la marginalidad y la pobreza y la forma en que estos factores inciden en la delincuencia.

Un estudio <sup>2</sup> sobre jóvenes encarcelados, estableció que éstos se caracterizaban porque desde edad temprana debieron proveer de ayuda económica a su hogar, por el alto índice de hacinamiento y promiscuidad existente en sus hogares y por una baja regularidad en su educación escolar, por ello que ante la falta de educación y oportunidades se ven en la necesidad de delinquir para llevar a su núcleo la ayuda necesaria.

Se ha afirmado que el crecimiento económico del país y la alta concentración urbana son fenómenos que se encuentran aparejados en el desarrollo de la delincuencia. La población no se encuentra distribuida de manera uniforme en el país y en el caso particular del robo, los riesgos asociados al mismo, difieren de una comuna a otra. Pero, pese a que al parecer la delincuencia se da más en lugares que están altamente habitados, actualmente se está dando una nueva tendencia, que es el delito contra la propiedad en aquellas zonas que corresponden a centros urbanos periféricos que constituyen proyectos inmobiliarios de sectores medio-altos y altos. Es el caso de comunas de Santiago como Lo Barnechea, Colina, Maipú, La Florida y Las Condes, que se están teniendo un crecimiento acelerado.

El Ministro del Interior, Enrique Krauss señaló en la prensa de la época, que el Gobierno no intenta ni desea ocultar la existencia de una acción delictual preocupante en el país, especialmente en Santiago, pero combatirla es una tarea compartida. Además, dijo estar convencido de que una de las variaciones mayores en la sucesión de los hechos delictuales es el proceso

---

<sup>2</sup> Claudio y María Dolores Souza. "Estudio Descriptivo de Jóvenes Encarcelados en Chile", Instituto Nacional de Menores, Serie Documental B: Estudios, 1992.

la concentración urbana en la capital, que llega a niveles que calificó como "irracionales". Llegando a comparar la situación que estaba viviendo nuestra capital con la que tenían ciudades como Nueva York, Río de Janeiro o Roma, donde la marginalidad urbana trae como resultado un aumento incontrolable de actividad delictual<sup>3</sup>.

El Gobierno junto con Carabineros de Chile, en numerosas oportunidades realizaron campañas de seguridad ciudadana a nivel poblacional para tratar de prevenir la delincuencia en los barrios populares, a través de los municipios de cada comuna se trató de concretar esta idea para orientar a aquellas personas que se encontraban en una situación de marginalidad y abandono<sup>4</sup>. Durante 1992 el Gobierno efectuó unos 50 proyectos de infraestructura vinculados con la seguridad ciudadana en todo el país, básicamente para reforzar la labor de las policías, siguiendo esa misma línea de acción, en febrero de 1993 el Gobierno daba a conocer un programa de equipamiento para la seguridad ciudadana en comunas populares. Durante el año 1993 se realizaron actividades en conjunto con la comunidad y con la ayuda de los municipios. Se implementó un sistema donde los propios vecinos podían definir proyectos a partir de las necesidades más sentidas en cada sector. De este modo, la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación de cada comuna, estaba encargada de procesar los proyectos, para que luego el Alcalde y el Consejo Municipal establecieran la priorización. Luego los listados

---

<sup>3</sup>Mercurio, 22 de octubre, 1990  
<sup>4</sup>Mercurio, 4 de septiembre, 1992

envían a las Intendencias, las que evalúan las propuestas y las presentan al Consejo Regional <sup>5</sup>.

Durante el período que abarca desde 1986 a 1995, la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, realizó un análisis empírico <sup>6</sup> de la delincuencia en nuestro país, para ello tomó como referencia la información estadística contenida en el Anuario de Estadísticas Criminales, elaborado por la Fundación Paz Ciudadana. De este pequeño análisis del comportamiento de la delincuencia se concluyó, entre otras cosas que: los delitos se concentraban en ciudades populosas por sobre los 150.000 habitantes (delincuencia urbana). También, se concluyó que la delincuencia que se da en pueblos pequeños es mucho menor y los delitos son de otro tipo.

A similares conclusiones se llegó en un seminario <sup>7</sup> organizado por la misma Fundación a mediados de 1995; en cuanto al carácter eminentemente urbano del fenómeno delictual, el 86 por ciento del total de los delitos se producen en las principales urbes del país: en la Región Metropolitana, Vª y VIIIª Región.

En junio pasado, el Gobierno dio a conocer los resultados de un estudio estadístico oficial, el cual determinó que las mayores tasas de delincuencia están circunscritas a 57 de las 342 comunas del país. Además, el informe demostró que el 90 por ciento de las denuncias se concentran sólo en la Región

---

<sup>5</sup> *La Jirafilla*, 6 de febrero, 1993.

<sup>6</sup> *La Jirafilla*, Osvaldo, General Director de Orden y de Seguridad de Carabineros de Chile. "Diagnóstico de la delincuencia en Chile". Taller de trabajo realizado por la Fundación Paz Ciudadana con el patrocinio de la Fundación Hanns-Seidel. Diciembre de 1992.

<sup>7</sup> Seminario "Seguridad ciudadana, democracia y participación", 12 y 13 de junio de 1995, en el Centro de Estudios Diego Portales, Santiago de Chile.

metropolitana y en otras comunas de mayor densidad poblacional, como Concepción, Talcahuano, Valparaíso y Viña del Mar<sup>8</sup>.

Esta tendencia a delimitar las zonas de mayores riesgos delictuales, ya viene dando hace un par de años. Fue así como en abril de 1998 la Fundación Futuro realizó una encuesta que le permitió elaborar un "mapa del miedo" en Santiago, donde en esa oportunidad se estableció que eran 19 las comunas que encabezaban el ránking del miedo. Trabajo similar viene realizando, en forma periódica, hace un par de años la Fundación Paz Ciudadana, la que se preocupa de elaborar una tabla de datos, que a su vez al comparados con otros indicadores de las comunas y ciudades, tales como nivel de pobreza, de desempleo, de tasas de denuncias de criminalidad, densidad poblacional, etcétera pueden contribuir en forma importante al diseño de políticas públicas orientadas a estas materias, tanto a escala comunal como nacional.

Otro dato importante a considerar es que en el delito urbano, los delincuentes son cada vez más jóvenes y más violentos, Esto se ve facilitado porque en las grandes ciudades es más fácil para los delincuentes acceder a armas de fuego y armas blancas, las que son frecuentemente utilizadas en sus delitos.

El delito urbano también genera en el delincuente una percepción de impunidad, por cuanto el delincuente ve que es fácil confundirse con el ciudadano común sin ser detectado por la policía. Los asaltantes hacen de

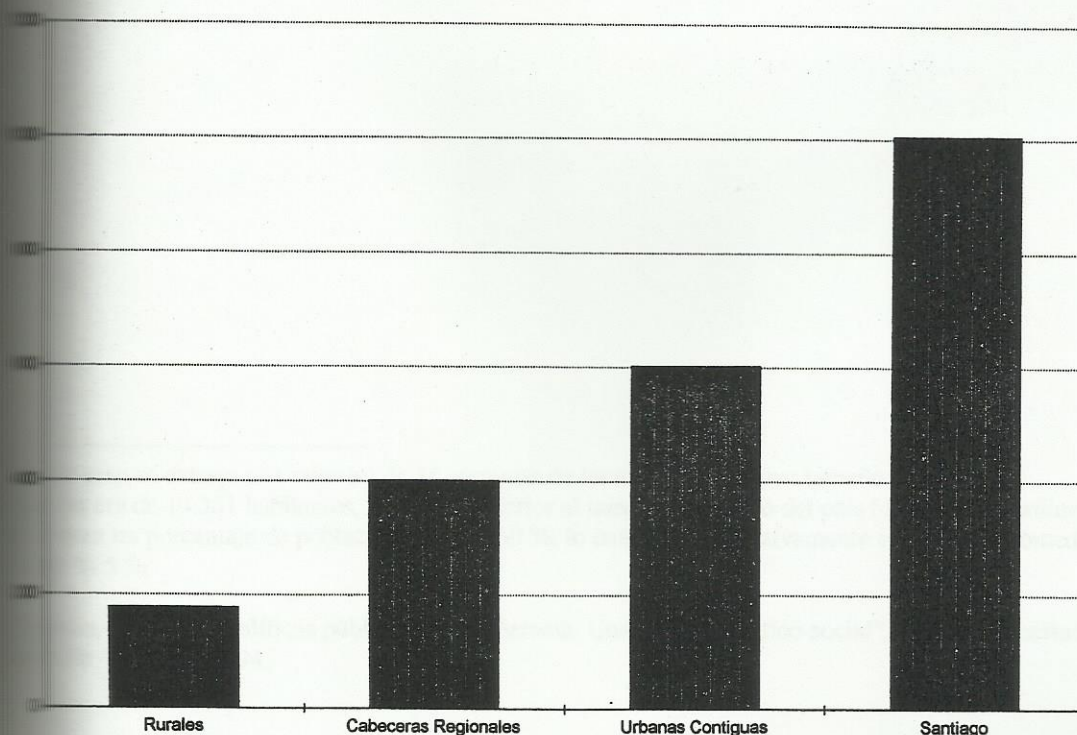
---

<sup>8</sup>Mercurio, 22 de junio, 1999.

son muy concurridos y de aglomeraciones, sus sitios privilegiados al momento de delinquir. Además, los delincuentes perciben que en los grandes centros urbanos se concentran una mayor cantidad de recursos. Es decir, en comunidades pequeñas es poco probable que la delincuencia prospere, debido a que el control social se hace mucho más fuerte.

A este respecto al observar las tasas de denuncias de robo, se ve que a medida que las comunas son más grandes o más densamente pobladas las tasas son significativamente mayores. Así se puede observar en el siguiente gráfico, donde en las comunas rurales las tasas de denuncia de robo son significativamente menores (casi 6 veces) a la de los centros urbanos como Santiago.

#### Distribución de las Tasas de Denuncia de Robo por Tipos de Comunas



De este gráfico se desprende que en aquellas comunas rurales<sup>9</sup> que se componen de asentamientos humanos más bien pequeños y dispersos, presentan tasas muy bajas de denuncias de robos. Dichas tasas son mayores a medida que aumenta el grado de concentración urbana, así por ejemplo en aquellas comunas definidas como cabeceras regionales o que constituyen los principales centros urbanos provinciales, como es el caso de Arica, Iquique, Antofagasta y Talca, por citar algunas, las tasas de denuncias son más del doble de las observadas en las comunas rurales.

Asimismo, en el caso de aquellas comunas que junto a otras conforman un conglomerado mayor a consecuencia de su contiguidad espacial, como es el caso de Viña del Mar-Valparaíso, Concepción-Talcahuano o La Serena-Coquimbo, las tasas son más de tres veces superiores a las tasas de zonas rurales. Finalmente, en el caso de Santiago, observamos que las tasas son aún superiores, casi seis veces más que las comunas rurales<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Este caso se extrajo una muestra de 36 comunas de un total de 257 cuyo tamaño promedio de población era de 10.361 habitantes, lo cual es inferior al tamaño promedio del país (40.699). En promedio, poseen un porcentaje de población rural de 50 %, lo cual es significativamente superior al promedio nacional de 36,5 %.

<sup>10</sup> Larraín, Eugenio. "Políticas públicas y delincuencia: Una agenda político-social". Instituto Libertad y Desarrollo. Enero de 1994.

## CAPITULO VIII:

# Las Disímiles Estadísticas

Al vicepresidente de la República de Uruguay, Enrique Krauss, le preguntaron en la época, que más que un incremento en el número de delitos estadísticos se había producido un aumento de la espectacularidad de los mismos. "Lo que sucede en el país forma parte de un proceso mundial y el gobierno no puede garantizar que no ocurran nuevos delitos".

En el mismo orden el Subsecretario General de Gobierno, Eduardo Larrea, señalaba que a pesar del Gobierno no se había registrado un aumento de los delitos en el país, sino que se había incorporado un elemento de

Uno de los problemas con que nos encontramos al analizar el tema de estadísticas es que se observa una falta de uniformidad, continuidad y confiabilidad en los datos disponibles. Hay demasiadas fuentes con números que no coinciden, producto de un atraso y, en ocasiones, ausencia de ellas en los últimos años. Este problema que existe con la uniformidad de las cifras estadísticas ha dificultado el poder realizar un diagnóstico certero en distintas áreas de esta materia.

Lo anterior ha incidido en que constantemente se haya discutido en torno a lo que reflejan las estadísticas, durante el Gobierno de Patricio Aylwin y posteriormente con Frei, fueron numerosas las disputas entre el Gobierno y sectores de la oposición con relación al tema del aumento de la delincuencia. Algunos afirmaban que la situación era normal, que los delitos no habían aumentado, sino que sólo eran más espectaculares y, otros acusaban de un alarmante aumento de la delincuencia.

Así el Vicepresidente de la República de Aylwin, Enrique Krauss, sostenía en la prensa de la época, que más que un incremento en el número de hechos delictuales, se había producido un aumento de la espectacularidad de estos. "Lo que sucede en el país forma parte de un proceso mundial y el Gobierno no puede garantizar que no ocurran nuevos delitos" <sup>1</sup>.

En el mismo orden el Subsecretario General de Gobierno, Edgardo Riveros, señalaba que a juicio del Gobierno no se había registrado un aumento de la delincuencia en el país, sino que se había incorporado un elemento de

...delictualidad, que hace que obviamente se produzca una sensibilización social.<sup>2</sup>

Si bien se discutía acerca del aumento de la delincuencia, finalmente las partes llegaron a un cierto acuerdo. Todos concordaban en que las estadísticas entregaban cifras que podían ser interpretadas de distinta manera, en que había un aumento en la sofisticación de la violencia, en el grado de organización y en la modernidad con que operaban ciertos agentes delictuales.

El Ministro Krauss afirmaba en la prensa que una temática tan compleja como la seguridad ciudadana no se podía resolver verificando comparaciones estadísticas. A fines de 1990 ya se discutía fuertemente acerca de las cifras entregadas por la oposición al Gobierno y viceversa. Así por ejemplo Krauss respondía fuertemente a una carta entregada por el partido político de oposición Renovación Nacional, donde se expresaba una profunda preocupación por el recrudecimiento de la actividad terrorista, de la delincuencia común y del consiguiente clima de inseguridad que se vivía en el país. Krauss señaló en esa oportunidad, que las estadísticas entregadas por la colectividad derechista sobre supuestas acciones ocurridas entre marzo y septiembre de 1990, eran "imposibles de ponderar" y que ellas no contenían fuente, ni origen, ni ámbito de aplicación de los datos, ni se había realizado ninguno de los ejercicios básicos de estadísticas..."<sup>3</sup>.

Las cifras entregadas por el Gobierno en octubre de 1992, indicaban que la delincuencia había bajado en un 12,8 por ciento durante los primeros nueve

<sup>2</sup> El Mercurio, 11 de octubre, 1990.

<sup>3</sup> La Epoca, 6 de noviembre, 1990.

del año con respecto a igual período de 1991<sup>4</sup>. A igual conclusión llegó el Gobierno a fines de 1993, así lo indicaba un informe enviado al Congreso elaborado por la Dirección de Seguridad Pública e informaciones del Ministerio del Interior, dicho informe establecía que el número de delitos por cada cien mil habitantes había disminuido significativamente los últimos dos años<sup>5</sup>. Demás está mencionar el hecho que la réplica de la oposición a la información entregada por el Gobierno no se hizo esperar, inmediatamente surgieron voces que calificaron de increíble y distorcionador el informe oficial, se acusó al Gobierno de mantener la tesis de que la delincuencia había disminuido, para no actuar con decisión en este tema y eludir su responsabilidad.

Situaciones como la anterior se han repetido una y otra vez durante los nueve años de gobierno concertacionista, pero considero que no sería adecuado que me abocara a mencionar las cifras que durante el período de Patricio Aylwin y posteriormente de Frei se dieron a conocer de los índices de delincuencia registrados en dicho período, ya que como mencioné anteriormente éstas no concuerdan y no conducen a nada claro por su gran similitud. Además, son un dato poco exacto como para ser mencionado y que tampoco al objetivo de este trabajo.

### Problema con la Uniformidad de las Cifras

En nuestro país se habla de "**Cifra Negra Delictual**", esto porque existen gran cantidad de delitos que no son denunciados. Esto ocurre muchas veces por el temor que tienen las víctimas a sufrir represalias por parte de sus

<sup>4</sup> La Nación, 18 de octubre, 1992.

<sup>5</sup> El Mercurio, 25 de noviembre, 1993.

agresores y también porque mucha gente desconfía del sistema judicial chileno; por lo tanto, no denuncia los hechos porque cree que sólo perderá su tiempo.

No hay estadísticas confiables, porque se trata de delitos de los cuales no hay un conocimiento oficial. Sin embargo, se considera que la relación de la delincuencia negra con los delitos denunciados es de 2 e incluso 3 a 1; es decir, que por cada delito denunciado en realidad se producen dos o tres que no se denuncian.

La experiencia internacional ha demostrado que es indispensable disponer de estadísticas delictuales completas, precisas, confiables y uniformes, ya que sólo sobre esa base se podrán elaborar políticas eficaces para evaluar objetivamente sus resultados. En Chile se ha hecho un esfuerzo en este sentido, así Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, el Servicio de Gendarmería, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Poder Judicial se han preocupado de recopilar los datos respectivos para entregar la información ordenadamente a la opinión pública y entidades que se la soliciten.

Pero, hay muchas deficiencias al respecto, además hay que tener claro que las cifras que provienen de Carabineros con las de la Policía de Investigaciones no coinciden porque están elaboradas sobre distintas unidades de análisis. Las de Carabineros, consignan los delitos denunciados y las de Investigaciones se basan en las órdenes de investigar cursadas por los Tribunales de Justicia. En cuanto a las publicaciones de estadísticas por parte del INE, éstas suelen ser tardías.

Al respecto, fue y ha sido fundamental la labor que ha realizado la Fundación Paz Ciudadana, quien advirtió que en materia de estadísticas existían muchas deficiencias y que se debía trabajar en la recolección de datos para poder entregar un solo documento anualmente actualizado con toda la información estadística más relevante. Desde 1993 la Fundación se puso a trabajar en un proyecto para lograr la unificación de las estadísticas. En noviembre de 1995 entregó al Presidente de la República el primer Anuario de Estadísticas Criminales, en esa oportunidad, Frei encomendó a Paz Ciudadana en conjunto con los ministerios del Interior y de Justicia, una modernización global de dicho sistema estadístico. Tras dos años de trabajo, los ministros de Justicia y del Interior y Agustín Edwards entregaron al Presidente Frei un prototipo de Sistema Unificado de Estadísticas Delictuales (SUED), que hasta la fecha de hoy no ha sido concretado.

En el plano de la acción ciudadana, el conocimiento de estadísticas confiables, es básico para avanzar hacia un diagnóstico que no sea confrontacional, sino compartido por la gran mayoría de la comunidad nacional. Esto es positivo para todos, puesto que la eficacia de la acción preventiva y contenedora de la delincuencia requiere del más vasto apoyo ciudadano, que sólo puede surgir del logro de amplios consensos.

## **Encuestas de Opinión Pública**

En un primer momento la afirmación de que la delincuencia había aumentado, se basó en las estadísticas disponibles. Las estadísticas policiales fueron tomadas como índice fundamental de esa realidad. Pero con la crítica a

la credibilidad de esas cifras, éstas fueron dejadas un poco de lado. Es así como el lugar de las estadísticas pasa a ser ocupado por las encuestas de opinión pública que pasan a ser una referencia importante a la hora de efectuar mediciones en torno al tema delictual.

Si bien las encuestas no permiten cuantificar el fenómeno de la violencia. Sin embargo permiten medir científicamente los niveles de preocupación, temor o inseguridad existentes en la población. Las encuestas de opinión son estudios académicos serios, objetivos y responsables de las actitudes, preferencias, sentimientos políticos y sociales de los habitantes del país y a la vez son un instrumento de aproximación a la realidad de la violencia; indican si la sociedad se ha vuelto más o menos violenta, pero revelan de manera objetiva el "estado subjetivo de la seguridad ciudadana".

El hecho de disponer de datos de esta naturaleza le permitirá a los investigadores realizar una serie de estudios y análisis que son altamente relevantes para que las autoridades puedan definir políticas e implementar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la sociedad. Se ha hecho indispensable, en estos días y en los pasados, que cada cierto tiempo se realice una encuesta específica sobre el tema de la seguridad ciudadana y de la delincuencia. La encuesta realizada por el CEP en octubre del '93 demostró que el primer tema de interés para la población era la delincuencia, asaltos y robos con un 52,8 por ciento de las preferencias; el segundo tema al que el Gobierno le debía dedicar mayor esfuerzo para solucionarlo era el tema de la salud con un 49,3 por ciento y en tercer lugar se ubicó al tema de la educación con un 41 por ciento.

En la misma encuesta, se pidió que se hiciera una evaluación del gobierno de Patricio Aylwin, para ver si lo estaba haciendo mejor o peor. Las cosas peor clasificadas fueron la inflación con un 28 por ciento, la delincuencia con un 27 por ciento, la cesantía también con un 27 por ciento, salud con un 26 por ciento y pobreza con un 23 por ciento. En el caso particular de la delincuencia, un 17 por ciento de los entrevistados estimó que el Gobierno lo estaba haciendo mejor, un 54 por ciento afirmó que lo estaba haciendo igual, un 32 por ciento que lo hace peor, y un 3 por ciento no sabía.

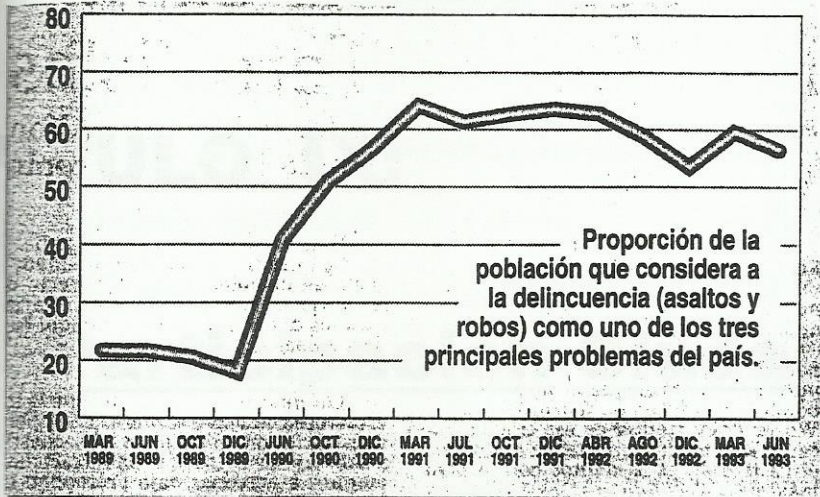
A fines de 1994 el Centro de Estudios Públicos (CEP) realizó una nueva encuesta de opinión para medir el grado de interés de la población por diferentes temas, tal como se venía haciendo desde 1989. De acuerdo a esta encuesta el tema de la delincuencia apareció como el tercer problema al que el Gobierno debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar, acumulando el 40 por ciento de las respuestas. El primer lugar lo ocupó la salud y la pobreza con un 50 por ciento de preferencias cada una.

En el cuadro, que está a continuación, es posible apreciar como la preocupación por la delincuencia era de aproximadamente un 20 por ciento en el año 1989 para llegar luego a niveles superiores a un 60 por ciento a mediados del '90. Luego esta preocupación por la delincuencia fue disminuyendo (contando hasta octubre de 1994, fecha en que se realizó el análisis). En octubre de 1991 bajó al 62,5 por ciento, siguiendo la tendencia a bajar en 1992 con 58,6 por ciento para llegar a un 40 por ciento en diciembre de 1994.

---

**La Delincuencia como Problema para mayor Dedicación del Gobierno:**

**Diciembre 1994**



Está claro que las estadísticas y las encuestas no son instrumentos perfectos y que sus resultados no son exactos ni absolutamente exhaustivos, pero sí permiten adoptar medidas preventivas frente al delito, ya que dan una aproximada de la realidad y de la evolución del estado de la seguridad ciudadana.

## CAPITULO IX:

# Participación Ciudadana

El delito es la expresión más aguda de los conflictos sociales que se originan con motivo del funcionamiento mismo de la sociedad. Si bien subsiste la responsabilidad personal, es de manifiesto que la propia sociedad contiene y crea factores que influyen en el hecho de la delincuencia. Se habla, en este sentido, de la "corresponsabilidad social". Entonces, si se sabe que el hecho de vivir en sociedad lleva a sus integrantes a cometer delitos, por variados motivos, lo único que cabe en este caso es prever.

Como decía Aristóteles, "el hombre es un animal político", no puede vivir aislado, necesita de los demás para subsistir. Pero el hecho de vivir en sociedad también conlleva ciertos problemas de convivencia, rivalidades, envidia, necesidades insatisfechas, competencia y envidia entre sus integrantes. Pues bien, si de antemano se conoce esta realidad, se sabe que pueden producir delitos, lo sensato es tomar las medidas para, dentro de lo posible, evitar su producción o disminuir sus dañinos efectos.

Existe consenso en que parte importante de la tarea de enfrentar con éxito estos desafíos radica en comprender que la seguridad de las personas y de las instituciones se alcanza con el aporte responsable de todos los ciudadanos, es decir a través de la participación ciudadana.

Al ciclo de seguridad - prevención, sanción y rehabilitación - es necesario agregar la participación de la comunidad para enfrentar los elementos que generan inseguridad. Las propuestas consisten en la creación de espacios participativos que permitan a la comunidad organizada plantear sus necesidades más sentidas de seguridad, de manera de colaborar eficazmente con sus autoridades en esta tarea.

El espacio local se presenta como el escenario propicio para la contribución participativa de la comunidad. Es aquí donde el trabajo coordinado entre las autoridades municipales, los vecinos y los policías, será un elemento decisivo en la lucha contra la delincuencia y contra los demás factores generadores de inseguridad <sup>1</sup>.

Se podría concluir que sólo a través de canales efectivos de participación es posible conocer las demandas reales de la población y determinar los mecanismos más idóneos para resolver sus problemas e inquietudes, como también promover su diseño e implementación.

### **Seguridad: una Obligación de Estado**

Nuestra Carta Fundamental en su artículo 5º establece como límite al ejercicio de la soberanía “el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”, señalando también que “es deber de los órganos del Estado, respetar y promover tales derechos, garantizados por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por nuestro país”. Sobre estos preceptos el Estado organiza su acción, que se posibilita a través de una compleja red de órganos encargados de crear aquellas condiciones necesarias para el desarrollo de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad <sup>2</sup>.

Una de las tareas o funciones que se le han entregado al Estado, es la labor de otorgar seguridad. Entre las formas más populares de legitimar al Estado, está la de sostener que él provee los medios institucionales para escapar del miedo y la indigencia. Cumplir con esta labor de entregar seguridad

<sup>1</sup> Mario. En “Seguridad ciudadana, democracia y participación”, publicación del Ministerio del Interior.

constituye una condición necesaria y mínima para que un Estado pueda reclamar su legitimidad como tal.

Frente al tema de la seguridad, el Estado democrático experimenta una exigencia adicional, pues no sólo debe brindar seguridad, sino que debe hacerlo de una manera específica: con pleno respeto de los derechos y garantías que el sistema político reconoce a las personas. Si el Estado además democrático es moderno, la exigencia es mayor, ya que no sólo debe respetar las garantías y derechos, sino que también debe brindar seguridad de una manera eficiente. Esta obligación recae sobre el conjunto del sistema estatal, aspecto que ya toqué en un capítulo anterior.

Para garantizar sus derechos y para la consecución de los objetivos de bien común, los ciudadanos han delegado en el Estado el monopolio del uso de la fuerza. Esta atribución se relaciona y adquiere una especial importancia en la generación de seguridad, ya que permite el empleo de los mecanismos de coacción bajo los supuestos, siempre excepcionales, que establece la ley en tanto manifestación de voluntad soberana.

El uso de la fuerza constituye entonces una garantía fundamental para los ciudadanos, los cuales depositan su confianza en que la fuerza ejercida por los órganos estatales será legítima, es decir será utilizada dentro del marco constitucional y legal, y que en caso contrario, existirán las instancias y mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de quienes sobrepasen dichos límites. Sin embargo, es importante resaltar que las medidas preventivas para garantizar la seguridad ciudadana deben tener como frontera, la mantención del correcto equilibrio entre seguridad y libertad. El control de la

criminalidad y la violencia, jamás debe pasar por sobre los derechos de las personas<sup>3</sup>.

## **9.2 Carabineros e Investigaciones**

La seguridad ciudadana es considerada una tarea primordial del Estado. Desde antiguo corresponde al Estado velar por “la ley y el orden”. Para ello cuenta con el instrumento tradicional: control policial (preventivo y represivo) y medidas legales.

Incluso en la Constitución Política del Estado de 1980<sup>4</sup>, se establece claramente que son sólo dos los organismos que tienen que ver con la seguridad y el orden público, y estos son Carabineros de Chile y la Dirección General de Investigaciones, que constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad interior en la forma que determinan sus respectivas leyes orgánicas. Ambas instituciones policiales constituyen la puerta de entrada al sistema, ya que son quienes realizan las labores de investigación, prevención y control en las calles, enfrentándose a diario a las amenazas a la seguridad, representando en primera instancia el poder de coacción del Estado.

En una concepción integral del fenómeno de la seguridad ciudadana, el rol de las policías se traduce en un fortalecimiento progresivo de sus vínculos con la comunidad, conociendo sus problemas y vivencias, incorporándose a esta con un desinteresado afán de servicio público, conscientes de que su

---

Figueroa, Carlos: “Seguridad ciudadana: Una tarea de Estado”. En “Seguridad ciudadana, democracia y participación”, Ministerio del Interior, 1995.

Constitución Política de la República de Chile, 1980. Artículo 90.

labor es la intervención primaria y que representa la más concreta protección y garantía de los derechos de los ciudadanos<sup>5</sup>.

Carabineros de Chile es una institución policial, técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir con las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la Ley. Se integrará a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar el orden institucional de la República. Dependerá directamente del Ministerio de Defensa Nacional y se vinculará administrativamente con éste a través de la Subsecretaría de Carabineros<sup>6</sup>.

Por su parte, la Policía de Investigaciones de Chile es una institución de carácter profesional, técnico científico, según lo señala su Ley Orgánica. Ésta agrega en su artículo 4 que la misión fundamental de Investigaciones de Chile es investigar los delitos, detallando en su artículo 5 que corresponde en especial a la Policía de Investigaciones de Chile contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado, dar cumplimiento a las órdenes emanadas de las autoridades judiciales administrativas en los actos que intervengan como tribunales especiales, prestar su cooperación a los tribunales con jurisdicción en lo criminal, controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional, fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país, representar a Chile como miembro de la

---

Figueroa, Carlos: "Seguridad ciudadana: Una tarea de Estado". En Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. Diciembre de 1995.

Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Ley N° 18.961, artículo 1.

Organización Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, y dar cumplimiento a otras funciones que le encomiendan las leyes.

La Policía de Investigaciones requiere para efectuar su labor de la cooperación de la ciudadanía. Una policía aislada de la comunidad a la que sirve, es una policía anulada en su quehacer central. No hay que olvidar que la Policía de Investigaciones es un organismo de servicio público. Se puede señalar que la gran misión de la Policía de Investigaciones de Chile es colaborar a crear y mantener las condiciones de tranquilidad ciudadana<sup>7</sup>.

En su diseño original ambas policías estaban destinadas a tener un rol complementario. Por otra parte, y sólo excepcionalmente, debían confundirse ambos roles en aquellos lugares donde no existiera Policía de Investigaciones. Pero no hay que olvidar que los conflictos entre Carabineros e Investigaciones han sido fuertes. Ya bajo el Régimen Militar se advierten los primeros signos de discrepancia entre ambas instituciones que son producto de que ambas llegan a resultados disímiles en la investigación de determinados delitos. Pero bajo los gobiernos estudiados, las diferencias adquieren mucha mayor intensidad, esto debido a dos razones fundamentales: la Policía de Investigaciones que se percibe como institucional y materialmente más débil, llega a la conclusión de que Carabineros ha emprendido un esfuerzo sistemático para incursionar en funciones investigativas. Por otra parte, miembros del alto mando de Carabineros consideran que ha llegado el momento de proponer una fusión con la Policía de Investigaciones. El General Director de Carabineros de ese entonces, Rodolfo Stange, señalaba que la unificación sería conveniente por el

---

<sup>7</sup> Botomayor, José: "La Policía de Investigaciones y el Estado de Derecho". En Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. Diciembre de 1995.

bien de la Nación. En tanto, el Director de la Policía de Investigaciones, Nelson Mery afirmaba que la posibilidad de integrar a ambas policías le parecía técnicamente innecesaria <sup>8</sup>.

Los problemas se inician con roces entre ambas policías en el sitio del suceso de los delitos. Estos llegan a ser tan frecuentes, que llevaron al Gobierno a solicitar por parte de éstos la confección de un documento sobre las atribuciones de ambas, y la necesidad de su coordinación. A comienzos del gobierno de Frei parecía existir una buena disposición de las policías para evitar un nuevo conflicto, aunque de hecho siguieron produciéndose situaciones incómodas y vergonzosas para ambas y para las autoridades <sup>9</sup>. Obviamente que las desavenencias entre ambas instituciones entorpecían su labor de control de la delincuencia, para demostrar esto citaré un fragmento aparecido en El Mercurio <sup>10</sup>:

*<< Un grupo de funcionarios de la Policía de Investigaciones detuvo a unos delincuentes en el Centro de la ciudad de Santiago. Un grupo de transeúntes se detuvo a observar el hecho, lo que atrajo la atención y posterior intervención de Carabineros del grupo de Fuerzas Especiales apostados en el lugar. Detectives y carabineros iniciaron una discusión sobre el procedimiento que debía adoptarse con los sospechosos, la que fue subiendo de tono hasta culminar con la detención de uno de los detectives. Naturalmente, los delincuentes aprovecharon la confusión para escabullirse. Posteriormente, carabineros y detectives pidieron refuerzos por lo que el centro de la ciudad fue*

<sup>8</sup>Smilg, Hugo, Luis Sandoval y Andrés Araya: "Temas Policiales". Cuadernos del CED N°27, 1998.

<sup>9</sup>Smilg, Hugo: "Carabineros y consolidación democrática en Chile", 1998.

<sup>10</sup>El Mercurio, 4 de marzo, 1992.

*medido por vehículos de ambas policías. Sólo la intervención de los jefes policiales del área metropolitana resolvió el incidente >>.*

No existen razones suficientes para extender el rol predominante de Carabineros hacia lo investigativo, puesto que la importancia de la prevención y el interés de prevenir la duplicación de esfuerzos de Investigaciones sugiere que deben realizarse las modificaciones legales tendientes a precisar las funciones de ambas policías. Asimismo, la tarea propiamente preventiva de Investigaciones debe ser mínima, a fin de utilizar el total de sus recursos en la labor propiamente investigativa <sup>11</sup>.

Al no haber una meta clara, susceptible de evaluación, ni tampoco un enfoque estratégico en la acción contra la delincuencia, la autoridad ha respondido a la sociedad mediante un enfoque único para todo el país. Este enfoque ha consistido en aumentar los recursos destinados a las policías. Estos recursos, sin embargo, no se han enmarcado dentro de un plan estratégico, y su alcance siempre se ha reducido a tres acciones <sup>12</sup>:

- Modestas alzas de remuneraciones para todos los funcionarios policiales. Dado que existe un numeroso contingente de funcionarios policiales, esas pequeñas alzas consumen, no obstante, grandes cantidades de recursos, sin traducirse en mejoras motivacionales o del nivel de capacitación del funcionario policial.
- Aumento del número de funcionarios policiales
- Introducción de mejoras tecnológicas.

El Gobierno de Aylwin aumentó de manera importante las plazas en Carabineros. Es así como en 1990, mediante la Ley 19.006 publicada en el Diario Oficial del 22 de noviembre de 1990, se contempló el aumento en la planta de Carabineros en 4.400 plazas. El año 1992, la Ley 19.127 publicada en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1992, aumentó la planta de Carabineros en 2.000 efectivos más <sup>13</sup>. De estos aumentos, sólo se habría provisto financiamiento hasta 1996 para 2.200 efectivos. La planta total alcanzaba a 35.759 hombres, aunque la fuerza efectiva de acuerdo a ciertos informes no sobrepasaba a los 33.500 hombres. Este aumento era, sin embargo, considerado exiguo por Carabineros, que estimaba que su fuerza debía alcanzar a 46.000 hombres a lo menos <sup>14</sup>. Esta opinión se enmarca dentro de un esfuerzo constante y reiterado por Carabineros con el fin de obtener mayores recursos por parte del Ejecutivo, desde el inicio de los gobiernos concertacionistas.

Aylwin, además del aumento de la dotación de Carabineros, contrató créditos destinados a superar las necesidades más urgentes en esa institución; compró motos todo terreno para mejorar la presencia preventiva de esta rama de las FF.AA; terminó con la construcción de la nueva Escuela de Carabineros; además se establecieron métodos de cooperación con países con amplia experiencia como: Italia, España y Alemania, destinados al traspaso de tecnología, cursos de perfeccionamiento y renovación de infraestructura.

En relación a la Policía es necesario constatar la permanente disminución de la dotación de Carabineros e Investigaciones con respecto al

---

<sup>13</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia". Santiago, 1999.

<sup>14</sup> Mensajes Presidenciales, 1990, 1991, 1992 y 1993.

número de habitantes. De acuerdo con estimaciones de Hugo Frühling acerca del personal efectivamente operativo, entre 1933 y 1941 había un policía por 277 habitantes; la relación bajó a 440 habitantes por policía en 1990 y a 454 habitantes por policía en 1994.

En cuanto al incremento del presupuesto fiscal de Carabineros, éste ha aumentado en cerca de un 40 por ciento anual. En los últimos cinco años, mientras que el aporte adicional en dólares ha crecido en un 66,5 por ciento, según se desprende de las cifras que constatan en las definiciones aprobadas por el Congreso Nacional. Los ítemes más importantes de inversión policial se han registrado en "Personal" y "Bienes de Servicios y Consumos", donde se concentra el mayor gasto.

Según el movimiento nominal observado a partir de 1993, en los tres años siguientes las variaciones no registraron mayores aumentos. En 1993, el presupuesto contempló \$ 80.227.148.000, mientras que en dólares alcanzó a US\$ 17.661.000; en 1994, las mismas cifras llegaron a \$ 92.084.464.000 y en dólares a US\$ 11.947.000 y en 1995 alcanzaron \$ 106.139.106.000 y US\$ 15.180.000, respectivamente.

La variación real entre 1993 y 1994 fue de 2,4 por ciento, mientras que entre 1994 y 1995 ésta alcanzó el 5,9 por ciento. Sin embargo, los aumentos más importantes comenzaron a verificarse a partir de 1996, donde el presupuesto llegó a \$ 127.694.025.000 y US\$ 15.614.000, lo que significó un incremento de 11,2 por ciento respecto al año anterior y un 20,57 por ciento en comparación a 1993. En 1997 se destinaron \$ 151.689.948.000 y US\$

19.956.000; en 1998 llegó a \$ 166.409.993.000 y este año el presupuesto destinado a Carabineros de Chile fue de \$192.891.176.000 <sup>15</sup>.

Sobre la base del aumento de los recursos entregados a la institución uniformada, se creó toda una polémica entorno a la eficiencia del uso de esos recursos por parte de la Institución. Esto debido a que los índices de delincuencia siguieron aumentando <sup>16</sup>.

En cuanto a las remuneraciones de Carabineros, a pesar del evidente aumento asignado a esta rama de las Fuerzas Armadas, la institución afirma que aún no es suficiente. Uno de los exponentes públicos más visibles del malestar institucional ha sido el ex Subdirector Gabriel Ormeño, quien en julio de 1995, sostenía respecto de la policía: "Lo que sí preocupa ¡y bastante! a la ciudadanía y por supuesto, a los jefes policiales en retiro, es que pese a la delincuencia, y a la inseguridad que trae consigo; se insista en la estrategia de debilitar su accionar por la vía de no entregarles recursos suficientes..." <sup>17</sup>.

Numerosas son las otras expresiones de oficiales de Carabineros en que se repiten las mismas consideraciones respecto a la falta de apoyo del Gobierno, asumiendo que la seguridad tiene un costo que se identifica con la mantención de una Policía bien financiada y que el Estado no asume.

Durante largos períodos del proceso democrático, Carabineros ha sostenido que el único cambio que se debe realizar a fin de enfrentar la modernización es el de obtener recursos adecuados. El Plan de Modernización que presentó el ex General Director de Carabineros, Rodolfo Stange a pedido del Gobierno, durante 1994, responde precisamente a ese criterio, en que el

<sup>15</sup> Leyes de Presupuesto Sector Público (Carabineros de Chile), años 1993-1999.

<sup>16</sup> El Mercurio, 30 de agosto, 1998.

conjunto de las reformas pedidas dicen relación con tecnología e infraestructura<sup>18</sup>.

Por otro lado, constantemente se ha criticado el hecho de que se asigne a Carabineros muy numerosas y disímiles funciones. Es interesante saber que existen alrededor de 300 leyes que establecen tareas que debe cumplir la institución policial. En la práctica, no hay ningún ministerio que no incluya en su legislación alguna función que deba cumplir Carabineros<sup>19</sup>.

Esto unido a una concepción de la Policía no sólo como una entidad que debe específicamente preocuparse de la delincuencia, sino como aquella que produce un “**servicio de ayuda pública general**”, ha derivado en una multiplicidad inorgánica de funciones que se le encomiendan. Ello, se ha traducido en una gran desorientación de la institución policial en cuanto a la prioridad en el cumplimiento de sus funciones, entre las que se cuentan: labores de índole administrativa, tales como notificaciones judiciales; administración de hogares de menores; mantener hogares de niños; control de armas y de las fronteras; vigilancia en el parlamento y en embajadas; y ciertas labores de control del tránsito, sólo por nombrar algunas.

Son 67 funciones las que realiza la institución, de las cuales cerca de 24 podrían ser eliminadas. Así se contempló en el Octavo Plan de Seguridad Ciudadana impulsado por el Gobierno y Carabineros, el cual busca liberar a 12 mil policías de labores administrativas en un plazo de tres años. El objetivo de esta iniciativa es liberar al personal policial de aquellas tareas que no tienen

<sup>18</sup> “El Diario”, 13 de julio, 1995.

<sup>19</sup> Revista Latinoamericana de Política Criminal: “Policía y sociedad democrática”, 1998.

<sup>20</sup> Pz Ciudadana: “Propuesta para prevención y control del delito”. Santiago, mayo de 1998.

directa relación con su trabajo, de esta forma también se economizará tiempo y recursos para el combate contra la delincuencia.

En agosto de este año, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de ley que suprime la obligación de Carabineros y de la Policía de Investigaciones de efectuar las notificaciones y las citaciones judiciales. Además, establece otras normas destinadas a facilitar las labores policiales de carácter preventivo y de combate de la delincuencia<sup>20</sup>.

La iniciativa - originada en una moción del diputado de Renovación Nacional, Alberto Espina y patrocinada por el Ejecutivo - permitirá liberar a alrededor de 1.400 carabineros que cumplen actualmente funciones de notificaciones y citaciones judiciales, pero también establece normas que facilitarán la acción policial por cuanto termina con la obligación de que los Carabineros tengan que concurrir a los tribunales a ratificar las denuncias contenidas en los partes. El proyecto también contiene una disposición que facultará a la policía para detener a los reducidos de especies cuando se tengan indicios de que se estaría cometiendo el delito de receptación.

Otro de los problemas importantes que debió enfrentar el Gobierno de Allende y luego de Eduardo Frei, fue la dependencia de esa institución. El Regimen Militar había establecido que la Policía dependería del Ministerio de Defensa con el fin de que no estuviera supeditada a una secretaría de Estado preocupada y absorbida por la política contingente, lo que habría significado que antes de 1973 Carabineros fuera instrumentalizado y utilizado en

---

<sup>20</sup> El Mercurio, 6 de agosto, 1999.

medios distintos de sus fines esenciales <sup>21</sup>. Por su parte, el gobierno de Frei estimaba conveniente traspasar Carabineros al Ministerio del Interior pues era éste el ministerio encargado de coordinar las acciones de seguridad pública. De hecho, en el programa de gobierno de la Concertación por la Democracia se establecía dicho objetivo, cuestión reiterada luego en el programa presidencial de Frei <sup>22</sup>.

Esta medida debía concretarse en 1991 cuestión que, en principio, no encontraba oposición explícita en Carabineros. Sin embargo, la estrategia de enfrentar los resultados del informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en forma conjunta con las instituciones armadas resultó atractiva para Carabineros, por lo que un influyente grupo de generales, percibió que un cambio de dependencia al Ministerio del Interior aislaría a la institución de las Fuerzas Armadas, la politizaría y la haría perder autonomía y *status* <sup>23</sup>.

Conocidos los resultados de dicho informe, esta posición adquirió más solidez. Por esta razón, el gobierno resolvió proponer una fórmula intermedia: dependencia funcional del Ministerio del Interior y administrativa del Ministerio de Defensa, lo cual implicaba un proyecto de reforma a la Constitución Política <sup>24</sup>. Carabineros otorgó su apoyo a esta proposición. El General Director declaró que se normalizaría una situación de hecho. Sin embargo, la proposición no fue acogida en el Parlamento por los partidos de oposición, lo que impidió

<sup>21</sup> Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. 7 de enero, 1992.

<sup>22</sup> Concertación de Partidos por la Democracia: "Programa de Gobierno" y "Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación".

<sup>23</sup> Enihling, Hugo; Luis Sandoval y Andrés Araya: "Temas Policiales". Cuadernos del CED N°27, 1998.

<sup>24</sup> El Mercurio, 2 de noviembre, 1992.

que se llevará a cabo la reforma constitucional. Los motivos para rechazar la proposición eran: se señalaba que la dependencia de Carabineros del Ministerio de Defensa obedecía a la facultad constitucional de garantizar el orden institucional de la República junto a las Fuerzas Armadas. En tanto no se modificará esta disposición constitucional; por lo tanto, no procedía un cambio de dependencia. Además, se consideraba que la doble dependencia era una medida inadecuada, que lo único que haría sería contribuir a una mayor descoordinación<sup>25</sup>.

El Gobierno reaccionó disponiendo mediante Decreto Supremo, que el Ministerio del Interior asumiera la coordinación de todas las labores relativas a la mantención del orden público y la seguridad ciudadana. De esta manera, dicho Ministerio podía coordinar el actuar de la Policía. Con todo, el Gobierno anunció un nuevo proyecto legislativo que hacía dependiente sólo del Ministerio del Interior a la institución policial<sup>26</sup>.

Hacia finales de 1993, el Gobierno comenzó a negociar con la oposición un proyecto de ley en el área policial, uno de cuyos temas era la dependencia de las policías. A pesar de los esfuerzos realizados por el Presidente Patricio Aylwin para lograr el consenso en torno a este tema, éste no se logró. Bajo el gobierno de Eduardo Frei, se volvió a insistir en el tema.

Así en enero de 1998 el Ministro del Interior, Carlos Figueroa, declaraba a la prensa que no descartaba que en el mediano plazo el Gobierno reintentara traspasar a su secretaría de Estado el mando de Carabineros e Investigaciones. Anunciaba que "cada vez se hacía más necesario que el

<sup>25</sup> Fröhling, Hugo; Luis Sandoval y Andrés Araya: "Temas Policiales". Cuadernos del CED N°27, 1998.

<sup>26</sup> El Mercurio, 25 de enero, 1992.

Ministerio del Interior, que es el responsable del orden público y seguridad ciudadana, tenga no sólo la labor de coordinación en virtud de un decreto, sino que sus facultades se extiendan a los ámbitos más completos de la función policial”<sup>27</sup>.

Otra iniciativa gubernamental, impulsada por el Presidente Eduardo Frei fue aquella que proponía la creación del cargo de Viceministro de Seguridad. La idea era que el nuevo ministerio estuviera bajo la tutela del Ministerio del Interior y que fuera el encargado de elaborar un plan integral contra la delincuencia, en el que participarían Carabineros, Investigaciones, organismos de inteligencia y de control de droga<sup>28</sup>.

La propuesta no fue bien acogida por amplios sectores que vieron en esta solución una nueva institución que aumentaría aún más la descoordinación existente en torno al tema de la seguridad. El alcalde de Providencia, Cristián Labbé señaló que la seguridad competía exclusivamente al Ministerio del Interior y que legalmente, existían todos los medios para que se cumpliera con ese deber. “Lo que sobra es un complejo de autoridad. Quienes están a cargo, asumen un principio que no les corresponde, son muy blandos y esto termina en que los buenos tengan que esconderse tras rejas y los malos anden sueltos”, agregó Labbé<sup>29</sup>. Por su parte el entonces alcalde de Las Condes, Joaquín Lavín, manifestó su incredulidad respecto a que el problema de la delincuencia se solucione con una persona a cargo de todo. “Es necesario hacer más cosas. Es necesario tener más carabineros en las calles,

---

<sup>27</sup> La Tercera, 27 de enero, 1998.

<sup>28</sup> La Tercera, 25 de abril, 1998.

<sup>29</sup> La Tercera, 25 de abril, 1998.

más camionetas de vigilancia, endurecer las penas, otorgar menos libertades provisionales y más”, señaló el actual candidato presidencial.

Cabe destacar la iniciativa del gobierno de Frei en cuanto a este tema, ya que en la elaboración del último Plan contra la Delincuencia, que data de enero de este año, se reasignaron las labores de los efectivos de esta institución a través de la redefinición de funciones de Carabineros, y la incorporación paulatina de nuevos contingentes. Se proyecta la incorporación de 11.916 efectivos para el período 1999 - 2001, de los cuales 2 mil corresponden a nuevos efectivos y el resto provendrán de las nuevas reasignaciones de funciones al interior de la institución <sup>30</sup>.

Lo que no hay que olvidar es que la labor de prevención de las fuerzas policiales no es suficiente si no está acompañada de un procedimiento que permita castigar a quienes son sorprendidos delinquiriendo. Más allá de culpar sólo a Carabineros del problema del aumento delictual es importante tener presente, que son numerosos los factores que inciden en esta caótica situación.

### **9.3 Seguridad Municipal**

La política nacional de desarrollo regional ha buscado, durante el período analizado, contribuir a consolidar la nueva institucionalidad pública, modernizar el funcionamiento del resto del aparato del Estado y perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, se ha buscado reforzar la expansión económica y la transformación de las actividades productivas de las economías regionales, con énfasis en el desarrollo tecnológico y la

innovación de la pequeña y mediana empresa. En este marco se ha buscado siempre contribuir decididamente a transformar el municipio en un poderoso instrumento de desarrollo local, de manera que asuma un rol articulador de proyectos e iniciativas públicas y privadas que promuevan la economía local y un desarrollo social y cultural, en un contexto de gestión abierta y participativa<sup>31</sup>.

La descentralización, el desarrollo de las regiones y su fortalecimiento institucional han constituido objetivos fundamentales de ambos gobiernos de la Concertación. El envío al Congreso del proyecto de ley sobre gobierno y administración regional, constituye el primer paso de lo que se ha identificado como el acto modernizador más importante del Estado chileno en el sexenio: la promulgación de la Ley de Gobierno y Administración Regional en el mes de marzo de 1993. Los compromisos en esta materia han sido reiterados por el Presidente Frei, y como tales, están incorporados no sólo en su programa de gobierno, sino que fueron reiterados en su Primer Mensaje Presidencial (1994).

Pese al fuerte impulso que se le dio a la descentralización para que cada localidad actuara más libremente de acuerdo a sus intereses, el control de la delincuencia a nivel local se encuentra sujeto a un conjunto de restricciones, que están dadas por el hecho de que las municipalidades no pueden alterar o desarrollar las funciones que son propias de otros órganos de la administración del Estado.

En el caso chileno, existen los instrumentos disponibles para desarrollar programas destinados a reducir la ocasión para cometer delitos. Si bien la Ley

---

<sup>31</sup>Revista Libertad y Desarrollo: "Nuevo Plan contra la Delincuencia". 21 de enero, 1999.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, no les otorga facultades específicas en materia de seguridad, sí establece atribuciones que pueden utilizarse con ese fin. Es así como la ley preceptúa que los municipios tienen la finalidad de satisfacer las necesidades de la comunidad local y con ese objetivo les entrega facultades en el ámbito de la planificación y regulación urbanas de las comunas y en la promoción de desarrollo comunitario<sup>32</sup>.

Las municipalidades son entes descentralizados que ejercen algunas funciones privativas y otras compartidas con otros órganos de la administración del Estado, como educación, salud, asistencia social entre otras. Sin embargo, la legislación no incluyó dentro de sus funciones compartidas el combate a la delincuencia, tema que es altamente demandado por los vecinos. Frente a esta situación, en un proyecto de ley en actual discusión en el Congreso Nacional, se viene estableciendo esta facultad de compartir con otros órganos de la administración del Estado (Carabineros e Investigaciones), el apoyo y fomento de medidas de prevención en materias de seguridad ciudadana<sup>33</sup>.

Dado que los municipios son instituciones descentralizadas, están más cerca de los problemas de las personas y tienen una capacidad de respuesta más rápida frente a ellos, que si todo tuviera que resolverse a nivel central. Además, están las juntas de vecinos que son la expresión de la sociedad civil local y representación de los vecinos ante las autoridades estatales y municipales. Estas juntas pueden "impulsar y participar en la defensa de los

<sup>32</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: "Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996". Agosto de 1996.

<sup>33</sup> Blanco Rafael y Hugo Frühling: "Proposiciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana". Centro de Estudios del Desarrollo. Enero de 1994.

<sup>34</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Rol del municipio en materia de seguridad ciudadana". 30 de abril, 1998.

derechos de la persona y bienes de los vecinos". En otros términos, tales asociaciones son la instancia para "garantizar la defensa de los derechos constitucionales de las personas"<sup>34</sup>.

No obstante lo anterior, la administración local, radicada en los municipios, ha contribuido en su tarea de realizar una lucha contra el crecimiento de la delincuencia. Las municipalidades han aportado y se han hecho cargo de su cuota de responsabilidad, reforzando los canales de participación y coordinación de las iniciativas hacia y desde el municipio, ya que es el nivel más directo de la orgánica administrativa hacia la comunidad. Así lo han demostrado numerosos municipios, como es el caso de Las Condes, Providencia, Vitacura, Ñuñoa, Los Angeles y Concepción, los que a través de políticas de prevención, disuasión y del aumento de la probabilidad de sanción han logrado reducir la delincuencia en forma importante.

Es que hoy por hoy, adquiere especial relevancia lo señalado por Max Weber, quien destaca que "la mejor política preventiva de la criminalidad es una buena política social". Se requiere entonces de un modelo de política criminal centrado en la prevención, en el que participen las colectividades locales - en el marco de una política nacional - y cuyo eje central sea la acción sobre los diversos factores que inciden en la generación de conductas desviadas.

El Ministro del Interior de Patricio Aylwin, Enrique Krauss manifestó que el Gobierno persistiría en su tarea de democratizar las comunas no sólo como mecanismo para entregarles más causas de participación, sino para afianzar la democracia y para que la ciudadanía asumiera un papel efectivo en el control

---

<sup>34</sup> Revista Vida y Derecho N° 18, octubre de 1995.

de la violencia, aislando a quienes persistieran en ejercerla. "La violencia en la democracia no tiene cabida", enfatizó Krauss<sup>35</sup>.

Se estudió durante el período de Aylwin hacer reformas a nivel municipal tales como: Establecer la defensa judicial de los vecinos a través de las Fiscalías Municipales o por otra parte, a través de las mismas, otorgar facultades para implementar acciones en materia de seguridad ciudadana. En el año 1993, el Ministerio del Interior estableció un Sub-Programa de Seguridad Vecinal, fue así como las Municipalidades convocaron a las organizaciones sociales a participar en la presentación de proyectos, cuya aprobación la realizan los Consejos Regionales<sup>36</sup>.

El proceso de difusión de información es fundamental; aquí tienen su punto de partida las líneas estratégicas de intervención social en las situaciones de violencia y delincuencia. Se hace necesario diseñar y recrear redes de información y comunicación entre las instituciones públicas y la sociedad civil, se debe hacer saber a cada ciudadano que no es una isla, que puede contribuir significativamente. Para ello en muchos municipios se crearon Comisiones Municipales de Seguridad Ciudadana con el propósito de institucionalizar un diálogo de carácter permanente entre las policías y los concejales de las comunas. Su objetivo era intercambiar información respecto a la situación de la delincuencia en la zona, incentivar la colaboración ciudadana con la policía y adoptar medidas de competencia municipal que tuvieran efectos positivos sobre la tasa delictual.

---

<sup>35</sup> La Nación, 27 de enero, 1992.

<sup>36</sup> Blanco Rafael y Hugo Frühling: "Proposiciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana". Centro de Estudios del Desarrollo. Enero de 1994.

La comunicación es importante no sólo al interior de la comunidad, sino también entre comunidades y municipios, socializando aquellas medidas que han tenido un resultado exitoso para, en lo posible, hacerlas extensivas a aquellas zonas o comunas en que las acciones son aún incipientes, pero tomando en cuenta que cada realidad tiene su propia dinámica, lo cual hace necesario adecuarse a esas características propias <sup>37</sup>. Así la Asociación Chilena de Municipalidades, también ha colaborado con este tema y ha constituido una comisión de trabajo permanente que recopila información y experiencias de distinto orden, sobre todo de carácter nacional e internacional, poniéndolas a disposición de las municipalidades asociadas. Esta Asociación ya cuenta con un análisis por región, de los problemas en este ámbito, producto de una encuesta nacional que se implementó a principios de 1995 por el gobierno de Frei, y cuyos resultados son la planificación y la asistencia técnica focalizada según los requerimientos presentados a esa institución <sup>38</sup>.

La acción de prevención ante situaciones de violencia y delincuencia es también un proceso educativo y formativo para generar una mejor calidad de vida en la comuna y en el barrio <sup>39</sup>. Fue así como el gobierno de Frei elaboró un completo manual de seguridad para entregarlo entre las organizaciones comunitarias, éste contenía una completa información acerca de las medidas que se debían tomar frente a determinadas situaciones de emergencia. El manual fue elaborado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno a través

<sup>37</sup> Cerda, Claudio: "Ciudad, espacio local y seguridad". En Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. Diciembre de 1995.

<sup>38</sup> Pareto, Cristián: "Competencia de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana". En Seguridad Ciudadana, Democracia y Participación. Diciembre de 1995.

<sup>39</sup> Revista Vida y Derecho N° 18, octubre de 1995.

de la División de Organizaciones Sociales y la Intendencia Metropolitana <sup>40</sup>. Este documento constituye el segundo en su tipo elaborado por el Gobierno. El primero data de 1995 y centraba su interés en la manera de operar en caso de desastres naturales. Cabe recordar que anteriormente con Patricio Aylwin se había hecho algo similar <sup>41</sup>, ya que el Gobierno había iniciado una campaña destinada a neutralizar la acción de delincuentes comunes y terroristas y para ello, el Ministerio del Interior hizo circular una cartilla de seguridad ciudadana, en un instructivo de lectura fácil y atractivo formato que entregaba a la ciudadanía una serie de medidas prácticas frente a actos de violencia.

La Asociación Chilena de Municipalidades, colaboró con el tema y constituyó una comisión de trabajo permanente encargada de recopilar información y experiencias de distinto orden, sobretodo de carácter nacional e internacional, poniéndolas a disposición de las municipalidades asociadas, cuyo objetivo específico era el desarrollo de planes de acción programados en materia de seguridad ciudadana, seguridad vial y la delincuencia y violencia en sus diversas variantes. Es importante tener presente, que en Chile, de acuerdo con los últimos estudios de la Fundación Paz Ciudadana, la población piensa que la seguridad, más que un problema de autoridad central, es un problema que debe ser resuelto por la autoridad local. Así, en aquellas zonas donde el alcalde despierta confianza en la población, el temor a ser asaltado es sustancialmente menor que donde no se confía en la labor del municipio.

Según estudios realizados por el Centro de Estudios Públicos (CEP), previos a cada elección de autoridades locales, los entrevistados le demandan

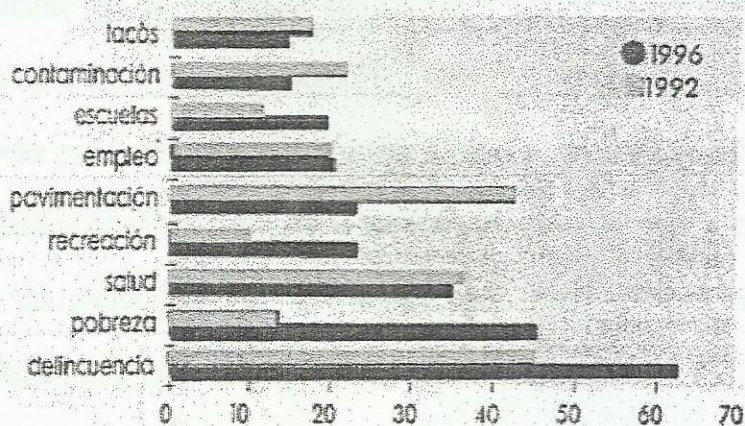
---

<sup>40</sup> La Tercera, 9 de septiembre, 1998.

<sup>41</sup> El Mercurio, 6 de octubre, 1991.

El municipio una mayor preocupación para resolver este tema, e incluso esta demanda habría aumentado entre 1992 y 1996, pasando a ser la primera preocupación y la exigencia de las personas hacia los entes locales, tal como se aprecia en el siguiente gráfico.

### Principales Preocupaciones de los Municipios



Fuente: Centro de Estudios Públicos. Percepciones del Municipio Hoy, Julio 1996.

Cada vez más se fue tomando conciencia de la necesidad de un trabajo en forma conjunta. Con Aylwin ya se empezó a dar una interacción de municipio, policía y vecino. Esta relación y trabajo en conjunto permitió que muchas comunas con sus habitantes y organizaciones sociales establecieran y detectaran los puntos críticos de inseguridad que se presentaban en sus barrios, contribuyendo y proporcionando antecedentes a Carabineros y a la Policía de Investigaciones acerca de los sectores de alto riesgo, identificándolos y mapeándolos, facilitando así la acción policial para efectuar procedimientos preventivos que disminuyeran los factores y focos de delincuencia de las comunas y en consecuencia, permitieran optimizar la labor

de Carabineros e Investigaciones, maximizando de esta forma la economía de horas-hombre de trabajo policial <sup>42</sup>.

No hay que olvidar que la delincuencia es un problema cuyas manifestaciones son muy distintas, dependiendo del área del país que se considere. Es además, un problema en el cual existe mucho interés por conocer y participar de las posibles soluciones por parte de los habitantes de una determinada área, zona o comuna. Pese a esta realidad, no se ha emprendido nada conducente a enfrentar los problemas de la delincuencia y la seguridad pública con un enfoque de descentralización, tomando en cuenta las peculiaridades de cada comuna, por esta razón no se ha permitido que la comunidad tenga una real iniciativa y realice aportes en la solución de problemas locales.

De acuerdo a la experiencia comparada, las únicas acciones efectivas en el combate contra la delincuencia han sido aquellas en que se involucra la policía en conjunto con la comunidad a través del municipio. El mejor ejemplo de ello se observa en la ciudad de Nueva York, donde la acción coordinada entre municipio, la comunidad y la policía ha dado un duro golpe a la delincuencia, bajando la comisión de delitos en forma importante <sup>43</sup>. El gerente general de la Fundación Paz Ciudadana, Carlos Valdivieso sostiene: "Lo de Nueva York no ha sido tan fácil como la gente cree. En primer lugar se trata de un trabajo que viene desarrollándose desde hace muchos años. Se partió

---

<sup>42</sup> Pareto, Cristián: "Competencia de los gobiernos locales en la seguridad ciudadana. La participación y el rol de los actores sociales".

<sup>43</sup> Revista Libertad y Desarrollo N° 74. 30 de abril, 1998.

implementando un sistema que se denominó "Community Policy", en el cual se intentó acercar la policía a las personas" <sup>44</sup>.

El alcalde de esa ciudad, Rudolph Giuliani trajo desde otro estado un nuevo director de policía y se decidió combatir la delincuencia con un sistema en el cual la policía debía estar al servicio del ciudadano y muy cerca de él. Se trataba de erradicar la delincuencia y de que nadie que cometiera un delito quedara sin sanción. Ello derivó en un enfoque que se calificó como **Plan de Tolerancia Cero**, en el que todos trataban de cumplir sus metas y se arrestaba todo aquel que fuera sospechoso

Carlos Valdivieso considera que el rol que tiene el municipio frente al problema delictual es tremendamente importante. "El municipio se ha transformado en una institución que canaliza las inquietudes de los vecinos y que además, tiene un espacio de movimiento, de acción, de mayor flexibilidad en la aplicación de políticas nacionales. La municipalidad es hoy en día un lugar de encuentro entre la comunidad y la policía en este trabajo antidelictual", afirma el gerente de Paz Ciudadana <sup>45</sup>.

No obstante hubo municipios que contribuyeron implementando medidas preventivas como la iluminación de calles, el cierre de pasajes, corte de arbustos en zonas conflictivas, cierres con mallas en sitios eriazos y distribución de folletos con recomendaciones básicas sobre seguridad en barrios y entre los vecinos. Mediante decretos alcaldicios se facilitó el cierre de pasajes, siempre y cuando existiera el acuerdo unánime entre los vecinos afectados. La creación de oficinas que cumplieran un rol de fiscalías vecinales,

---

<sup>44</sup> Revista Libertad y Desarrollo N° 74. 30 de abril, 1998.

<sup>45</sup> En entrevista.

para que así las municipalidades se hicieran cargo de parte de las denuncias que efectuaban los vecinos de agresión, asalto y robo; todo fue un gran aporte en esta materia. También se crearon los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, la idea de éstos era tratar de vincular a la ciudadanía con el trabajo en la prevención del delito, coordinación con las policías y preparación de dirigentes vecinales para que enfrentaran los temas de seguridad.

Algunas municipalidades con mayores recursos entregaron elementos de mayor sofisticación y de alto costo como son las cámaras de televisión en las calles, esta medida resultó ser altamente positiva, ya que a través de circuitos cerrados de televisión se podía observar el comportamiento de la gente en los sitios considerados de mayor riesgo. El uso de cámaras se ha hecho cada vez más común y su empleo ha llegado incluso hasta regiones.

Para muestra de la positiva labor que se puede llegar a implementar a nivel de municipalidades, mencionaré el caso de la comuna de Las Condes.

**Comuna de Las Condes:** dentro de los principales aportes en materia de control de delincuencia que se han implementado en esa comuna de Santiago se encuentran <sup>46</sup>:

1- Todo un conjunto de señales, anuncios en torno a la materia. La importancia de esta acción radica en que genera una acción, que es internalizada por los delincuentes al momento de tomar sus decisiones.

2- Desde un punto de vista de la prevención y autoprotección, a principios de 1993 se tomó un conjunto de medidas tendientes a incentivar e incorporar a la comunidad, las cuales se tradujeron en la autorización de cierres de pasajes

<sup>46</sup>Instituto Libertad y Desarrollo: "Causas del aumento de la delincuencia: Un modelo de control", 1995.

y levantamientos de panderetas, generándose un sistema de subsidios para ello.

3- Como parte de una política integral que generara costos a la delincuencia, se desarrolló el proyecto de "Fiscalías Municipales", el cual fue el resultado de un diagnóstico de seguimiento de las causas penales de delitos cometidos en la comuna. La idea era hacer más cierta las probabilidades de que los delincuentes detenidos por delitos cometidos en la comuna fueran procesados.

4- A mediados de 1993 se estableció un sistema de patrullaje comunal con el objetivo de liberar recursos policiales, en la práctica tuvo como resultado final un sistema mixto, en que cada patrulla estaría compuesta por un funcionario municipal y por un funcionario policial.

En general, el aporte del modelo de la comuna de Las Condes reside en que a través de una adecuada coordinación entre policía, municipio y comunidad, al parecer es posible reducir de manera considerable los riesgos del robo y en general la delincuencia a nivel local.

Lamentablemente, el estrato socioeconómico que recibe menos ingresos (que según indica Paz Ciudadana, está conformado por alrededor del 20 por ciento de la población) es el que se siente más desprotegido, ya que este sector con menos recursos es el que se ve más expuesto a situaciones de riesgo. Ellos perciben que las autoridades no son capaces de resolver sus problemas de seguridad, tanto personal como colectiva, y entienden que existe una "injusticia" en el sistema, ya que sólo pueden resguardarse mejor aquellos que tienen recursos para hacerlo.

Muchas veces esta misma sensación acompaña a vecinos de municipalidades con menos recursos, porque ven que no cuentan con financiamiento para llevar adelante obras que les entreguen seguridad. Pero, no hay que olvidar que al municipio - como la expresión local de la administración pública - le compete hacerse cargo de la ejecución de los programas sociales considerando la participación de la comunidad. A mi parecer, es aquí donde radica la importancia de los municipios, es decir lo importante es que en cada comuna exista un ente que sea capaz de motivar y organizar a sus integrantes para que todos unidos logren conseguir los fines que se proponen. No estoy hablando de una cuestión de recursos, que pese a ser importantes, no son en definitiva lo que más pesa. Así lo demuestra la experiencia; el capitán Sydney Houston <sup>47</sup>, jefe de análisis del Departamento de Servicios Policiales de la OS 1 de Carabineros y experto en seguridad de esa institución, afirma que lo importante es que los vecinos tengan la inquietud de organizarse y realmente colaboren para prevenir ser víctimas del delito. "Sólo por mencionar un caso, nosotros en la comuna de Macul logramos implementar un sistema de señales secretas entre los vecinos, por ejemplo a través de un silbato que se transmite de casa a casa, los vecinos han salido en ayuda de las víctimas y comunican el hecho a la Comisaría de Carabineros más cercana. Así también, han implementado otros ingeniosos sistemas para protegerse, sin incurrir en grandes desembolsos monetarios. Basta un poco de ingenio y la buena voluntad de cooperación entre los vecinos para lograr grandes cosas", asegura el capitán Houston.

---

<sup>47</sup> En entrevista.

La comunidad en el tema de la prevención tiene mucho que hacer, por esta razón Carabineros de Chile y el Ministerio Secretaría General de Gobierno firmaron, en enero de este año, un convenio de cooperación. La iniciativa de trabajo conjunto entre ambos organismos se sustenta en la convicción que la seguridad pública es una condición social que sólo puede lograrse con la participación activa de la comunidad. Por esta razón se firmó este convenio, para contribuir al mejoramiento de la seguridad pública, como también, para aumentar los niveles de percepción en seguridad.

Todo lo anterior se inserta en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana que es una iniciativa de trabajo emprendida por la Intendencia de la Región Metropolitana y la División de Organizaciones Sociales del Ministerio Secretaría General de Gobierno, desde el año 1994 a la fecha. Sus fines apuntaron a desarrollar la acción comunitaria en este ámbito, entendiendo que sólo una acción coordinada de los organismos públicos con la comunidad pueden generar un clima de segura convivencia.

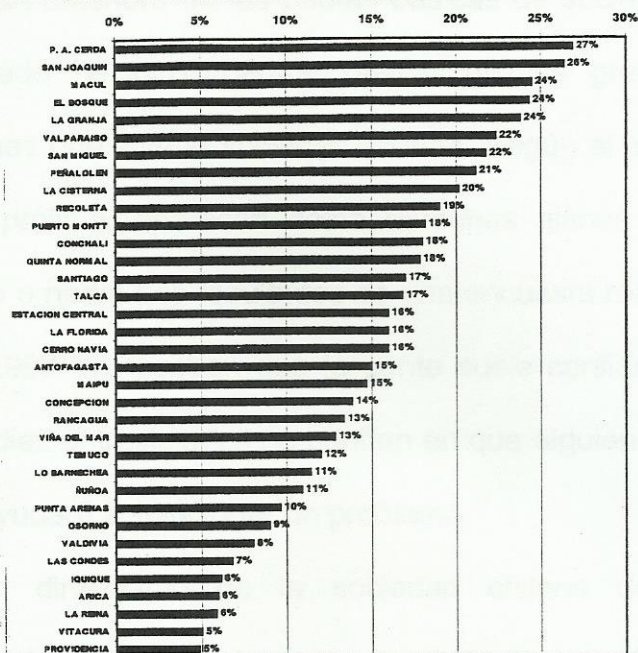
Las encuestas han demostrado que el problema de robo, especialmente aquel que conlleva violencia en las personas, no está afectando por igual a todos los sectores de la población, sino que afecta mayormente y de forma más grave a los más pobres. En las comunas urbanas pobres, los niveles de alto temor alcanzaron a un 25 por ciento de la población adulta de esas comunas. Ese 25 por ciento se refiere a personas que declaran sentir temor siempre. Esto en contraste con las comunas de mayores recursos, donde ese porcentaje representa a un 5 por ciento de la población adulta <sup>48</sup>. En general, se ve que en

---

<sup>48</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia. Diagnóstico y proposiciones a partir de la experiencia chilena". Santiago, 1999.

En las comunas más pobres, los robos violentos están siendo cometidos por jóvenes que han desertado del colegio y del hogar a temprana edad y se dedican en la calle, haciendo del robo su modo de vida.

### Proporción de la Población con Alto Temor en las Diversas Comunas del País



En este gráfico se presentan las comunas investigadas ordenadas de forma descendente de acuerdo con el nivel de alto temor existente en ellas. Es decir, la proporción de personas que declaró siempre tener temor de ser asaltado o robado al salir de su hogar, al volver al anochecer a su casa, al caminar solo por su barrio y dentro de su casa en las noches.

Se está dando la tendencia general de la "desconfianza hacia el otro". Los altos niveles de incertidumbre, las posibilidades de riesgo vital o de integridad física y las restricciones en las posibilidades de acción, se traducen en una gran desconfianza frente a las personas desconocidas. Todo esto hace que las personas se vuelvan cada vez más hacia su propio refugio, reduciendo fuertemente las posibilidades de interacción social con sus pares y esto se

traduce en menores probabilidades de encontrar soluciones cooperativas a los problemas comunes.

A similares conclusiones se llega en el informe elaborado por las Naciones Unidas, "Desarrollo humano en Chile" <sup>49</sup>, donde se da a conocer la existencia de un deterioro de las pautas básicas de sociabilidad. La razón de fondo del miedo "al otro" parece radicar en las grandes y aceleradas transformaciones que vive la sociedad chilena. Según el informe, actualmente el vecino, el prójimo, aparecen como personas ajenas con las cuales se comparte poco o nada. Los resultados de una encuesta realizada por el CEP y el PNUD en 1997 demuestran que la gente suele confiar sólo en su familia. Seis de cada diez entrevistados no confían en que alguien que no pertenece a su hogar les ayudará a solucionar un problema.

El gran dinamismo de la sociedad chilena descansa sobre las estrategias individuales, no sobre un *animus societatatis*. Parece no existir un "nosotros" capaz de hacerse cargo de la vida en sociedad.

#### La fragilidad del "nosotros"

Sociabilidad: La fragilidad del "nosotros"	Evaluación positiva	Evaluación Negación	NS/NS
Confianza en recibir ayuda de los demás	41,5	40,7	0,9
Facilidad para organizar la gente	36,5	63,4	1,2
Confianza en recibir ayuda ante la agresión	11,7	87,7	0,7

**Fuente:** Encuesta Nacional sobre Seguridad Humana CEP- PNUD, 1997

<sup>49</sup> PNUD: "Desarrollo Humano en Chile 1998". Marzo de 1998.

## CAPITULO X:

# Seguridad Privada

Se ha extendido un mito que dice que la seguridad privada es un negocio que se puede hacer de cualquier manera. Pero la realidad es que la seguridad privada es un negocio que requiere de una gran inversión y de una gran experiencia. La seguridad privada es un negocio que se puede hacer de muchas maneras, pero la mejor manera es a través de una empresa especializada. La seguridad privada es un negocio que se puede hacer de muchas maneras, pero la mejor manera es a través de una empresa especializada. La seguridad privada es un negocio que se puede hacer de muchas maneras, pero la mejor manera es a través de una empresa especializada.

La desconfianza en los mecanismos públicos de seguridad han dado mayor protagonismo a los mecanismos privados. El creciente miedo al delito motiva conductas elusivas y medidas de seguridad doméstica. Especialmente en Santiago, está a la vista el aumento explosivo del mercado privado de seguridad. La privatización se hace visible en la proliferación de armas y en la presencia de cerca de 14 mil guardias privados y en el cierre de las calles. De acuerdo con un estudio de la Fundación Paz Ciudadana, en 1994 los chilenos gastaron cerca de 100 millones de pesos en diversas medidas de seguridad privada.

Se ha extendido tanto este fenómeno, que ya no podemos hablar de seguridad pública pues las órdenes que obedece la seguridad no son otras que los intereses individuales de quien contrata un servicio, o los intereses grupales de quienes se han organizado para resolver el problema conjuntamente.

Algunos piensan que la privatización del servicio de seguridad es por definición violenta, porque priva a las comunidades del derecho que tienen de ser defendidas por el Estado y porque hace que las fuerzas de seguridad existentes, respondan a intereses particulares, o colectivos de un grupo, pero no al interés público estrictamente hablando <sup>1</sup>. Pero frente a esto se puede argumentar que la vigilancia privada es una concesión dada por el Estado a los particulares, para que desarrollen actividades que limitan con la seguridad pública. Por tal razón estas normas deben ser reguladas por el Derecho Público e interpretarse restrictivamente <sup>2</sup>. En sentido estricto, la seguridad tiene una dimensión privada y otra pública. Así, cuando alguien cierra la puerta de su

<sup>1</sup> LADES: "La violencia en Chile". Santiago, 1993.

<sup>2</sup> El Mercurio, mayo de 1997.

compra alarmas y contrata personal para que le brinde protección, está ejerciendo un derecho de modo excluyente dentro de un área específica. Pero al mismo tiempo, está contribuyendo a la disuasión de delincuentes y de ese modo a la provisión de un bien público. Ello debiera ser alentado por la autoridad y no mirado con recelo, ni poner obstáculos para que ello se concrete, el hecho de que los particulares quieran procurarse más medidas de seguridad, debe ser algo que nazca de ellos, algo totalmente voluntario.

En relación a este tema del derecho que tiene cada persona para establecer nuevas medidas de seguridad, aparte de las que le entrega el Estado, hay que mencionar la Ley 19.303 que estableció que determinadas entidades estaban obligadas a mantener un organismo de seguridad interno y presentar un plan de seguridad interno a la Prefectura de Carabineros que corresponda, pudiendo ésta ordenar la modificación del mismo. Incluso, en determinados casos se faculta a los intendentes y gobernadores para solicitar un informe de carácter secreto a Carabineros sobre el cumplimiento de la ley. Más aún la obligación de elaborar un plan de seguridad se hizo extensivo a toda empresa que recibiera, mantuviera o pagara valores o dinero en un monto diario superior a 500 UF<sup>3</sup>.

Esta medida es bastante injusta, por cuanto nadie puede ser obligado a tomar medidas de seguridad adicionales a las que el Gobierno en su calidad de administrador de la gestión del Estado deba dar. Es al Estado a quien le corresponde velar por el orden y la seguridad pública, pues éste es un bien público cuya provisión no puede ser delegada. Nadie pone en duda que es un problema que concierne a todos, y que requiere de la colaboración de todos

para prevenirlo y enfrentarlo. Precisamente por ello, es que el Estado recauda impuestos, cobrándolos a los particulares. Ello no significa que los particulares no puedan, legítimamente y dentro del marco de la ley, procurarse mayores niveles de seguridad que guarden proporción con los bienes que están resguardando. De hecho, en cualquier circunstancia, en la realidad lo hacen. Distinto es que tengan que asumir la responsabilidad de proveer los niveles básicos de seguridad inherentes a una sociedad civilizada.

No parece adecuado que el Estado en su calidad de garante del orden y la seguridad, obligue a los particulares, a su costo, a adoptar e implementar una serie de medidas de seguridad sin mecanismos alternativos y competitivos. Ello porque el costo de implementar cualquier medida de seguridad no puede ser impuesto verticalmente por la autoridad, hacerlo implicaría que el Estado les estuviera cobrando una especie de segundo impuesto.

En cuanto al tema de la seguridad privada, hay que mencionar que el Gobierno de Aylwin no realizó ninguna campaña efectiva para prevenir el delito ni para estimular la capacidad de autodefensa de las personas, en el sentido de no facilitar conductas imprudentes o descuidadas. Las únicas campañas realizadas para prevenir los delitos y fomentar a la comunidad a protegerse contra la delincuencia fueron producidas por un organismo no gubernamental, la Fundación Paz Ciudadana. Cabe recordar que la primera campaña de este tipo realizada en Chile, data del año 1993 y estuvo al aire durante los primeros tres meses del año <sup>4</sup>. Fue sólo con Frei, que el Gobierno se empezó a

---

<sup>4</sup> Guzmán, Eugenio: "Políticas públicas y delincuencia: Una agenda político social". Enero de 1994.  
Allamand, Andrés: "Hacia una efectiva política de Estado". En Foro Político sobre Seguridad Pública. Santiago, marzo de 1994.

preocupar de este punto referido a la labor comunicacional para mantener informada a la población.

En este orden uno de los grandes avances logrados bajo la administración de Aylwin fue la aprobación de la Ley de Legítima Defensa, que fue una iniciativa del diputado de Renovación Nacional, Alberto Espina. Dicha norma permitió que las personas que se defendieran de un ataque no fueran detenidas ni enviadas a la cárcel por las lesiones que pudieran provocar a sus agresores. La ley dispone que las personas deben ser dejadas en libertad en forma inmediata o bien dejarlas detenidas en su hogar, mientras se investigan los hechos.<sup>5</sup> La Ley tuvo un carácter excepcional y fue un mecanismo para proteger a la gente que tenía que recurrir a la legítima defensa producto de los ataques de que fueran objeto.

---

<sup>5</sup> El Mercurio, 30 de mayo, 1994.

## **CAPITULO XI:**

# **Mayor                      Violencia,** **Tecnología                      y** **Sofisticación                      en                      los** **Delitos**

Los niveles de delincuencia común aumentaron durante los dos primeros años de gobierno concertacionista, posicionándose con gran fuerza en la opinión pública. Así lo revelaron los estudios realizados por CERC y CEP-Adimark. En ambos estudios el tema de la delincuencia, robos y asaltos, ocupó el primer orden de prelación en las preocupaciones de la ciudadanía, muy por encima de las siguientes. De acuerdo al segundo de los trabajos mencionados, "más del 70 por ciento de las personas temían ser objeto de un asalto. El 35 por ciento declaró haber sido víctima, o sus familiares o un conocido, de un acto violento en la vía pública en los últimos tres meses (mayo, junio y julio de 1991) y un 16 por ciento se declaró víctima de daño o robo en su vivienda en los últimos doce meses" <sup>1</sup>.

Asistimos a un proceso donde los delitos se están haciendo cada vez más complejos y sofisticados. La mayor espectacularidad y violencia ejercida por los delincuentes ha contribuido a aumentar la percepción de inseguridad percibida por el común de la gente. Así lo advertía en octubre del '90, el Presidente Subrogante de la Corte de Apelaciones de Santiago, Enrique Paillás quien dijo darse cuenta diariamente de esta realidad, "nosotros en los procesos vemos cómo los delincuentes son cada vez más audaces. No tienen ningún respeto por la vida y su nivel de atrevimiento cada vez va más lejos, ya no le temen a las sanciones que puedan recaer sobre ellos" <sup>2</sup>.

El Intendente Metropolitano, Luis Pareto también considera que se han producido cambios cualitativos en la violencia, "no podemos negar que se están

<sup>1</sup> Datos de Referencia, CEP, N° 82, agosto de 1991.  
<sup>2</sup> El Mercurio, 23 de octubre, 1990.

roduciendo hechos con características absolutamente diferentes al tradicional hecho delictual. Hoy se emplea espectacularidad, violencia y se llega hasta la muerte; antes se limitaba a la intimidación”<sup>3</sup>.

El nivel de sofisticación de los delitos y de la violencia empleada en su comisión se pueden establecer en una escala que comprende desde el solitario artesanal que utiliza procedimientos rústicos, directos y tradicionales, hasta la acción de grupos delictivos que denotan una alta organización, grado de instrucción en la preparación y estudio en la perpetración del asalto, en lo que es la conspiración para llevarlo a cabo, así como en la disposición de las alternativas resguardos para facilitar la huída y la elusión de las reacciones policiales que el delito despierte.

A ello mucho ha aportado la relación existente entre los grupos delictuales comunes y los grupos políticos extremistas que emplean la violencia también como forma de financiamiento. Éstos han puesto al servicio de las mafias locales todo un aparataje organizativo probadamente eficiente en la planeación de la comisión de hechos de violencia, así como en la provisión de los escapes y pasadizos a la vida clandestina que borran toda huella que posibilite una pesquisa minuciosa con posterioridad al delito<sup>4</sup>. En el caso de los delitos cometidos por extremistas, no se da tanto el uso de violencia innecesaria, ya que en ellos prima una mayor racionalidad, lo que no significa que no haya violencia. Lo que sucede es que el uso de ésta, va directa y racionalmente ligado al propósito perseguido y

---

<sup>3</sup> Las Últimas Noticias, 25 de octubre, 1990.

ejercen, por lo tanto, una violencia innecesaria atendidas las características del delito.

Durante esta última década cada vez se han hecho más comunes cierto tipo de delitos. Los delitos contra la propiedad encabezan las listas, negocios, automóviles, casas particulares y bancos son los blancos preferidos de los asaltantes. La intimidación y el uso de la fuerza en estos actos se usan cada vez más, la espectacularidad con que se cometen éstos y otros delitos también va en aumento. Como lo señaló a la prensa un prefecto de la policía civil: "Lo que ha aumentado es la violencia y la espectacularidad de los delitos. Hoy el delincuente es más avezado, ha mejorado sus técnicas y es más resuelto, lo que redundará en una mayor peligrosidad". Quizás sea posible hablar de una nueva cultura de la delincuencia donde la audacia, la resolución, los elementos técnicos y la violencia han pasado a ser componentes centrales <sup>5</sup>.

El que en ese entonces era general de Carabineros y que más tarde sería el General Director de esa institución, Fernando Cordero manifestó <sup>6</sup> que en cuanto a los índices estadísticos que maneja la institución, no existe un aumento desproporcionado de la delincuencia; lo que sí se ha dado es un cambio en el modus operandi de los delincuentes, el que cada vez es más técnico, especializado y audaz, es esto lo que muchas veces genera una falsa alarma en la

---

<sup>5</sup> Benavente, Andrés y Jaraquemada, Jorge: "Análisis de diagnóstico y proyección de la delincuencia en Chile".

<sup>6</sup> En reportaje "El verdadero rostro de la delincuencia", Revista Página Abierta, N° 27, 12 al 25 de noviembre de 1990.

<sup>7</sup> En entrevista.

opinión pública. La televisión ha jugado un rol importante en esto, ya que el delincuente tiene acceso rápido a la información y de allí saca modelos, imita.

En el caso de asaltos a residencias, antes existía el temor a dejarlas solas por miedo a que los delincuentes las desvalijaran. Ahora se dan situaciones en que los robos se cometen en casas con sus residentes e incluso a plena luz del día, sin que esto constituya un obstáculo para los cada vez más osados antisociales. Este hecho también evidencia una mayor preparación por parte de los delincuentes para asumir el riesgo de enfrentarse con los moradores a quienes deben reducir para cometer el asalto y robo. Aparecen dispuestos, por lo mismo, a emplear una mayor dosis de violencia para lograr sus objetivos.

En el estudio realizado en octubre de 1992 por el Instituto Libertad y Desarrollo, que tomó como base de análisis los delitos mencionados en la prensa, durante el período enero-septiembre de 1992 (conformando un universo de 350 casos) se concluyó que se había producido un singular aumento en la magnitud del uso de la violencia, la que no guardaba relación con el objetivo delictual perseguido. Varias fueron las características de los delitos que avalaron dicha hipótesis. En primer lugar, la utilización de violencia innecesaria en un 14,6 por ciento de los casos de asaltos consignados, con un resultado de muerte en el 60 por ciento, o de lesiones, donde las víctimas no pusieron resistencia. En segundo lugar, se observa en todos los casos de la muestra el uso de armas, de las cuales la gran mayoría corresponde a armas de fuego. Ello estaría indicando una mayor profesionalización del asaltante y la existencia de una fluidez transnacional en el mercado informal de las armas de fuego.

En el siguiente cuadro se aprecia el tipo de arma utilizada con mayor frecuencia en los actos delictuales <sup>7</sup>.

---

**Tipo de arma**

Uso de armas blancas	4,0 %
Uso de armas de fuego cortas	90,6 %
Uso de armas de fuego largas	5,4 %

---

Del mismo estudio se desprenden varios indicadores que demostraron que en la perpetración de los asaltos hay una mayor sofisticación en cuanto a su preparación y ejecución. Uno de ellos es la participación más reiterativa de grupos en los atracos, en lugar de individuos aislados, lo cual evidencia una mejor capacidad organizativa de los delincuentes en proporción a la magnitud del delito. También se concluyó a la luz de las cifras arrojadas por el estudio, que un 67,1 por ciento de los asaltos son efectuados por bandas integradas por tres o más delincuentes, frente a un 4 por ciento de atracos individuales y un 28,9 por ciento de perpetrados por dos asaltantes. Otra característica que merece ser mencionada respecto a los asaltos grupales se refiere a la distribución de papeles en la ejecución de los delitos, lo que también estaría demostrando que estamos en presencia de una mayor elaboración en la estrategia y planificación de ellos.

El gerente general de la Fundación Paz Ciudadana, Carlos Valdivieso se refirió al tema del aumento de la violencia en los delitos <sup>8</sup>, él estima que el fenómeno parece originarse en dos razones. Una, en el hecho de que se está haciendo cada vez más común que los delincuentes sean más jóvenes (esto es un fenómeno que se viene dando con mayor fuerza desde comienzos de esta década), más inexpertos y por ello actúan bajo mucha presión, con muchos nervios, sin saber con que se van a encontrar. Por otra parte, vemos que es gente que, por su temprana deserción escolar, se ha educado en la calle, en un ambiente de alta presencia de alcohol, drogas, pandillas y violencia. A todo esto se le suma el hecho de que cada vez es más fácil para los delincuentes acceder a armas para cometer sus delitos. En ocasiones las obtienen en sus mismos delitos, como por ejemplo asaltos a residencias particulares donde las hay, en enfrentamientos con uniformados que las portan, las fabrican ellos mismos o incluso las arriendan a otros delincuentes.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin y posteriormente de Eduardo Frei, mucho se ha debatido en torno al tema del aumento de los hechos delictuales, las autoridades y personeros de gobierno han afirmado que más que un aumento cuantitativo en los delitos, lo que ha habido es un aumento en las cualidades que estos tienen, vale decir, en muchas ocasiones se afirmó que los delitos estaban siendo cada vez más violentos y más espectaculares. En tal sentido iban las declaraciones del Vicepresidente de la República, Enrique Krauss quien

declaraba, "más que un incremento en el número de hechos delictuales, se ha producido un aumento en la espectacularidad de éstos". Asimismo, planteaba que lo que estaba sucediendo en el país formaba parte de un proceso mundial y que el Gobierno no podía garantizar que no ocurrieran nuevos delitos <sup>9</sup>. Pero esta afirmación estaba negando el hecho de que en el país hubiese un aumento en la cantidad de delitos cometidos y estas declaraciones son opuestas a las que sólo unos meses antes emitía el mismo Enrique Krauss en el diario "La Nación", donde reconocía que era evidente que se había producido un aumento en los hechos delictuales en el país y manifestaba la preocupación que sentían las autoridades por las características de éstos, las armas de fuego utilizadas, etcétera <sup>10</sup>.

En el mismo orden Horacio Toro, Director de Investigaciones de la época (octubre de 1990), respecto al aumento de los actos delictuales aseguraba que personalmente había entregado antecedentes estadísticos que mostraban que ese aparente recrudecimiento no era tal". Afirmó en esa oportunidad: "Estadísticamente no estamos en niveles superiores al año 89, pero eso es muy fácil de ver y reconocer, lo que sí hay es mucha más espectacularidad en ciertas formas delictuales que antes no ocurrían y que hoy día sí están siendo bastante frecuentes" <sup>11</sup>.

<sup>9</sup> El Mercurio, 10 de octubre, 1990.

<sup>10</sup> La Nación, 23 de septiembre, 1990.

### **1.1 El Boom de los Asaltos Bancarios**

Otro "blanco" bastante común para los delincuentes, desde comienzos de los 90, han sido los asaltos a empresas y a entidades bancarias. Esto porque no existen disposiciones especiales que traten este tipo de delitos, el delincuente sabe que de ser procesado, su pena será baja o mediana y que podrá recuperar su libertad.

Los factores causales de este incremento delictual son múltiples y complejos. La opinión más difundida atribuye la mayor responsabilidad a las propias instituciones financieras, las que disponen de medidas de seguridad insuficientes para disuadir la ejecución de estos delitos. Las instituciones financieras carecían de un estímulo para prevenir ese tipo de situaciones, puesto que disponían de seguros que cubrían eventuales daños patrimoniales de los robos. Pero, la frecuencia de este tipo de delitos aumentó tanto, que las primas de seguros se fueron encareciendo correlativamente.

Frente a la ola de asaltos perpetrados a las instituciones bancarias y entidades financieras, el Gobierno decidió crear un comité de seguridad, que funcionaría periódicamente y tendría por labor coordinar las medidas que se tomaran para controlar y detener la ola de asaltos que afectaban a los bancos y entidades financieras. El comité fue constituido en febrero de 1992 y estuvo integrado por el Ejército, Carabineros e Investigaciones, con el apoyo de la Asociación de Bancos <sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El Mercurio, 10 de octubre, 1990.

<sup>13</sup> El Mercurio, 7 de febrero, 1991.

El Gobierno dictó un decreto, mediante el cual se adoptaron una serie de medidas para prevenir los delitos bancarios y financieros. El Subsecretario del Interior, Belisario Velasco expresó en El Mercurio <sup>13</sup> que durante el período enero-mayo de 1992 sólo se habían registrado 14 atracos con violencia a instituciones bancarias, esto en comparación a 54 ocurridos en igual período del año 1991. También manifestaba que la “notable disminución” podría haber bajado aún más si todas las entidades bancarias aplicasen en todas las sucursales las medidas dispuestas en el decreto 488.

---

<sup>13</sup> El Mercurio, 24 de mayo, 1992.

# CAPITULO XII:

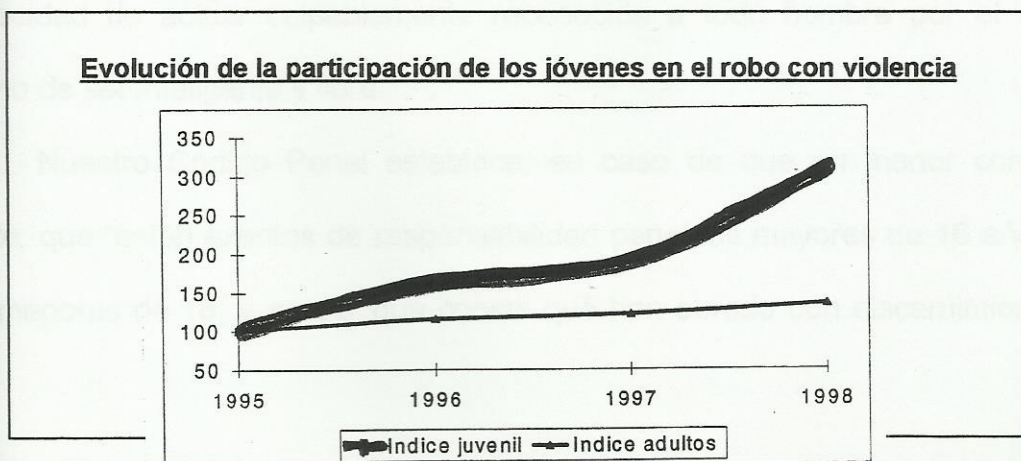
## Delincuencia Juvenil

La mayor violencia está acentuada por el hecho de que los delincuentes más jóvenes. Como se puede observar en el gráfico que está a continuación, en 1980 cerca de uno de cada cinco casos de delitos perpetrados por un joven menor de 20 años, en un rango de edad entre los 11 y 17 años. En 1987, dicha proporción subió considerablemente a uno de cada 15 del total de delitos perpetrados en los años 11 y 17 años. En 1997, dicha proporción subió considerablemente a uno de cada 10 del total de delitos perpetrados en los años 11 y 17 años. De esta forma en 1997 el 46 por ciento de los delitos con violencia fue cometido por personas menores de 20 años.



La delincuencia juvenil ha llegado a ocupar un lugar cada vez más relevante en la preocupación social, desde una perspectiva claramente centrada en la seguridad y el orden público. A nadie deja inmune el hecho que diario se estén cometiendo delitos cada vez más cruentos por parte de estos menores, que actúan impunemente amparados por una legislación que está marcada por el paso de los años y que, sin duda, requiere de una urgente revisión.

La mayor violencia está siendo perpetrada en forma creciente por delincuentes más jóvenes. Como se puede observar en el gráfico que está a continuación, en 1995 cerca de uno de cada cinco robos con violencia era perpetrado por un joven menor de 18 años, en un rango de edad entre los 11 y 17 años. En 1997, dicha proporción subió aproximadamente a uno de cada tres. Si bien los jóvenes entre 18 y 19 años no presentan un porcentaje creciente de participación en crímenes violentos, dicho porcentaje es significativo y se encuentra en torno al 17 por ciento en los tres años en cuestión. De esta forma en 1997, el 48 por ciento de los robos con violencia fue llevado a cabo por personas menores de 20 años <sup>1</sup>.



## **12.1 Responsabilidad Penal en los Menores**

Las normas que regulan en Chile la situación jurídica de los jóvenes infractores de la ley no están contenidas en un solo cuerpo legal orgánico y sistematizado, sino que ellas se encuentran integrando diversos cuerpos legales. Las normas principales están contenidas en el Código Penal, en el Código de Procedimiento Penal y en la Ley de Menores N° 16.618. El problema que surge a causa de esta amplia dispersión de normas es que se hace difícil su interpretación y surgen conflictos de esta índole tanto en lo sustantivo como en lo procesal <sup>2</sup>.

La ley penal exige como presupuesto de aplicación: la imputabilidad del sujeto que comete el delito, razón por la cual la inimputabilidad significa la imposibilidad de dicha aplicación. Desde esta perspectiva en el ordenamiento jurídico chileno se considera que los menores de cierta edad son inimputables, a causa de que su desarrollo psicológico todavía inacabado los priva de la capacidad para comprender el significado jurídico de sus actos y en consecuencia de autodeterminarse. Según el experto en derecho penal juvenil Antonio Mesas <sup>3</sup>, la imputabilidad, en cuanto requisito de punibilidad, es la capacidad de actuar culpablemente reconocida a todo hombre por el solo hecho de ser inteligente y libre.

Nuestro Código Penal establece, en caso de que un menor cometa delito, que "están exentos de responsabilidad penal los mayores de 16 años y los menores de 18, a no ser que conste que han obrado con discernimiento".

---

<sup>2</sup> Fernández, Hernán: "Menores infractores de la ley". Santiago, 1993.

<sup>3</sup> Mesas, Antonio: "Niños y jóvenes criminales". Granada, 1995.

Vale decir, en el caso de los menores entre 16 y 18 años, la inimputabilidad está condicionada al discernimiento.

El **trámite de discernimiento** ya ha sido abolido en casi todo el mundo fijando la responsabilidad penal a partir de una determinada edad. Su existencia no parece tener ventaja alguna, ya que sólo contribuye a alargar los procesos y a mantener, muchas veces innecesariamente, a menores en la cárcel. Además actualmente, la declaración de discernimiento que se aplica a los menores entre 16 y 18 años, se ha convertido en un mero trámite judicial a partir del cual los menores aparecen privados de libertad en cárceles y otro tipo de establecimientos entre 30 y 45 días, mientras se establece su responsabilidad penal.

La gestión procesal de la "declaración de discernimiento", le corresponde por mandato legal al juez de menores. Esta institución legal ha sido controvertida tanto en los aspectos de fondo (referidos a la función y concepto) y en cuanto a su forma, como por ejemplo la privación de libertad de los menores durante su realización, agravada ésta en los hechos, por el ingreso de los menores para este fin a centros penales (Centros de Detención Preventiva o Centros de Readaptación Social).

La ley <sup>4</sup> establece en el inciso segundo de su artículo N° 28, que "la declaración previa acerca de si ha obrado o no con discernimiento, deberá hacerla el juez de menores, oyendo al Consejo Técnico de la Casa de Menores o a alguno de sus miembros en la forma que determine el reglamento. En caso de no existir Casa de Menores, deberá oír al funcionario adecuado indicado en la letra 1) del artículo 3". Con relación a este tema hay que aclarar que los

informes técnicos son considerados como no esenciales dentro del trámite del discernimiento. Se puede concluir esto interpretando el inciso primero del artículo 347 Bis A del Código de Procedimiento Penal, que prescribe en su parte final que: "Si el juez de menores no ha recibido los informes técnicos correspondientes, prescindirá de ellos para formular la declaración". Otro punto importante en el tema del discernimiento es tener claro que el juez, por ley, tiene un plazo máximo de 15 días para pronunciarse. Este punto es importante porque debemos tener presente que mientras se realiza este trámite, el menor permanece privado de libertad.

Luego, si el menor es declarado con discernimiento, se le aplica plenamente la ley penal contemplada en el Código Penal, y si es condenado, su rehabilitación se efectúa en establecimientos de Gendarmería. En el caso de los menores de 18 y mayores de 16 años que hayan obrado sin discernimiento serán juzgados por el juez de menores, quien sólo puede aplicar las medidas establecidas en la Ley de Menores. Los menores son devueltos a sus padres o bien quedan sujetos a una justicia de tipo tutelar, que es la que aplica el juez de menores y que determina su rehabilitación en establecimientos dependientes del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

Establecer una edad razonable a partir de la cual un menor es responsable desde el punto de vista penal es un problema bastante complejo. Desde 1990 que el Gobierno ha trabajado para adoptar las medidas legislativas y administrativas que aseguren la plena aplicación de sus disposiciones, en este contexto desde 1994 el Ministerio de Justicia y Unicef trabajan para promover la reforma legislativa y adecuación de las prácticas administrativas y

judiciales destinada a dar plena garantía y protección efectiva a los derechos de los niños y adolescentes.

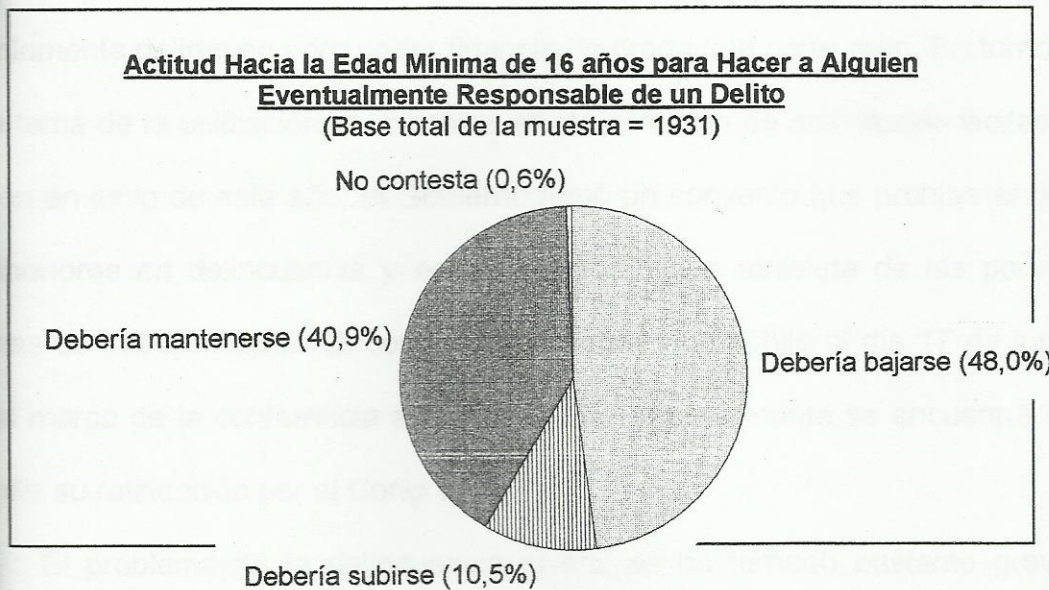
Es en virtud de esos principios, que desde hace unos años parlamentarios de derecha y de oposición se unieron para realizar una modificación a la legislación que contempla la responsabilidad penal juvenil. La edad de 18 años fijada por ley, parece excesiva si se considera la gran cantidad de delitos cometidos por menores de edad, sobre todo, durante estos últimos años.

Así opina el general director de Carabineros, Manuel Ugarte quien sostiene: "La inimputabilidad bajo los 16 años hay que revisarla. La juventud tiene acceso hoy a información más expedita y sabe a más temprana edad lo que es malo. Creo que el examen de discernimiento debe hacerse a partir de los 14 años"<sup>5</sup>.

Esta misma inquietud se puede apreciar en la población, que quiere que se termine con la impunidad que virtualmente poseen hoy algunos menores delincuentes. Así lo demuestra el estudio de opinión pública realizado por la empresa DESUC - COPESA en mayo de 1997, donde el 48 por ciento de la población encuestada opina que debería bajarse la edad mínima que la ley contempla para hacer responsable a un menor.

---

<sup>5</sup>La Segunda, 3 de abril, 1998.



El tema en cuestión no es simple de resolver. Hay dos bienes jurídicos que se han puesto en juego. Por una parte, la seguridad de la población, que se ha visto afectada este último tiempo con la impunidad con que menores de edad cometen delitos contra la propiedad y las personas. Por la otra, el derecho a su rehabilitación y el perjuicio que causa a este propósito el asimilar la situación a la de los delincuentes adultos. Así, si se privilegia el primer bien, la seguridad de la población, pareciera adecuado rebajar la edad de la responsabilidad penal y eliminar el trámite de discernimiento; si en cambio se prefiere dar primacía al segundo bien, la rehabilitación; sería inconveniente la rebaja de edad, pues condenaría a los menores a convivir con los delincuentes adultos.

Lo anterior, más aún, tomando en cuenta que se ha podido observar una tendencia a hacer una cierta utilización de estos menores por parte de delincuentes adultos, esto debido a que estos niños-jóvenes no son castigados con la cárcel. Estos jóvenes son fácilmente introducidos en el delito, atraídos

muchas veces por el dinero fácil que logran obtener y en otros casos simplemente delinquen para poder financiar la droga que consumen. En torno a este tema de la utilización de menores en la comisión de actividades ilícitas<sup>6</sup>, recién en junio de este año, el Gobierno firmó un convenio que prohíbe el uso de menores en delincuencia y establece prohibición absoluta de las peores formas de trabajo infantil. El convenio fue firmado por Chile el día 17 de junio en el marco de la conferencia anual de la OIT y actualmente se encuentra en trámite su ratificación por el Congreso.

El problema de la delincuencia juvenil se ha tornado bastante grave, debido al alto porcentaje de delitos cometidos por menores. Esta situación ha llevado a algunos parlamentarios a discutir el tema y proponer una revisión de la legislación actual. Desde el gobierno de Patricio Aylwin (1991) que se viene arrastrando el estudio del proyecto de ley que pretende rebajar la edad que determina que un menor es plenamente responsable de sus actos. Hay que tomar en cuenta que los actuales 18 años de edad que fija la ley para considerar plenamente responsable a una persona, significa que en la práctica, muchos delincuentes queden impunes de los delitos que cometen.

En noviembre de 1993, el Senado rechazó el informe de la comisión mixta acerca del proyecto de ley sobre discernimiento y responsabilidad penal en los menores. En este informe la comisión mixta proponía eliminar el trámite de discernimiento, estableciendo cierta responsabilidad penal a partir de los 14 años de edad y plena responsabilidad a los 17 años<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> El Mercurio, 27 de junio, 1999.

<sup>7</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Discernimiento y responsabilidad penal de los menores". 25 de noviembre, 1993.

Respecto a esa decisión presidencial se suscitaron encontradas opiniones frente al tema. Los partidos de Gobierno no estuvieron muy de acuerdo en llevar adelante la iniciativa de rebajar la posibilidad de imputabilidad penal de los 16 años a los 14. Entre los argumentos que sostuvieron para estar en contra estaba el que afirmaba que el proyecto de ley resultaba absolutamente contradictorio con la ratificación por el Estado chileno de la Convención sobre Derechos del Niño firmada por el Presidente Aylwin en 1990<sup>8</sup>.

El Gobierno de Eduardo Frei, reestudió la iniciativa del Gobierno anterior y elaboró un nuevo anteproyecto, el que fue enviado al Congreso a fines de 1998, la idea contenida en el estudio era que se acabara con el actual sistema del discernimiento y se instaurara la responsabilidad penal entre los 14 y los 18 años. Se estableció que un menor no podría cumplir penas superiores a los tres años de reclusión y el confinamiento no podría cumplirse en cárceles de adultos, sino que sólo en centros especiales<sup>9</sup>.

En cuanto al actual proyecto aún en estudio, lo visualizo como positivo, ya que hay que considerar que la legislación que nos rige actualmente es muy antigua, y muchos aspectos que ella contempla han cambiado. Es importante mencionar que nuestro país junto con Paraguay y Uruguay, son los únicos países a nivel latinoamericano que aún no cambian sus leyes de menores para hacerlas acordes a la Convención de Naciones Unidas. Además, no podemos comparar la madurez que poseía una persona de 17 años hace treinta años atrás, a la madurez que posee actualmente un joven de esa misma edad. Hay

---

<sup>8</sup> La Epoca, 20 de diciembre, 1991.

<sup>9</sup> El Mercurio, julio de 1998.

que considerar que desde un punto de vista sociológico <sup>10</sup>, la sociedad de nuestros días, y sobre todo en la de los países más avanzados, las personas están accediendo a edad cada vez más temprana a posibilidades de vida social más amplia, esto como consecuencia de una madurez anticipada y por ello, también están accediendo a comportamientos criminales cada vez más graves y complejos.

La inimputabilidad en los menores, entendida como incapacidad de entender y de querer, produce un mecanismo de funcionamiento que irresponsabiliza al sujeto y lo inutiliza para el juicio penal. Como consecuencia de dicho mecanismo, se acude por razones preventivo generales y preventivo especiales al criterio de la peligrosidad del sujeto y su capacidad de reeducación. Así definido, el menor irresponsable de sus actos, pasa a ser un sujeto anormal al que habrá que corregir <sup>11</sup>. Esto tiene que ser analizado, ya que no puede ocurrir que un sujeto actúe sin responder de sus actos.

Otro de los problemas que se argumentan en contra de fijar la responsabilidad de los menores en 16 años, es que todos los mayores de esa edad que cometan delitos, deberán pasar por las cárceles y con ello aumentará la posibilidad, dada la crisis por la que atraviesa el sistema carcelario, de que en vez de rehabilitarse, se perfeccionen como delincuentes. A este argumento debe enfrentarse aquel que afirma que fijar el discernimiento a esa edad significa aumentar el costo de cometer un delito, ya que con ello, el responsable sería juzgado como adulto. Esto, sin duda, tendría un efecto positivo, por cuanto contribuiría a aminorar la delincuencia juvenil. En estos

---

<sup>10</sup> Mesas, Antonio: "Niños y jóvenes criminales". Granada, 1995.

términos, parece conveniente que sea 16 años la edad en que se fije la plena responsabilidad penal. Así lo sostienen miembros del Instituto Libertad y Desarrollo, quienes afirman: "Ante argumentos encontrados creemos que deben privilegiarse aquellos que enfatizan la importancia de la responsabilidad individual y la protección a la gran mayoría de ciudadanos que, lejos de cometer delitos, son víctimas de ellos" <sup>12</sup>.

El actual sistema público de atención ha sido incapaz de responder a las necesidades de rehabilitación y esto influye en el envío de menores a las cárceles. Existe escasez de plazas y pocas garantías de seguridad en los Centros de Observación y Diagnóstico (COD) que deben recibir a los menores mientras dura el proceso para determinar el discernimiento, el diagnóstico o el tratamiento ambulatorio que deben recibir. Los COD <sup>13</sup> son lugares destinados a recibir en forma transitoria a los menores en conflicto con la justicia mientras se resuelve su situación. Sin embargo, en la práctica, se registran en ellos atochamientos y sobrepoblación de jóvenes de diverso compromiso delictual, lo que hace difícil la labor del personal a su cargo, registrándose cada cierto tiempo motines y fugas.

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es un organismo centralizado dependiente del Ministerio de Justicia, responsable de coordinar, supervisar, orientar y estimular a las entidades de protección de niños con problemas de tuición o conducta, en especial aquellos derivados por los

---

<sup>12</sup> Zalaquett, Alejandro y Juan Pedro Santa María: "Criminología del menor delincuente". Universidad Católica de Chile.

<sup>13</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Delincuencia y responsabilidad penal en los menores". 31 de diciembre, 1992.

<sup>14</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Menores en conflicto con la justicia y su rehabilitación". 12 de marzo, 1998.

tribunales de menores. El rol del SENAME ha reemplazado no sólo a la familia, sino también a otros sectores del Estado y a la comunidad, en la cobertura de necesidades que en realidad no constituyen causales de ingreso a la red. Así es como un gran número de menores ingresa al sistema por motivos ajenos a los correspondientes a su sujeto de atención, como trabajo de la madre durante el día, también ingresan allegados por falta de vivienda, cesantía del jefe de hogar o marginalidad extrema <sup>14</sup>.

Asociado a lo anterior, el marco jurídico vigente faculta al juez de menores para aplicar una medida de protección a los niños considerados en peligro material o moral, así como aquellos infractores de la ley. Por tanto, muchos de ellos son objeto de medidas judiciales entre las que se incluyen la privación de libertad, puesto que la red asistencial se compone de más de un 50 por ciento de sus plazas por internados a causa de su pobreza o por carecer de una familia apta e incluso por carencias de necesidades básicas. El panorama señalado explica porque el sistema de atención a la infancia se encuentra permanentemente desbordado en su capacidad de respuesta a una demanda, cuyas características han excedido ampliamente una oferta de programas mayoritariamente estandarizada, e insuficientemente apropiada a las reales necesidades de niños y jóvenes.

En Chile, en 1928, se dicta la Ley de Protección de Menores, fuente directa de la actual Ley de Menores (Ley 16.618), que data del año 1967. Lo grave es que esta legislación vigente, basada en lo que se conoce como "doctrina de la situación irregular", desarrolla un tratamiento jurídico indiferenciado de las infracciones de la ley penal, de las situaciones derivadas

<sup>14</sup> Pilotti, Francisco: "Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile". Montevideo, 1994.

del riesgo social y de la amenaza o violación de los derechos de los niños. En consecuencia, el tratamiento indiferenciado del menor-abandonado y el menor-delincuente, parece considerar a los menores como objetos de protección y control, y no como sujetos de derecho. En el niño y adolescente se han confundido permanentemente la protección y el castigo, la reacción punitiva y la tutelar, la potestad punitiva del Estado y su potestad tutelar<sup>15</sup>.

Es importante mencionar que actualmente se encuentra en preparación la reforma a la Ley de Menores, que busca reconocer al niño como titular de derechos frente a sus padres y frente al Estado, contemplándose los mecanismos de exigibilidad que garanticen la vigencia de tales derechos tanto en el ámbito de las infracciones juveniles a la ley penal, como en el de la protección frente a las situaciones de amenaza o violación de derechos<sup>16</sup>.

Los casos de niños de difícil tratamiento no son atendidos por el SENAME, y muchas veces, por razones de seguridad los jueces no los envían a los COD, ya que presentan altas probabilidades de fuga, por lo tanto, terminan enviándolos a la cárcel, donde además de no lograr rehabilitarse, se perfeccionan como delincuentes<sup>17</sup>.

Gracias a la promulgación de la Ley de Erradicación de Personas Menores de Dieciocho años de las Cárceles de Adultos, iniciativa llevada adelante por el Presidente Eduardo Frei, se logró establecer una separación entre las cárceles destinadas a albergar adultos y aquellos recintos que tendrían a niños y adolescentes. Este punto resulta fundamental, ya que no es

<sup>15</sup> UNICEF y Ministerio de Justicia: "Ley, infancia y democracia". Anteproyecto de ley sobre responsabilidad por infracciones juveniles a la ley penal. Julio de 1998.

<sup>16</sup> Ministerio de Justicia: "Cuenta Pública Ministerial. Una nueva justicia para Chile". Santiago, 1997.

posible que los menores sean mezclados con los delincuentes adultos. El adolescente tiene derecho a una especial protección jurídica que se expresa en un sistema de justicia especializado y un conjunto de servicios e instituciones públicas y privadas para su atención.

En el período 94 - 95 el SENAME continuó con su tarea de asumir la administración directa de los Centros de Tránsito y Distribución y Rehabilitación Conductual, sólo en aquellas regiones en que no existía alternativa de administración adecuada por parte de instituciones colaboradoras. La asunción de esas administraciones por parte del SENAME, es una contribución concreta a la erradicación de niños y jóvenes de las cárceles. En el caso específico de erradicación de menores de las cárceles, durante los seis primeros años de esta década se destaca la implementación de proyectos de apoyo jurídico psicosociales, cuyo objetivo era entregar asesoría legal y técnica a los jóvenes menores de 18 años que resultaran reclusos, así desde 1994 hasta mediados de 1996 ya habían funcionando cerca de diez en las regiones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y Metropolitana <sup>18</sup>.

Así el año 1996 se terminó la ampliación de la Sección de Seguridad Comunidad Tiempo Joven en la Región Metropolitana y se iniciaron en esa época los proyectos de Centros de Observación y Diagnóstico, y Diagnóstico y de Rehabilitación Conductual en Antofagasta, la Serena, Talca, Concepción, Chillán y Valdivia <sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Delincuencia y responsabilidad penal en los menores". 31 de diciembre, 1992.

<sup>19</sup> Ministerio de Planificación y Cooperación: "Balance de seis años de las políticas sociales 1990/1996". Agosto de 1996.

<sup>20</sup> Ministerio de Justicia: "Cuenta pública del ministerio de Justicia 1996"

Frente al tema de la reforma penal juvenil, sin duda que es estrictamente necesario establecer un procedimiento penal especial para menores, diferente de aquel que se aplica a los adultos y que contemple criterios apropiados de juzgamiento y alternativas de tratamiento integral que permitan una efectiva reinserción futura del menor en la sociedad. Sabemos que si no se efectúa rehabilitación durante los primeros años, es muy difícil que se haga posteriormente. Este proceso empieza a temprana edad cuando los menores, por diversos motivos, son abandonados o descuidados por sus progenitores. Se inicia entonces la deserción escolar, la vagancia, la mendicidad, la vida en la calle, terminando en la delincuencia. Este proceso como dije anteriormente es muy difícil de revertir y así lo reconocen las diversas instituciones que se dedican a la rehabilitación de menores. El problema de la reincidencia a esta edad también es muy frecuente, sobre todo por la rebeldía que tienen los jóvenes.

Según estudios realizados por el Servicio Nacional de Menores, el 30 por ciento de los menores con conductas delictuales que son sometidos a rehabilitación por orden de los tribunales, reinciden en sus acciones<sup>20</sup>.

En relación con el tema de la rehabilitación, interesante es la labor desarrollada por instituciones privadas como el Hogar de Cristo o los Terciarios Capuchinos, entre otras, que se preocupan de asistir a los menores que presentan problemas delictuales y que también se ocupan de programas de rehabilitación dirigidos a mayores de 17 años o los adultos, que no necesariamente debieran ingresar a cárceles estatales.

---

<sup>20</sup> El Mercurio, 2 de mayo, 1999.

El manejo por parte de instituciones privadas, no debería significar requerir mayores recursos, sino que podría lograrse a través de una reorientación de prioridades. Al igual que como con el problema de las cárceles manejadas por Gendarmería de Chile, también debería plantearse la posibilidad de que el Estado entregue a particulares la administración de los hogares de menores en conflicto con la justicia. Otros países ya han entregado la atención de los menores a instituciones privadas, y ello ha significado una importante economía de recursos estatales, pero además también se ha traducido en un notable mejoramiento de la calidad de atención entregada.

Entre 1990 y 1998, el programa a través del cual se subvencionan atenciones administradas por instituciones privadas e intermedias de la comunidad, aumentó sus recursos en un 46 por ciento real y su cobertura en un 4 por ciento. En cambio, el programa de administración directa por parte del SENAME aumentó sus recursos en un 217 por ciento real, y su cobertura en un 32 por ciento. Como se puede ver, la política llevada adelante hasta el momento ha incidido también en un fuerte desincentivo a las organizaciones privadas, quienes atienden al 85 por ciento de los menores de la red SENAME, las que por falta de recursos y de nuevas modalidades de subvención para atenciones más complejas, no han desarrollado mejores alternativas destinadas a los jóvenes con problemas más difíciles <sup>21</sup>. Considero que lo adecuado es lograr que la mayor cantidad de instituciones privadas se preocupen de los niños de alto riesgo y de darles una subvención mayor. Lo

---

<sup>21</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: "Menores en conflicto con la justicia y su rehabilitación". 12 de marzo, 1998.

que no se ha hecho, es focalizar bien el gasto y entregar mayores recursos a quien los pueda utilizar y optimizar mejor.

## **12.2 Pandillas, Drogas y Violencia Delictual**

Los recientes actos de violencia delictual observados en las distintas poblaciones del país, corresponden a un patrón de conducta de pandillas. A juzgar por las estadísticas, el consumo de droga como asimismo, los delitos violentos han aumentado en los últimos años. No obstante, lo novedoso es la aparición de grupos organizados (pandillas), las que a diferencia de lo que sucedía algunos años atrás, se estarían apoderando del escenario de las poblaciones marginales en nuestro país.

Las pandillas en Chile han llegado a un nivel de institucionalización tal, que los niños de los barrios marginales se ven fuertemente presionados por integrar estos grupos, que comúnmente están formados por 10 ó 15 personas que se entregan a la delincuencia, al alcohol o las drogas<sup>22</sup>. La vida en pandilla alienta al joven a consumir droga, a realizar actos contra la moral y las buenas costumbres y en sí, llevan el germen de violencia. Las drogas que consumen estos grupos son drogas duras como cocaína o pasta base, que son bastante caras de financiar. Esto hace que frecuentemente realicen asaltos y cobren peajes mediante el régimen del terror en las poblaciones donde viven, para así poder obtener el dinero necesario para financiar su consumo.

Estos jóvenes no-ladrones, enmarcados en el consumo de alcohol y drogas, constituyen otra subcultura en el ámbito de la extrema pobreza, que aunque no se encuentran incluidos en el hampa, igualmente participan en actos

delictivos de extrema violencia. Estas manifestaciones de violencia asociadas a los efectos de los fármacos psicotrópicos que ingieren, suelen ser gatilladas por la motivación de adquirir más estupefacientes y alcohol, y de lograr un status virtual asociado al estereotipo de clase media alta. El consumismo potenciado por los medios, la falta de oportunidades y de canales legales, potencian la génesis de pandillas juveniles en las poblaciones marginales de extrema pobreza y con ello, la delincuencia no especializada o no profesional, de carácter impredecible en sus manifestaciones de violencia<sup>23</sup>.

<b><u>Evolución de la delincuencia:</u></b> <b><u>Tasas por 100 mil habitantes</u></b>		
	<b>Delitos Ley de Drogas</b>	<b>Robo con violencia *</b>
1987	51.8	104.9
1988	54.3	79.9
1989	48.1	96.9
1990	43.0	101.8
1991	74.2	112.2
1992	72.5	94.0
1993	59.9	98.9
1994	60.3	124.8
1995	73.4	140.8
1996	73.5	145.3

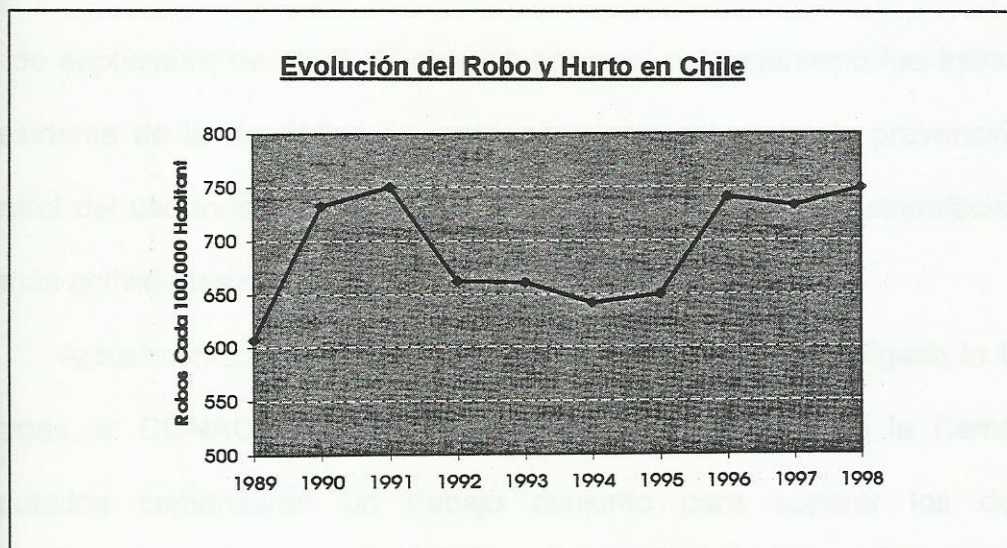
\* Causas ingresadas a los tribunales de justicia  
**Fuente:** Anuario de Estadísticas Criminales de Paz Ciudadana

Desgraciadamente, en nuestro país este fenómeno delictual juvenil tiende a agravarse por fallas en el funcionamiento de un conjunto de políticas e instituciones públicas. Al traducir las cifras de las encuestas de opinión a lo que ocurre en la realidad chilena, se descubre que la gran preocupación de la población es el robo, especialmente el robo violento. Durante los últimos nueve

<sup>23</sup> Reportaje Revista Qué Pasa: "Adiós a los niños", mayo de 1992.

<sup>24</sup> Cooper, Doris: "Delincuencia común en Chile". Santiago, 1994.

años, los robos aumentaron en un 23 por ciento entre 1989 y 1991; luego descendieron en 15 por ciento, entre 1991 y 1994; finalmente, han vuelto a aumentar en un 18 por ciento entre 1994 y 1998. En 1996, los robos en Chile alcanzaron casi el mismo nivel que tenían en 1991, siendo ambos años los de más alto registro en la última década. Sin embargo, entre ambas cimas hay una importante diferencia: el componente violento de estos delitos ha aumentado de manera importante. Las estadísticas muestran que el robo con violencia contra las personas ha aumentado en 118 por ciento entre 1995 y 1998. Lo anterior indica que el tipo de delito al cual se está viendo expuesta la población está cambiando en cuanto al riesgo físico al cual los agresores someten a sus víctimas. En 1998, uno de cada seis robos contuvo un componente de violencia en las personas<sup>24</sup>.



Este aumento de la violencia aplicada en los delitos, se debe en gran parte a la gran participación de menores en los actos delictuales. En 1995

<sup>24</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia", Santiago 1999.

cerca de uno de cada cinco robos con violencia era perpetrado por un joven menor de 18 años, en un rango de edad entre los 11 y los 17 años. En 1997, dicha proporción subió a aproximadamente a uno de cada tres. Si bien los jóvenes entre 18 y 19 años no representan un porcentaje creciente de participación en crímenes violentos, dicho porcentaje es significativo y se encuentra en torno al 17 por ciento en los tres años en cuestión. De esta forma, en 1997 el 48 por ciento de los robos con violencia fue llevado a cabo por personas menores de 20 años<sup>25</sup>.

**Droga en aumento:** Una de las más destacadas medidas tomadas por los gobiernos concertacionistas en torno a este tema es la creación del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), creado por Decreto Supremo número 683 bajo la administración del Presidente Patricio Aylwin el 21 de septiembre de 1990. El objetivo principal del organismo fue asesorar al Presidente de la República en materias relacionadas con la prevención y el control del uso indebido, la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y demás actividades relacionadas con estos delitos<sup>26</sup>.

Actualmente, a cuatro años y medio de haberse promulgado la Ley de Drogas, el CONACE y la Comisión Especial de Drogas de la Cámara de Diputados comenzaron un trabajo conjunto para superar los defectos demostrados por la actual Ley 19.366 (vigente desde el 30 de enero de 1995). La actual Ley de drogas significó un avance sustantivo en la capacidad legal para combatir el flagelo contra este mal. Creó figuras delictivas como el lavado

<sup>25</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia", Santiago 1999.

<sup>26</sup> El Mercurio, 20 de diciembre, 1990.

de dinero, herramientas investigativas como el agente encubierto, la entrega vigilada y la interceptación telefónica, figuras inexistentes hasta ese momento<sup>27</sup>.

El nuevo cuerpo legal poco a poco, reveló debilidades propias de la inexperiencia chilena en ese tema. Es por eso, que desde ese mismo año de vigencia de la ley se presentaron en el Parlamento más de una decena de iniciativas para subsanar vacíos detectados en ella. El Gobierno, sin embargo consideró que lo adecuado era esperar que se pusiera en marcha la reforma procesal penal y la consiguiente creación del Ministerio Público, ya que serían los fiscales los que tendrían en sus manos las facultades investigativas y de persecución criminal. Por tanto, la reforma aún está pendiente.

Ya en 1992 el subsecretario del Interior del gobierno de Aylwin, Belisario Velasco advertía que en el transcurso de 1991 los decomisos habían crecido al doble de lo que había sido 1990 en el caso de la cocaína; y en más de cinco veces los de marihuana; mientras que el número de detenidos relacionado con el tráfico y consumo había aumentado en un 50 por ciento<sup>28</sup>. En la prensa de julio de 1994, el balance es aún más drástico, aparece que cerca del 80 por ciento de los delitos en Chile están vinculados a las drogas y al alcohol, este dramático balance fue dado a conocer por, el entonces, comisario José Miguel Vallejos experto de la Policía de Investigaciones<sup>29</sup>.

En este mismo orden, el tercer estudio nacional de consumo de drogas realizado por la Comisión Nacional de Control de Estupefacientes, realizado en 1998, consignó que un 43 por ciento de los jóvenes entre 12 y 15 años

---

<sup>27</sup> El Mercurio, 7 de junio, 1999.

<sup>28</sup> La Epoca, 8 de abril, 1992.

consumen o han consumido drogas alguna vez en su vida. La mayor parte de ellos pertenece a estratos socioeconómicos medio-bajo y bajo, donde - según el mismo estudio - se concentra el 35 por ciento de los consumidores <sup>30</sup>.

El Gobierno a través del Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de la Juventud desarrollaron desde enero de 1992 un Programa de Prevención de la Drogadicción y el Alcoholismo en el Sistema Escolar, orientando especialmente a los alumnos de educación media <sup>31</sup>.

El tema de la droga es bastante grave, no sólo el tema del consumo, sino también el tema del tráfico ilícito. Nadie debe desconocer que miles y miles de jóvenes están hoy consumiendo drogas, especialmente en los sectores poblacionales de menos recursos, que son el grupo que está más vinculado a la delincuencia. Por lo tanto, se requiere urgentemente realizar políticas destinadas a recuperar a aquellos adolescentes con problemas conductuales y de drogadicción.

### **12.3 Violencia y Pobreza**

Relacionar directamente la pobreza con la delincuencia parece ser muy injusto, pero lo cierto es que detrás de la noción, bastante extendida, que atribuye a los sectores marginales una mayor predisposición a la violencia algo hay de cierto.

La lógica de esta proposición es la existencia de un alto grado de frustración e inconformismo en esos sectores, lo que los llevaría a expresarse

---

<sup>29</sup> El Mercurio, 12 de julio de 1994.

<sup>30</sup> El Mercurio, 16 de junio, 1999.

violentamente, sobre todo en épocas difíciles donde los altos niveles de desempleo se hacen cada vez más patentes. Además, las personas con bajos recursos están internalizando los valores de una sociedad cada vez más consumista y exitista, donde lo material pasa a tener un papel más destacado. Por esto gran parte de estas personas se sienten marginadas, sin acceso a la estructura ocupacional ni educacional. La fuerte frustración que les produce esta realidad, muchas veces las lleva a vincularse con actividades ilegales para poder obtener lo básico para vivir.

La socióloga de la Universidad de Chile, Doris Cooper sentencia que la delincuencia como fenómeno se trata de una economía informal ilegal constituida por personas sin acceso a la estructura formal de oportunidades, tanto social, económica como educacional, que genera papeles laborales delictuales como forma de sobrevivencia<sup>32</sup>.

Con Aylwin en el poder, se inició un proceso de medición de la magnitud de la pobreza en Chile. Pero, mucho más importante y útil que estar contando a los pobres es buscar las vías necesarias para generar reales oportunidades a este sector. Según algunos que utilizan como criterio de medida la canasta básica, hay cerca de cinco millones de pobres, pero hay que tener claro que utilizando la otra forma de medición basada en los mapas de extrema pobreza, este número de pobres en nuestro país es bastante menor. Las diferencias se basan en que mientras los enfoques de la canasta miran sólo el ingreso de las

---

<sup>31</sup> El Mercurio, 15 de agosto, 1993.

<sup>32</sup> El Mercurio, 18 de julio, 1998.

personas en un momento del tiempo; los enfoques de la pobreza permanente, miran la presencia o no de factores perpetuadores de ella<sup>33</sup>.

Los dos enfoques anteriormente mencionados carecen de importancia, lo que realmente se necesita es una oportunidad de trabajo, para que así los sectores con menos recursos tengan la posibilidad de generar sus propios ingresos, de capacitarse y de adquirir mayor productividad y de construir un futuro que les permita desarrollarse de acuerdo con el crecimiento económico que el país está viviendo. Por eso la vía de escape para solucionar los problemas de este sector está en aumentar las posibilidades de empleo productivo. No es solución que el Estado constantemente esté entregando, “regalando” cosas a los pobres, sino que se requiere de que el Estado otorgue “oportunidades reales”.

Otro tema importante es el de **la educación**. Un factor importante a considerar, es que las personas que se dedican a realizar alguna acción delictiva violenta normalmente tienen un bajo perfil educacional. Una vez que esas personas desertan del sistema educacional, advierten que sus posibilidades de encontrar algún trabajo, en economías altamente competitivas, es muy baja. Esto es lo que los lleva, en algunos casos, a desempeñar trabajos informales, que no les permiten abandonar su condición de pobreza y en otros casos optan por el delito como forma de vida.

Los programas de educación actuales, no consideran la realidad de los más pobres. Se aborda el problema educacional con un formato único para todos los niños del país, sin reconocer que las diferencias entre los distintos

---

<sup>33</sup> Instituto Libertad y Desarrollo: “Políticas públicas durante el gobierno de Aylwin”. Santiago, 1997.

grupos socioeconómicos no son sólo intereses y capacidades, sino que son también diferencias relativas a la situación que enfrentan <sup>34</sup>.

En el caso de los más pobres, un sistema que los obliga a estudiar trece años antes de poder considerar alguna capacitación o estudio que les permita trabajar no parece ser lo más adecuado, esto resulta demasiado oneroso para una familia que apenas logra el sustento diario para vivir y que por lo tanto, requiere del máximo de colaboración de los integrantes de la familia. Es en este sentido que falta la flexibilidad necesaria del sistema educacional que hace que los jóvenes se vean obligados a desertar de la educación escolar, debido a las necesidades económicas que muchas veces tienen sus familias.

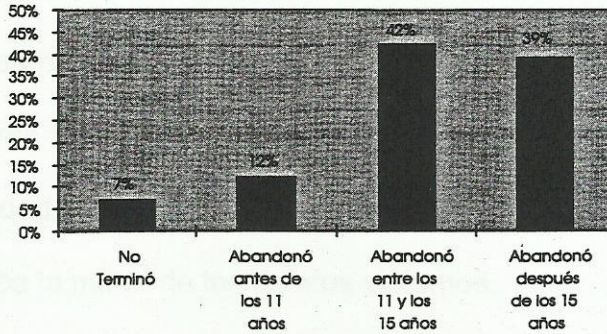
Actualmente muchos niños no terminan sus estudios y abandonan el colegio e incluso la casa a muy corta edad. Estos niños pasan la mayor parte del tiempo en la calle, donde forman sus personalidades y proyectos de vida. La educación en la calle, sin guía de los padres ni del colegio, supone subsistir en un entorno muy difícil. La sobrevivencia queda condicionada a la pandilla y a la imposición del más fuerte.

Una encuesta realizada, en 1997 por la empresa Adimark y la Fundación Paz Ciudadana, a reclusos en recintos penitenciarios mostró que las tasas de deserción escolar de personas que han sido condenadas por robo o hurto son altas (93%) y que sólo un 7 por ciento había terminado el colegio. Como lo muestra el gráfico de más abajo, las edades a las cuales abandonan el colegio son muy tempranas: más del 50 por ciento había dejado de asistir al colegio antes de cumplir los 15 años.

---

<sup>34</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia". Santiago, 1999.

### Edad en que los ladrones abandonan el colegio



**Fuente:** Perfil de reclusos, 1997. Adimark y Fundación Paz Ciudadana.

Por otro lado existe un grupo de niños y jóvenes que no han desertado del sistema educacional, pero que pasan largo tiempo sin ninguna supervisión adulta tras la jornada escolar, ya sea porque sus padres trabajan o porque éstos no cumplen adecuadamente su labor de educación. Ante esta situación, los jóvenes buscan opciones extrafamiliares y extradomésticas para pasar su tiempo libre: buscan compañía y afectividad en grupos de pares con los que se juntan en la calle, sin posibilidad de realizar ninguna actividad normativa. La calle, por lo general, tiende a ser un entorno violento, donde el consumo de droga, las riñas y los asaltos son frecuentes, la educación informal que reciben en ella es contraria a la que requiere una sana convivencia en sociedad<sup>35</sup>.

Es así como el entorno donde se desenvuelven diariamente es otro factor que alienta la agrupación de jóvenes en pandillas callejeras, iniciación en la droga, derivación de las pandillas hacia conductas violentas y luego delictivas, y conflicto consecuencial de los jóvenes con la justicia, iniciándose

<sup>35</sup> Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia". Santiago, 1999.

así la espiral delictiva. Como consecuencia de lo anterior, las estadísticas señalan que hoy en Chile, la participación de los menores de edad - entre 11 y 17 años - en la comisión de delitos tales como el robo con violencia en las personas, ha aumentado a tasas cercanas a un 30 por ciento anual. Esto es, uno de cada tres asaltantes que acuchillan, golpean o disparan a su asaltado es menor de edad. Al agregar a lo anterior a los jóvenes entre 18 y 19 años de edad se engloba la mitad de los asaltos violentos.

Dado esta aguda situación de desmedro que ha afectado a los jóvenes, especialmente de aquellos sectores más pobres, bajo el gobierno de Patricio Aylwin se puso en marcha el programa Pro Joven, dirigido a enfrentar las principales deficiencias que los aquejan. El programa contempló beneficios en las áreas de educación y prevención; capacitación y promoción de empleo y uso creativo del tiempo libre. Entre las acciones más relevantes se encuentra la creación de centros de desarrollo juvenil, centros comunitarios de salud mental; prevención de la drogadicción; capacitación laboral de los jóvenes; casas para la juventud y otros programas similares <sup>36</sup>. En el tema de la lucha contra la delincuencia, como lo he reiterado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo, son numerosos factores los que entran en juego. Es fundamental entender que la solución al problema del aumento de la delincuencia que nos afecta, pasa por mejorar el problema de los recursos policiales, el sistema judicial, mejorar las cárceles para que se pueda rehabilitar a los delincuentes que ingresan y también es fundamental mejorar la educación.

---

<sup>36</sup> Zanzi, Oriana: "Conclusiones y propuestas: Mirando hacia el año 2000". Santiago, 1994.

## **CONCLUSIONES**

Es durante los últimos diez años que el tema de seguridad ciudadana ha pasado a formar parte del vocabulario cotidiano de la mayoría de los chilenos, ya que es durante esta época donde la ciudadanía se ha visto expuesta más reiterada y violentamente a la violencia de los hechos delictuales.

Son diversos los motivos que han contribuido a esta situación. A lo largo de este trabajo desarrollé varios de los factores que a mi parecer, y al de los entendidos, incidieron en que ello ocurriera. Pero, más allá de algunos factores que siempre han estado presentes como lo son la pobreza, la falta de educación y abandono de los padres a los hijos, lo que ha sucedido estos últimos años tiene más que ver con la forma de proceder de las autoridades y de las tardías políticas adoptadas por el Gobierno de turno para dar solución al acelerado desarrollo de la delincuencia en el país.

Otro aspecto que influyó en que este problema se agravara fue que al poco tiempo de asumir Aylwin el poder se adoptaron medidas permisivas que fueron rápidamente percibidas por los delincuentes. Es el caso de la dictación de las Leyes Cumplido, que entre otras cosas establecieron una sustancial rebaja en las penas y además, se comenzaron a liberar a los llamados "presos

políticos". En general, la población percibió al gobierno como bastante permisivo y despreocupado del tema.

Fue sólo después de un largo período de insistencias por parte de los partidos políticos de oposición que el Gobierno comenzó a adoptar medidas. Además, las encuestas de opinión dieron a conocer la creciente preocupación de la población por la delincuencia, tema que ocupó el primer lugar entre las principales inquietudes de la ciudadanía. Sin duda, que la opinión pública contribuyó para que el Gobierno le diera más importancia al problema delictual y comenzara a tomar medidas al respecto.

El problema es que hasta el momento, no se ha podido realizar un plan uniforme que dé solución al problema; al contrario han sido numerosos los intentos por solucionarlo, para ello basta mencionar que a la fecha ya vamos en el Plan Nacional contra la Delincuencia número ocho.

Durante esta última década han sido miles las propuestas para enfrentar la delincuencia, pocas han sido efectivamente concretadas, es cosa de mirar la prensa de la época y ver cuántos anuncios hizo el Gobierno y cuántos efectivamente se llevaron a la práctica.

Hacer un seguimiento de los proyectos propuestos y su concreción fue en extremo difícil, a veces imposible. Además, hay que mencionar que existe reticencia por parte de las autoridades vinculadas a la materia para entregar información acerca de su trabajo.

Después de varios meses revisando en bibliotecas, archivos, libros especializados, entidades públicas organizaciones, Internet, conversando con expertos y conociendo lugares y personas que pudieran contribuir a mi trabajo,

llegué a la conclusión que el problema de la delincuencia en Chile ha sido muy mal tratado, primero por la lentitud con que se ha actuado y luego, por el hecho de que hasta el momento se ha dificultado la participación de un importante sector en este asunto: el sector privado, quien puede ser bastante más eficiente que el Estado en un problema tan delicado como es la delincuencia.

Además, me he dado cuenta que hay muy pocas voces que tengan algo que decir al respecto. En libros, entrevistas diarios y noticiarios siempre se repiten las mismas personas, es muy pequeño el círculo de personajes que opinan de este tema, esto ha contribuido a que el apoyo que he encontrado en libros sea bastante escaso, ya que sobre la materia se ha escrito poco, claro que hay que exceptuar a la prensa, ya que ella se ha preocupado del tema de manera responsable, dando a conocer la magnitud del fenómeno delictual e informando lo que sucede a nuestro alrededor, y que al parecer muchos desconocen o aparentan hacerlo.

- Cornejo, Juan. Estudios del Delincencia. Contribución documental al estudio del fenómeno de la delincuencia en Chile. Editor Hugo Prieto. Santiago, 1983.
- CEP. Estudios de Comisión Privada. Delincuencia en Chile 1959 a marzo de 1966.
- Código Penal y Código de Procedimiento Penal en la República de Chile.
- Constitución Política de la República de Chile 1980.
- Cooper, David. "Tratado del delito y sus consecuencias de la delincuencia". Revista de Criminología N° 4. Santiago 1966.
- Cornejo, Juan. "Delincuencia común en Chile". Santiago de 1964.
- Cornejo, Juan, Carlos Pérez y Julio Enrique Valdega. "Poder Judicial y Mercado: ¿Quién debe pagar por la justicia?". Santiago de 1986.

# **BIBLIOGRAFÍA**

- Allamand, Andrés: "Hacia una efectiva política de Estado". En Foro Político sobre Seguridad Pública. Marzo 1994.
- Allende, Isabel: "Las exigencias de la seguridad ciudadana". En Foro Político sobre Seguridad Pública. Marzo 1994.
- Anuarios de Estadísticas Criminales 1994, 1996, 1997.
- Anuarios de Justicia años 1990- 1997.
- Benavente, Andrés y Jorge Jaraquemada: "Análisis de diagnóstico y proyección de la delincuencia en Chile".
- Boeninger, Edgardo: "Democracia en Chile". Santiago, 1997.
- Cadiz, Aldo: "Seguridad ciudadana y función policial". Revista Política y Estrategia, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos N° 75. Mayo-Agosto de 1998.
- Centro de Estudios del Desarrollo: "Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior". Editor: Hugo Frühling. Santiago, 1998.
- CEP: Estudios de Opinión Pública, diferentes números desde 1989 a marzo de 1998.
- Código Penal y Código de Procedimiento Penal de la República de Chile.
- Constitución Política de la República de Chile 1980.
- Cooper, Doris: " Teoría del continuo subcultural de la delincuencia". Revista de Sociología N° 4, Santiago de 1989.
- Cooper, Doris: "Delincuencia común en Chile". Santiago de 1994.
- Correa, Jorge; Carlos Peña y Juan Enrique Vargas: "Poder Judicial y mercado: ¿Quién debe pagar por la justicia?. Santiago de 1998.

- Cuadernos de Criminología. Policía de Investigaciones de Chile e Instituto de Criminología. Mayo de 1993.
- Cuadernos del Foro 90 N° 3: "Estado y seguridad ciudadana". Santiago, noviembre de 1992.
- Entrevistas a distintos personajes de la escena política que están o estuvieron vinculados al tema de la seguridad ciudadana.
- Fernández, Hernán: "Menores infractores de la ley". Santiago, 1994.
- Folch, Francisco y Carlos Valdivieso: "Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación". Santiago, 1996.
- Fundación Paz Ciudadana. Serie Documentos, Memorias de la Fundación, 1995 a 1997.
- Fundación Paz Ciudadana: "Análisis empírico de la delincuencia en Chile 1994 -1995".
- Fundación Paz Ciudadana: "Costo de la delincuencia en Chile 1996".
- Fundación Paz Ciudadana: "Delincuencia y opinión pública". Informe a base de una encuesta realizada por Adimark en marzo de 1997.
- Fundación Paz Ciudadana: "Prevención de la delincuencia en los barrios". Febrero de 1998.
- Fundación Paz Ciudadana: "Propuestas para la prevención y control del delito". Santiago mayo de 1998.
- Fundación Paz Ciudadana: "Violencia y delincuencia". Santiago 1999.
- García, Roberto: "Robo y desempleo". Tesis de grado. Universidad Católica de Chile. Santiago, 1995.
- Gazmuri, Consuelo y María Cecilia Langdon: "Alcoholismo y drogadicción juvenil en Chile. Aún es tiempo de prevenir". Serie Documentos de Trabajo del CEP. Santiago, 1993.
- Guzmán, María Pía: "Dimensión cotidiana de la delincuencia y su costo social". Santiago, agosto de 1994.
- Holzmann, Guillermo: "Bases, fundamentos y propuesta para un proyecto de ley sobre sistema nacional de inteligencia". Santiago, agosto de 1996.
- Holzmann, Guillermo: "Sistema de inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su función". Santiago, marzo de 1996.

- Horvitz, María Inés; Jorge Mera y Juan Vargas: " Sistema penal y seguridad ciudadana. Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21, mayo de 1992.
- Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales: "Componentes y valor social de la seguridad ciudadana". Santiago, 1995.
- Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales: "La violencia en Chile". Santiago 1993.
- Instituto Libertad y Desarrollo: "Causas del aumento de la delincuencia; un modelo de control". Santiago, 1995.
- Instituto Libertad y Desarrollo: "Políticas públicas durante el Gobierno de Aylwin". Editor: Luis Larraín, Santiago, 1997.
- Instituto Libertad y Desarrollo: "Políticas públicas y delincuencia: Una agenda político-social". Serie Opinión Política N° 36, enero de 1995.
- Instituto Libertad y Desarrollo: "Seguimiento de causas penales de robo y hurto". Serie Opinión, octubre de 1994.
- Larraín, Hernán: "El derecho a la paz". En Foro Político sobre Seguridad Pública. Marzo 1994.
- Mensajes Presidenciales: 1990 a 1998. Secretaría de Comunicación y Cultura del ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Mera, Jorge: "Seguridad ciudadana, violencia y delincuencia". En Cuadernos de Análisis Jurídico N° 21, mayo de 1992.
- Mertz, Catalina: "Costos de la delincuencia: Chile 1996". Santiago, junio de 1997.
- Ministerio de Justicia y Unicef: "Infancia, ley y democracia". Anteproyecto de ley sobre responsabilidad por infracciones juveniles a la ley penal. Julio, 1998.
- Ministerio de Justicia, CDJ, CPU y Fundación Paz Ciudadana: "Lineamientos generales de la reforma procesal penal".
- Ministerio de Justicia: "Cuenta Pública del Ministerial", años 1993 a 1998.
- Ministerio de Justicia: "Memoria del Ministerio de Justicia 1990-1994". Santiago, 1994.

- Ministerio de Planificación y Cooperación: "Balance de seis años de las políticas sociales 1990-1996". Santiago, agosto de 1996.
- Ministerio de Planificación y Cooperación: "Integración al desarrollo. Informe Social 90/91". Santiago, agosto de 1991.
- Ministerio de Planificación y Cooperación: "Integración al desarrollo. Balance de la política social: 1990-1993". Santiago, enero de 1994.
- Ministerio del Interior y Dirección de Seguridad Pública e Informaciones: "Seguridad ciudadana, democracia y participación". Diciembre de 1995.
- Ministerio del Interior, Consejo Nacional para el Control de estupefacientes: "Política y Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas. Santiago, 1993.
- Mujica, Rodrigo: "La seguridad pública y la delincuencia: Análisis y proposiciones de políticas y acciones". En "Ideas para el desarrollo de Chile hacia el año 2.000". Editor: Felipe Larraín, CEP, diciembre de 1994.
- Peña, Carlos: "La respuesta judicial a la criminalidad". En seminario sobre seguridad ciudadana, 1992.
- Periódicos de la época: EL Mercurio, La Nación, La Segunda, La Tercera, Las Últimas Noticias, La Hora, El Sur, El Fortín Mapocho, La Época.
- Pilotti, Francisco: "Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile". Montevideo, 1994.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Desarrollo humano en Chile". Marzo de 1998.
- Ramírez, Luis: "Ensayo histórico sobre formación y misión de Gendarmería de Chile".
- Red INTERNET
- Revistas del Abogado 1990 - 1997.
- Revistas Página Abierta, 1990 -1993.
- Revistas Análisis, 1990-1993.
- Revistas Conceptos de la Fundación Paz Ciudadana, 1990-1999.
- Revistas Libertad y Desarrollo, 1990 -1999.

- Revistas Que Pasa, Ercilla del período 1990-1999.
- Revistas Vida y Derecho.
- Riego, Cristián: "La eficacia del proceso penal frente a los delitos de robo". Centro de Estudios del Desarrollo, 1993.
- Salinas, Alejandro: "Seguridad, participación ciudadana y derechos humanos". Santiago, octubre de 1995.
- Sandoval, Luis: "La prevención del delito". Santiago, 1994.
- Serie de encuestas CEP-Adimark 1989 -1994.
- Sunkel, Guillermo: "La prensa en la transición chilena". Documento de trabajo FLACSO, Serie Educación y Cultura N° 15, 1991.
- Tironi, Eugenio: "Autoritarismo, modernización y marginalidad". Ediciones SUR.
- Un Gobierno para los Nuevos Tiempos. Bases programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación.
- Varios autores: "El Ministerio Público: Para una nueva justicia criminal". Santiago, 1994.
- Varios autores: "El futuro democrático de Chile, control, visiones políticas". Centro de Estudios del Desarrollo, mayo de 1985.
- Zalaquett, Alejandro y Juan Santa María: "Criminología del menor delincuente".
- Zanzi, Oriana: "Conclusiones y propuestas: Mirando hacia el año 2000". Santiago 1994.