

## Discurso inauguración Ciclo de Discusiones Presente y Futuro de la Seguridad Ciudadana

29 de abril de 2016

Las preguntas difíciles que enfrentan los países suelen levantar nuevas preguntas, mucho antes que algún atisbo de respuesta. Y lo cierto es que el ejercicio de dar respuesta a estas grandes preguntas requiere del diálogo que es propio de una comunidad verdaderamente política.

Sin duda, la forma de hacerse cargo del problema de la seguridad levanta muchas preguntas difíciles y es nuestra intención, como Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, comprometidos con nuestro rol público, enfrentarlas sin miedo, con una gran conversación franca y abierta.

Durante el año pasado, decidimos enfrentarnos a otra gran pregunta: la pregunta por la necesidad de una nueva Constitución Política para Chile. Junto con ella nos preguntamos también por el mecanismo para arribar a una nueva Constitución y por su contenido. Estas interrogantes dieron lugar a un diálogo académico que consistió de 15 exitosas jornadas que contaron con la exposición de más de 60 académicos nacionales y extranjeros. El objetivo de dicho encuentro fue sentar a dialogar a las distintas voces académicas en torno a un proceso que sigue siendo de la máxima relevancia para el país. Como resultado, entregamos a la Presidenta de la República y a toda la comunidad un libro con las exposiciones del Ciclo de Discusiones. Hoy estamos dando inicio a la segunda Gran Conversación por Chile, esta vez, en torno al presente y el futuro de la Seguridad Ciudadana, donde participarán más de 40 expertos, incluyendo académicos y autoridades de gobierno, del Poder Judicial y de las fuerzas de orden y seguridad.

Recientemente, el filósofo italiano, Giorgio Agamben, ha planteado ciertas reflexiones interesantes en torno a lo que él ve como una profunda obsesión por la seguridad que representa un serio riesgo para la democracia. Sostiene Agamben que la seguridad suele invocarse hoy como *“un argumento de autoridad, poniendo término a cualquier discusión”* permitiendo *“la imposición de perspectivas y medidas que no se aceptarían de otra forma.”* Esto es más grave cuando el miedo es alimentado y reproducido desde distintos flancos y cuando nos obsesionamos en crear enemigos que muchas veces no existen. En opinión del mismo autor, la “seguridad”, que etimológicamente hace referencia a un estado de tranquilidad, de falta de preocupación, se ha convertido en un término que evoca miedo, enemigos y amenazas<sup>1</sup>. En el Estado de Seguridad, como

---

<sup>1</sup> Agamben, Giorgio. Comment l'obsession sécuritaire fait muter la démocratie. Le Monde Diplomatique. Enero 2014. Disponible en : <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/01/AGAMBEN/49997> [Consulta: 26 de abril de 2016] Disponible en español con el título “Cómo la obsesión por la seguridad hace mutar la democracia” en:

lo llama Agamben, la organización estatal no viene a poner fin al miedo, sino a alimentarlo, pues de él extrae su función esencial y legitimidad<sup>2</sup>.

Sin hacer propias, necesariamente, todas estas críticas, considero que hay aquí un riesgo a tener muy presente en nuestra realidad chilena: la seguridad no puede convertirse en un argumento que cierre la discusión democrática llevándonos a tomar decisiones apresuradas con miras a responder a un miedo muchas veces artificialmente alimentado.

Creo que hemos visto algo de esto en la discusión en torno a la llamada Agenda Corta Antidelincuencia.

Resulta muy preocupante, por ejemplo, que aun teniendo altísimas penas para sancionar los delitos contra la propiedad, se busque un mayor endurecimiento de las mismas, no sólo mediante el aumento directo de la pena, sino también restringiendo las reglas de la determinación de la misma. Esta señal que se pretende dar, además, no se condice con la disminución general de los índices de victimización durante los últimos años<sup>3</sup> ni con la evidencia que muestra que el aumento indiscriminado de las penas no tiene efectos relevantes sobre la reducción de la delincuencia. . El delincuente particular no piensa en la pena cuando evalúa la comisión de un delito. Por lo demás, no deja de sorprender el sesgo clasista de una medida como ésta: ¿por qué queremos aumentar, todavía más, los delitos cuyos autores tienden a concentrarse en los estratos más bajos de nuestra sociedad, aquel grupo de donde provienen quienes ya tienen desbordadas nuestras cárceles?

Es desconcertante también, que teniendo una de las tasas de encarcelados más altas de América Latina, se insista en una solución que ha probado su fracaso resocializador. Aún después de la tragedia de la Cárcel de San Miguel, que mostró hasta dónde puede llegar el desprecio por la dignidad humana de los privados de libertad, hay voces que claman por crear más centros penitenciarios y proponen flexibilizar los requisitos para su construcción.

Llama también la atención que a pesar que nuestras policías ya cuentan con amplias facultades, exista una presión por aumentar, todavía más, sus márgenes de

---

<http://contrapunto2002.blogspot.cl/2014/01/como-la-obsesion-por-la-seguridad-hace.html> [Consulta: 26 de abril de 2016]

<sup>2</sup> Agamben, Giorgio. De l'Etat de droit à l'Etat de sécurité. 23 de diciembre de 2015. Le Monde. Disponible en: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/23/de-l-etat-de-droit-a-l-etat-de-securite\\_4836816\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/12/23/de-l-etat-de-droit-a-l-etat-de-securite_4836816_3232.html) [Consulta: 26 de abril de 2016]. Disponible en español con el título "Del Estado de Derecho al Estado de Seguridad" en: <http://artilleriainmanente.blogspot.cl/2015/12/giorgio-agamben-del-estado-de-derecho.html> [Consulta: 26 de abril de 2016]

<sup>3</sup> Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana 2014. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/encuestas/encuesta-nacional-urbana-de-seguridad-ciudadana-2014/> [Consulta: 26 de abril de 2016]

discrecionalidad. Y me gustaría detenerme, brevemente, en la controvertida propuesta de aprobar un control preventivo de identidad.

Me parece que en la propuesta de consagrar un control preventivo de identidad, sin sujeción a requisitos, se puede ver con claridad el impulso apresurado de responder a la cultura del miedo con exageradas potestades de control, sin tener buenas razones ni antecedentes que demuestren la conveniencia de una medida de estas características.

Parece que los impulsores de esta medida han olvidado que tras varias reformas legales, incluida la Ley 20.253 de 2010, también llamada “Agenda Corta”, se terminó por ampliar el espectro de aplicación del actual control de identidad, que desde un principio ha tenido finalidades tanto preventivas como represivas. Hoy en día, la ley solamente exige que los funcionarios consideren que hay indicios que, según las circunstancias, permitan vincular a una persona a un delito –incluyendo faltas– cometido o por cometer. A esto se suma la causal que permite controlar a quien se encapuche o emboce. Con estas ya amplias facultades, durante los últimos años, los funcionarios policiales han realizado, en promedio, alrededor de dos millones de controles de identidad al año. Estamos hablando de que anualmente la policía somete a control a más del 10% de la población chilena<sup>4</sup>. Aun así, hay quienes abogan por una facultad todavía más amplia, permitiendo su aplicación sin causa justificada.

La verdad es que un control de identidad de las características propuestas en la Agenda Corta no tiene muchos antecedentes fuera de nuestras fronteras. A diferencia de lo que algunos han sostenido, prácticamente todas las legislaciones que consagran el control de identidad sujetan la aplicación de éste a situaciones donde se puede establecer alguna vinculación, aunque sea mínima, entre el controlado y la comisión de un delito. Un informe emitido por la Biblioteca del Congreso consigna que, analizadas las legislaciones de Alemania, Estados Unidos, España y Francia, no se encuentra ninguna norma que permita un control de identidad sin causa justificada<sup>5</sup>.

Sumado a todo esto, distintas organizaciones de la sociedad civil han alertado sobre los abusos que incluso hoy tienen lugar en el marco de controles de identidad y que afectan a grupos vulnerables como lo son los pobladores, los migrantes y las personas transgénero. Claramente, los controles de identidad –masivos y arbitrarios– no se practicarán en los barrios acomodados, sino en las zonas más vulnerables de la sociedad. Además, numerosos académicos, tanto de ésta como de otras casas de estudio, han alertado sobre el efecto inminentemente discriminatorio que tendría el control preventivo y la ineficacia de esta medida para controlar la delincuencia.

---

<sup>4</sup> Duce, Mauricio. Legislando en la oscuridad. El caso del control de identidad preventivo y su debate en la Cámara de Diputados. Estudios Públicos 141 (verano 2016), p. 73.

<sup>5</sup> Biblioteca del Congreso Nacional. “Control de identidad en la legislación comparada”, 11 de agosto de 2015. Citado en Duce, Mauricio. *op. cit.*, p. 81.

Incluso la Corte Suprema ha manifestado que esta propuesta es ineficaz y difícilmente aceptable desde la perspectiva de un Estado democrático de Derecho<sup>6</sup>.

Que la policía no necesite una causa para realizar un control de identidad implica que se le otorgará carta blanca para intervenir en la vida de las personas, ya sea acosando a sujetos determinados; interrumpiendo manifestaciones; intimidando a personas que realizan actividades legítimas, pero que no son del agrado de la fuerza pública; o derechamente hostigando a ciudadanos con estilos de vida alternativos. Parece mucho más sensato contar con un trabajo de inteligencia policial enfocado en la búsqueda de personas específicas.

Me atrevo a decir, en definitiva, que la Agenda Corta puede cambiar la naturaleza misma del control de identidad. De aprobarse, éste puede pasar, de ser una herramienta de lucha contra la delincuencia, a un verdadero instrumento de control político.

¿Nada de lo dicho obsta a que, hasta el día de hoy, esta medida concite tanto apoyo en distintos sectores del espectro político? ¿Es que nada de esto pudo ser ponderado en el Congreso Nacional sino hasta el tercer trámite constitucional, donde por un solo voto, esta y otras medidas pasarán a ser discutidas en una Comisión Mixta?

Frente a lo que, a mi parecer, es una tendencia impulsiva y cortoplacista frente al fenómeno de la seguridad, debe levantarse una reflexión profunda, que ponga el acento en la prevención, en la inteligencia policial, en la coordinación entre los distintos actores involucrados, en el mejoramiento de las condiciones laborales de las policías, en la resocialización de quienes han infringido la ley y en las causas estructurales del fenómeno del delito, que tienen que ver antes con la brutal desigualdad en el acceso a oportunidades que con la decisión libre de un sujeto para apartarse del cumplimiento de las normas. Es hora de buscar nuevas fórmulas y concentrarse en las verdaderas causas de la delincuencia.

Es fundamental también enfrentar el problema de la seguridad repensando la relación sociedad-delincuente. Como lo sostiene el sociólogo escocés David Garland, es posible pensar en un paradigma donde coincidan los intereses de la sociedad con los intereses del delincuente. Puede ir en interés de todos la resocialización de los delincuentes, la reforma del sistema carcelario y el enfrentamiento de las raíces del delito. El dinero invertido en la reincorporación del delincuente a la vida en comunidad y en el mejoramiento de las condiciones sociales se puede compensar con índices más bajos

---

<sup>6</sup> El Mostrador. Corte Suprema cuestiona duramente ley corta antidelincuencia y califica de inaceptable para el Estado Democrático el control de identidad. 22 de septiembre de 2015. Disponible: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/22/corte-suprema-cuestiona-duramente-ley-corta-antidelincuencia-y-califica-de-inaceptable-para-el-estado-democratico-el-control-de-identidad/?v=desktop> [Consulta: 26 de abril 2016]

de delito y una sociedad más integrada. El tratamiento de los delincuentes, así entendido, puede verse como un juego de suma positiva. Actualmente, en cambio, como sostiene Garland, los intereses de los delincuentes suelen ser vistos como radicalmente opuestos a los del resto de la sociedad. Asimismo, se suele entender que expresar preocupación por el delincuente significa no preocuparse por la víctima y su sufrimiento<sup>7</sup>.

Pienso que este ciclo de discusiones que hoy se inaugura nos permitirá enfrentar los temas y las preguntas difíciles con altura de miras. En efecto, muchos de los problemas relevantes serán analizados por los más destacados expertos: la victimización y el temor; el rol de los medios de comunicación; la prevención; las recientes propuestas de cambio legislativo; el análisis criminal; el modelo de responsabilidad penal adolescente; la situación de las víctimas; la violencia de género; la situación del sistema penitenciario; y, los Tribunales de Tratamiento de Drogas. El conjunto de presentaciones que compondrán este Ciclo, tal como lo hicimos con la primera Gran Conversación por Chile, será ofrecido al país en un libro recopilatorio.

No puedo concluir sin antes agradecer el esfuerzo de todos quienes han hecho posible este encuentro: el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Departamento de Ciencias Penales de nuestra Facultad y la Comisión Organizadora del IV Congreso Estudiantil de Derecho Penal. Junto con ello, aprovecho de agradecer la presencia del connotado académico de la Universidad de Ottawa, Sr. Irvin Waller, quien dictará la exposición inaugural de este Ciclo de Discusiones.

Espero, finalmente, que esta iniciativa contribuya a trazar líneas de reforma y trabajo con miras a tener más transformaciones a mediano y largo plazo y menos agendas cortas.

---

<sup>7</sup> Garland. David. La cultura del control. Barcelona, Editorial Gedisa, 2005, pp. 294-295.