

**Hacia un enfoque
ciudadano de la seguridad:**
Propuestas transversales
para la regulación
constitucional del sistema
de seguridad y justicia penal



Seguridad Ciudadana v/s Seguridad Pública

Seguridad Ciudadana: *“la condición de vivir libre de temor y de las amenazas derivadas del delito y la violencia, que constituye un bien público y, como tal, su provisión es responsabilidad principal del Estado, y que requiere una ciudadanía activa que garantice el carácter democrático, incluyente y público de la provisión de seguridad”* (PNUD, 2013-2014)

La CIDH incorpora el término “seguridad ciudadana” como un concepto que emerge durante las transiciones a la democracia en América Latina, para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia, frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En concreto, en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.

Debe considerarse de forma sistémica, incorporando a todos los actores, dentro de los cuales está el ejecutivo, el poder judicial, las policías, la ciudadanía, así como también el legislativo y el proceso de construcción de normas.

PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina [Internet]. 2013-2014. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html>

Ampliar concepto de seguridad individual

Se propone:

- a) Regular de manera separada el derecho a la libertad personal y el derecho a la seguridad individual, dado que su actual regulación conjunta no permite considerar sus particularidades, y existe consenso entre el mundo experto que esto, ha llevado a una definición deficiente del derecho a la seguridad individual.
- b) Definir constitucionalmente el derecho a la seguridad individual para dotarlo de contenido propio.
- c) Contemplar la posibilidad de afectación por acción o inacción del Estado, y establecer su rol respecto de la perturbación de la seguridad individual por acción de particulares.

Propuesta de norma:

- *El estado deberá garantizar la autonomía individual de las personas, evitando que se produzcan perturbaciones a la seguridad individual ya sea por arbitrariedad, abuso o desviación de poder, o por omisión de los agentes del Estado. Deberá también evitar la realización de acciones de particulares que puedan poner en riesgo o perturbar la seguridad individual, especialmente cuando tengan origen en hechos de violencia o la comisión de delitos.*
- *Asimismo, será deber del Estado dirigir la política pública de seguridad ciudadana a través del Poder Ejecutivo, fomentando la participación de todas y todos los actores relevantes para gestar una coproducción efectiva y sustentable de dicha seguridad.*

¿Qué proponemos en cuanto al rol de la administración pública y las fuerzas de seguridad?

Rol de la administración central: responsabilidad y planificación

Propuesta de norma:

1. La promoción de la seguridad ciudadana como función del Estado.
 2. El desarrollo de la política de seguridad ciudadana como responsabilidad del Poder Ejecutivo.
 3. Debe priorizarse acciones tempranas y preventivas, por sobre las reactivas.
 4. Obligación de coordinar las distintas instituciones del sistema de seguridad ciudadana, para lograr un desempeño eficaz y una responsabilidad de crear mayor y mejor inteligencia, para la toma de decisiones.
- *Le corresponderá al o la Presidente, a través del Ministerio encargado, desarrollar y ejecutar una política integral de seguridad ciudadana que comprenda el diseño, la implementación y evaluación de medidas destinadas a prevenir la ocurrencia de hechos de violencia y la comisión de delitos, debiendo propender a un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.*
 - *En el ejercicio de dicha función, le corresponderá coordinación de la ejecución de acciones de seguridad ciudadana de todos los organismos del Estado.*

Fuerzas de la seguridad: control civil + enfoque ciudadano

- **Regulación de la función policial, pero sin consagración institucional.**

1. Mención solo en torno a funciones relativas a la seguridad ciudadana o la investigación penal y supeditadas al control civil del ejecutivo.
2. Prescindir de apelativos como “fuerzas de orden público” o “fuerzas represivas”, reemplazándolos por “policías de la seguridad ciudadana”.
3. Supeditar su rol siempre a los límites de los derechos fundamentales y el debido proceso.
4. Separar el rol de seguridad exterior del rol vinculado a la seguridad ciudadana → desligar de las FFAA.

Propuesta de norma:

- *La función de prevención e investigación de los delitos, el crimen organizado y el terrorismo; además del control de las manifestaciones y del tránsito y la vinculación comunitaria, entre otras funciones, será ejecutado por las policías, bajo la dirección del Ministerio encargado de la seguridad ciudadana. Lo anterior, sin perjuicio, de las potestades entregadas sobre las policías al Ministerio Público en el ejercicio de la labor de dirección de la investigación en materia penal.*
- *Estas labores las ejercerán las policías con estricto apego a la ley, velando por la protección de los derechos humanos en su ejercicio y estando siempre al servicio de la ciudadanía.*
- *Una ley dictada para cada cuerpo policial determinará las funciones y atribuciones en estas materias y regulará la organización de las policías y su carrera policial.*

Rol de los gobiernos regionales y locales: co-construcción

- Establecer de forma genérica los roles que tendrá cada uno en materia de seguridad ciudadana.
- Diferenciación por el alcance territorial y político que cada nivel tendrá, así como también a cuáles serán los recursos y capacidades con los que contará.
- Visualizar las problemáticas específicas de las crecientes áreas metropolitanas en el país.
- Todos los actores deben estar llamados a alinearse bajo el concepto de la seguridad ciudadana y a la coproducción de la seguridad.
- *Sin perjuicio de las atribuciones del gobierno central, los gobiernos regionales y comunales deberán diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que fomenten la seguridad ciudadana con un enfoque territorial; buscando articular a las organizaciones de base, la sociedad civil, la academia y los privados, entre otros actores, en la consecución de los objetivos territoriales en seguridad ciudadana.*

Legislar responsablemente y evitar el populismo punitivo: Informes de impacto regulatorio

Legislar responsablemente

Uno de los temas que debiera ser objeto de discusión en el escenario de una nueva Constitución, radica en como buscar un justo equilibrio entre las demandas de la democracia representativa encarnada por los legisladores del Congreso o las interpretaciones de la voluntad popular que efectué el Ejecutivo, con un proceso de generación de las leyes responsable.

Esto es especialmente relevante en el ámbito de la justicia penal y de seguridad en tanto sistema que constitucionalmente puede hacer uso legítimo de la fuerza e incluso afectar derechos fundamentales de las personas.

Su uso por ello, debe ser entendido como de última ratio y se hace necesario delimitar claramente su aplicación y procedimientos, algo que muchas veces esta en juego en el proceso de formulación de leyes.

La experiencia comparada

Los países de la OCDE en su mayoría ha implementado instrumentos con el fin de evaluar *ex ante* el impacto que la introducción, eliminación o modificación que una norma produce. Estos instrumentos, generalmente denominados como **análisis de impacto regulatorio**, han demostrado, cuando se implementan correctamente, incrementar la eficiencia y eficacia de la toma de decisiones (OCDE, 1997)

El informe de política regulatoria 2021 de la OCDE advierte sobre los desafíos actuales de un mundo global y cambiante, enfatizando la necesidad de considerar de manera holística los impactos sociales que una norma puede generar. La recomendación este sentido es, transitar hacia marcos para la construcción de normas que sean más ágiles y abiertos a la adaptación, que se basen fuertemente en la evidencia y que evalúen rigurosamente los riesgos y sacrificios involucrados al legislar o tomar una decisión

OCDE. Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries. 1997. Disponible en: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>

OCDE. OECD Regulatory Policy Outlook 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2021-38b0fdb1-en.htm>

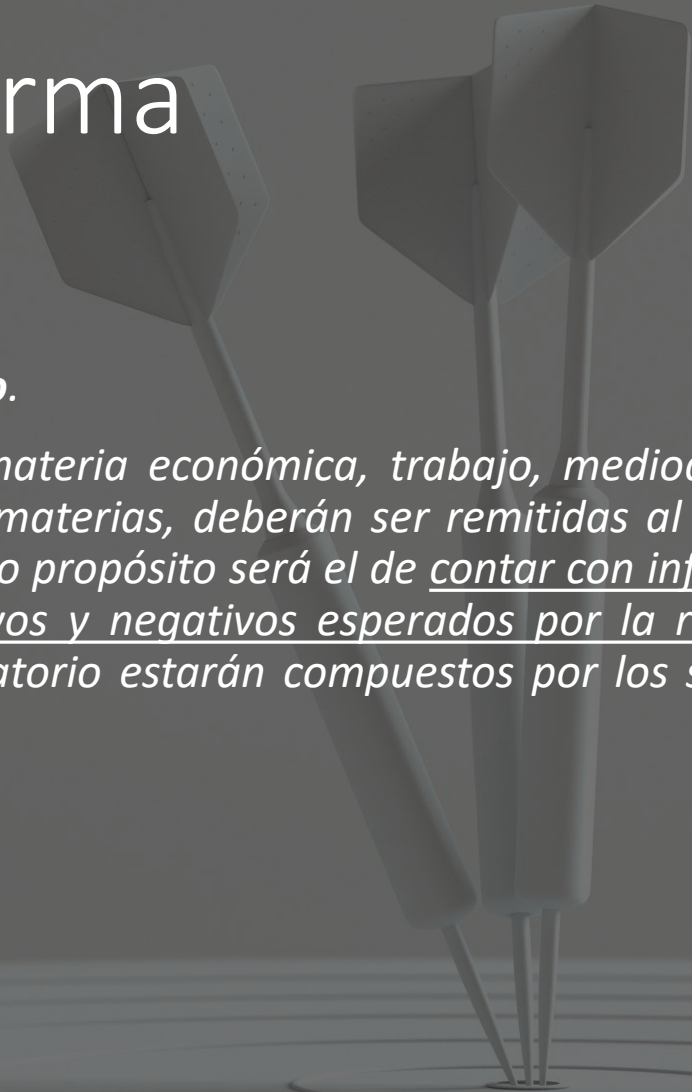
¿Qué proponemos?

- a) Establecer la obligatoriedad de emitir Informes de Impacto Regulatorio (IIR) a toda iniciativa legislativa, que tengan relación con seguridad ciudadana y la justicia penal.
- b) Exigir que al momento de proponer una iniciativa de ley en estas materias, se sistematice una “teoría de cambio”, en la que se identifiquen sus objetivos, los resultados esperados y a través de qué acciones se pretenden alcanzar.
- c) Establecer también la obligatoriedad de la norma, de forma que luego de un período razonable desde su implementación, se evalúen sus resultados e impactos, de manera de programar su fortalecimiento o su derogación, si no se obtienen los objetivos esperados.
- d) Establecer que las evaluaciones de proyectos e implementación legislativa, así como los instrumentos arriba mencionados, deben contar transversalmente con un enfoque de derechos humanos (incluyendo el género) en tanto herramienta que como desarrolla las Naciones Unidas (29), que permite entender las desigualdades existentes en nuestra sociedad y con ello identificar y cambiar las prácticas discriminatorias y distribuciones injustas de poder que impiden un desarrollo sustentable.

Antecedentes Previos en Chile:

- Instructivo Presidencial N° 1 de 2014 sobre buenas practicas regulatorias
- Instructivo Presidencial N° 2 de 2016 establece obligatoriedad de emitir Informes de Impacto Regulatorios sobre ciertas materias
- Reporte de evaluación del impacto regulatorio en Chile de 2017 realizado por la OCDE
- Guía Chilena de Buena Regulación de oficina OPEN del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
- Instructivo Presidencial N° 3 de 2019 Instruye elaboración de Informes de Impacto Regulatorio a proyectos de ley iniciativa del ejecutivo y decretos presidenciales

Propuesta de norma

A background image showing three darts hitting the bullseye of a target. The darts are dark and the target has concentric circles. The background is a dark, textured grey.

Artículo X: Informes de impacto regulatorio.

Todas las iniciativas de ley referentes a materia económica, trabajo, medioambiente, salud o seguridad ciudadana, entre otras materias, deberán ser remitidas al Congreso con un informe de impacto regulatorio; cuyo propósito será el de contar con información sistemática acerca de los impactos positivos y negativos esperados por la regulación propuesta. Los informes de impacto regulatorio estarán compuestos por los siguientes elementos:

Propuesta de norma

- *La definición de problema que busca abordar la regulación propuesta, y objetivos; y análisis comparativo basado en la mejor evidencia disponible sobre las alternativas viables para dar solución al problema y fundamentación de la decisión tomada; análisis detallado de los impactos directos e indirectos esperados de las alternativas, considerando tanto sus alcances económicos y externalidades sociales y ambientales; y, una estrategia de cumplimiento que minimice costos y facilite su implementación y evaluación.*
- *Explicación acerca de la estrategia de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos esperados de la norma, detallando indicadores y cronograma,*
- *Descripción de los riesgos que implica la alternativa normativa elegida, que explicita la probabilidad de daño de cualquier tipo que la introducción de la norma puede generar, así como la potencial magnitud y gravedad de cada daño identificado.*
- *Explicación sobre la aplicación transversal de los enfoques de derechos humanos y de género en la formulación del proyecto de ley.*

Propuesta de norma

Una ley fijará las materias que deberán ser objeto de informes de impacto regulatorio; los responsables de su elaboración tanto en el caso de iniciativas formuladas por el Presidente de la República, por representantes del Congreso Nacional u otros representantes autorizados por la Constitución a presentar proyectos de ley; y los órganos del Congreso encargados de velar por el cumplimiento de los criterios exigidos para los informes de impacto regulatorio, entre otras materias.

F U N D A C I Ó N

PAZ CIUDADANA

Políticas públicas en seguridad y justicia