



Universidad de Chile  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Económico

---

**¿QUIÉN CONTROLA A LA POLICÍA? ANÁLISIS COMPARADO DE LA  
INSTITUCIÓN NEOZELANDESA INDEPENDENT POLICE CONDUCT  
AUTHORITY "IPCA", SU REGULACIÓN Y POTENCIAL IMPLEMENTACIÓN  
EN CHILE**

---

Gabriela Yuseff Valenzuela  
Ilari Ahumada Korpimäki  
Profesor Guía: Simón Accorsi

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Santiago de Chile, 2021

# ÍNDICE

<a href="#">I. Introducción</a> .....	4
<a href="#">II. Capítulo I. Institucionalidad Nacional</a> .....	7
<a href="#">Diagnóstico y contexto</a> .....	7
<a href="#">La Policía en Chile</a> .....	9
<a href="#">¿Quién vigila a la policía y decide sobre sus responsabilidades? Denuncias y sumarios internos.</a> .....	13
<a href="#">III. Capítulo II. Independent Police Conduct Authority</a> .....	25
<a href="#">Contexto y creación del IPCA</a> .....	25
<a href="#">La policía en Nueva Zelanda</a> .....	30
<a href="#">Supervisión Civil e IPCA</a> .....	36
<a href="#">IV. Capítulo III. Desafíos e incorporación de un <i>civilian oversight</i> al sistema jurídico chileno</a> .....	47
<a href="#">Desafíos a Nivel Externo</a> .....	47
<a href="#">Reforma Integral a Carabineros de Chile</a> .....	47
<a href="#">Reforma Constitucional y Normativa Actual</a> .....	51
<a href="#">Rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos</a> .....	55
<a href="#">Desafíos a Nivel Interno</a> .....	57
<a href="#">Independencia</a> .....	57
<a href="#">Financiamiento</a> .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<a href="#">Composición</a> .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<a href="#">Poderes de investigación y coerción</a> .....	61
<a href="#">Escrutinio público</a> .....	63
<a href="#">Plan estratégico</a> .....	63
<a href="#">Relaciones públicas</a> .....	65
<a href="#">V. Conclusión</a> .....	67
<a href="#">VI. Bibliografía</a> .....	70

## Resumen

A través de la presente investigación se realizará un análisis comparado de cómo se manejan las quejas contra la policía en Nueva Zelanda y Chile, dando cuenta del contexto de cada país, caracterizando sus fuerzas policiales y estudiando las formas en que las denuncias contra esta son tratadas. Observando que los métodos de control interno han sido duramente criticados por su falta de independencia, imparcialidad y transparencia, lo cual ha llevado implementar en diversos ordenamientos instituciones de *civilian oversight*. En particular se estudiará el IPCA neozelandés órgano independiente encargado de llevar las investigaciones por las quejas contra la policía. Por último, se evaluará de manera exploratoria los principales desafíos que puede enfrentar la incorporación de una institución de este tipo al sistema nacional.

## Introducción

Los cimientos de toda institucionalidad moderna se sustentan en la teoría de la división de poderes<sup>1</sup>, y en la necesidad de contar con órganos independientes e imparciales que cumplan con generar contrapesos entre ellos. El Estado moderno se caracteriza por el monopolio de la fuerza<sup>2</sup>, siendo el único que puede ejercerla de forma legítima. En este sentido, los aparatos que constituyen la fuerza pública son, por una parte, las fuerzas armadas encargadas de la defensa de la soberanía y por otra, la policía mandatada al resguardo del orden público<sup>3</sup>. Este poder-deber es el que hace especialmente necesario contar con controles que aseguren que su función se ejerza correctamente<sup>4</sup>.

El conjunto de estos mecanismos de control se denomina *police accountability*, el cual puede definirse como el sistema de chequeos y balances internos y externos, que tiene como finalidad asegurar que la policía actúe en el ejercicio de sus funciones de la manera esperada respecto a un alto estándar, y que de no hacerlo será responsable por su actuación. Tiene por objeto prevenir las actuaciones incorrectas, impedir que la autoridad política utilice a la policía para fines propios, y aumentar la confianza pública y legitimidad de la policía<sup>5</sup>. De esta forma, existen diversos mecanismos de *accountability*, cada uno de ellos comparte cierto nivel de responsabilidad sobre la tarea del control, los más comunes son el control interno de la policía, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial y el Congreso<sup>6</sup>.

Así, una función importante de estos mecanismos dice relación con el sistema para resolver las quejas contra la policía. En gran parte del mundo, es la misma institución la que las revisa, sin embargo, esto ha sido fuertemente criticado al carecer de suficiente imparcialidad e

---

<sup>1</sup>MOURE, A.M. 2014. La Institución del Defensor del Pueblo en el derecho comparado. En: El ombudsman: Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile. 1ra Edición. Madrid, Editorial Dykinson. 25p.

<sup>2</sup>BOBBIO, N. 1979. El problema de la guerra y las vías de paz. Barcelona, Editorial Altaya. 199p.

<sup>3</sup>GALLEGO, G. 2003. Sobre el Monopolio legítimo de la violencia. En: Nuevo Foro Penal. Universidad EAFIT (66): 95p.

<sup>4</sup>UNODC. 2011. Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity. Criminal Justice Handbook Series. New York. 5p.

<sup>5</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 9p.

<sup>6</sup>IBID. 12p.

independencia<sup>7</sup>. Por lo mismo, ciertos países han establecido instituciones diferentes o independientes encargadas de revisar e investigar las denuncias, normalmente agrupadas bajo el nombre de *civilian oversight*, entre muchas otras denominaciones<sup>8</sup>. Si bien, las instituciones de *civilian oversight* pueden cumplir diferentes mandatos<sup>9</sup><sup>10</sup>, esta investigación se centrará especialmente en aquellas dedicadas a la revisión e investigación de quejas.

Este trabajo pretende ser un insumo a la hora de discutir sobre la implementación de un control externo para la revisión de las denuncias contra la policía en Chile. Para lo cual, se analizará el *Independent Police Conduct Authority* (desde ahora IPCA), institución de *civilian oversight* implementada en Nueva Zelanda, y que consiste en un órgano independiente creado por el Parlamento, con el fin de vigilar a la Policía, investigando las denuncias en contra de ellos<sup>11</sup>.

Cabe señalar que, esta investigación no pretende analizar en profundidad el impacto que ha tenido la implementación del IPCA o que podría tener la implementación de una institución de *civilian oversight*, sino más bien ser un estudio exploratorio en el cual se expondrá el contexto nacional, el fundamento y función del IPCA, al igual que los posibles desafíos que presenta la incorporación de una institución de *civilian oversight* a nuestro ordenamiento jurídico.

Dentro de todos los sistemas de vigilancia, se decidió estudiar el IPCA, debido a que es una institución que produce gran cantidad de datos<sup>12</sup>, mantiene una tasa de valoración y confianza alta en el tiempo<sup>13</sup>, tiene un diseño institucional que resguarda de mejor manera su

---

<sup>7</sup>DIAZ, E. 2009. Police Oversight. En: Joseph de Rivera (Ed.). Handbook on Building Cultures of Peace. New York, Springer. pp. 287-288.

<sup>8</sup>HOPE, K. 2020. Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability. Journal of Applied Security Research 6(4): 3p.

<sup>9</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 51p.

<sup>10</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 10p.

<sup>11</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. About Us [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/>> [consulta: 19 de mayo 2021].

<sup>12</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA): Annual Report 2019 – 2020. 5p.

<sup>13</sup>IBID. pp. 27-28.

imparcialidad<sup>14</sup><sup>15</sup> y ha tenido que lidiar con el problema de la desconfianza de minorías étnicas con las policías y la institucionalidad<sup>16</sup>.

Por último, consideramos que la implementación del IPCA en Nueva Zelanda ha sido relativamente exitosa<sup>17</sup>, por lo cual, brinda un terreno fértil para la evaluación de su incorporación, teniendo especialmente en cuenta que una mala implementación puede tener efectos nulos<sup>18</sup> o contraproducentes<sup>19</sup> sobre la confianza institucional.

El presente estudio se dividirá en tres capítulos. Primero, se estudiará la institucionalidad nacional, analizando el contexto de nuestro país, caracterizando la policía y examinando los mecanismos de control sobre ésta. Segundo, se observará la institucionalidad neozelandesa, exponiendo los factores tanto históricos como jurídicos, que llevaron a la implementación del IPCA, se caracterizará a la policía y se analizará cual es el rol que cumple el IPCA como mecanismo de *civilian police oversight*. Tercero, se expondrá sobre los desafíos que acarrea la adopción de una institución de *civilian oversight* al sistema nacional.

---

<sup>14</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Police independent oversight in Australia and New Zealand. *Police Practice and Research* 14(2): 134p.

<sup>15</sup>BUTTLE, J.W., DECKERT, A. 2017. The Police Complaints Process. En: DECKERT, A., SARRE, R. The Palgrave Handbook of Australian and New Zealand Criminology, Crime and Justice. Palgrave Macmillan. 536p.

<sup>16</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. pp. 21-22.

<sup>17</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 536p.

<sup>18</sup>MILLER, J. 2002. Civilian Oversight of Policing, Lessons from the Literature. Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Los Angeles, Vera Institute of Justice. 3p.

<sup>19</sup>OFER, U. 2016. Getting It Right: Building Effective Civilian Review Boards to Oversee Police. *Seton Hall Law Review* 46(3): 1052p.

## Capítulo I. Institucionalidad Nacional

### Diagnóstico y contexto

Dentro de las instituciones nacionales, la policía era una de las mejores evaluadas, cuestión que se evidencia en diversos estudios, tanto nacionales<sup>20</sup> e internacionales<sup>21</sup>. Así, al analizar la confianza institucional la policía alcanzaba los mejores resultados, posicionándose como la mejor evaluada a nivel latinoamericano. Sin embargo, diversos autores indican que la confianza en la policía no se debía a sus reformas o diseño institucional. En primer lugar, estaría construida de manera muy dispar, observando un importante sesgo etario; menos confianza por aquellas víctimas de delito; y reflejando una relación entre confianza y nivel socioeconómico directamente proporcional<sup>22</sup>.

En segundo lugar, se señala que, la confianza de Carabineros se construiría a través de 4 cuestiones principales<sup>23</sup>: (i) Bajos niveles de corrupción; (ii) Una distinción no clara entre respeto y miedo; (iii) Una fuerte campaña mediática; y (iv) El miedo al crimen<sup>24</sup>. Particularmente interesante, es que ambos estudios advierten que un alto nivel de confianza podría no permitir las reformas necesarias a la institución<sup>2526</sup>.

No obstante, la confianza de la policía se ha desplomado de manera abrupta desde el año 2017, presentando una caída constante de la cual pareciese no recuperarse, así puede apreciarse en las encuestas CEP<sup>27</sup> y CADEM<sup>28</sup>. Lo anterior es resultado de diversos hitos como, el fraude multimillonario “Pacogate”, la “Operación Huracán”, el homicidio de

---

<sup>20</sup>DAMMERT, L. 2016. Confianza en la policía, un arma de doble filo. *Civitas – Revista de Ciências Sociais* 16(4): 584p.

<sup>21</sup>MORALES, M. 2008. Evaluando la confianza institucional en Chile, una mirada desde los resultados LAPOP. *Revista Ciencia política* 28(3): 166p.

<sup>22</sup>DAMMERT, L. 2016. Op. Cit. pp. 587-588.

<sup>23</sup>BONNER, M. 2013. The politics of police image in Chile. *Journal of Latin American Studies* 45(4): 677p.

<sup>24</sup>DAMMERT, L. 2014. La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile. *Revista Criminalidad* 56(1): 206p.

<sup>25</sup>BONNER, M. 2013. Op. Cit. 677p.

<sup>26</sup>DAMMERT, L. 2016. Op. Cit. 592p.

<sup>27</sup>CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. Encuesta CEP: Estudio nacional de opinión pública, N°84 diciembre 2019.

<sup>28</sup>CADEM. Encuesta Plaza Pública, N°382 mayo 2021.

Catrillanca y la crisis social del 18 de octubre del año 2019<sup>2930</sup>. Ésta última de una intensidad tan grande, que tras la mutilación de cientos de personas, diversos organismos internacionales desarrollaron informes, primero, corroborando la situación de violencia policial excesiva y reiteradas violaciones a los Derechos Humanos<sup>3132</sup>, no vistas a este nivel desde el regreso a la democracia. Y segundo, realizando recomendaciones para la reforma de la policía<sup>3334</sup>.

En consecuencia, se fortaleció e impulsó diversas propuestas de cambio institucional a nivel nacional<sup>3536</sup>, teniendo todas en común el generar más control, mejorar la transparencia<sup>37</sup>, y permitir un verdadero acceso a la justicia<sup>38</sup>.

Las críticas e intentos de reforma<sup>39</sup> se han venido formulando desde hace bastante tiempo sin éxito. Su fracaso se debe principalmente a dos cuestiones, primero, Carabineros fue durante mucho tiempo la institución con mayor confianza<sup>40</sup> a nivel nacional, siendo muy difícil para los políticos incidir sobre la policía, ya que esta última tenía mayor legitimidad<sup>41</sup>. Segundo, su régimen jurídico es una herencia de la dictadura, la cual estableció diversos cerrojos

---

<sup>29</sup>DAMMERT, L. 2020. Carabineros de Chile ¿El modelo latinoamericano de seguridad?. Fundación Carolina. Madrid. pp. 7-8.

<sup>30</sup>RIVERA, V. Carabineros: Una caída en cuatro tiempos. La Tercera [en línea] <<https://www.latercera.com/latercera-domingo/noticia/carabineros-una-caida-cuatro-tiempos/947846/>> [consulta: 16 de mayo 2021].

<sup>31</sup>ACNUDH. 2019. Informe sobre la misión a Chile. 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019. pp. 31-32.

<sup>32</sup>“Human Rights Watch recabó pruebas consistentes respecto de que Carabineros utilizó la fuerza de manera excesiva en respuesta a las protestas e hirió a miles de personas, con independencia de si habían participado en hechos violentos o no. En: HUMAN RIGHTS WATCH. 2020. Chile: Llamado urgente a la reforma policial tras las protestas. 2p.

<sup>33</sup>IBID. 4p.

<sup>34</sup>ACNUDH. 2019. Op. Cit. pp. 33-35.

<sup>35</sup>DUCE, M. y DAMMERT, L. 2019. Propuestas para iniciar un proceso de reforma a carabineros de Chile. Fundación Espacio Público.

<sup>36</sup>LIBERTAD Y DESARROLLO. 2020. Modernización de las policías un desafío pendiente. N°1470-2.

<sup>37</sup>DUCE, M. y LILLO, R. 2020. Controles de identidad realizados por Carabineros: Una aproximación empírica y evaluativa sobre su uso en Chile. Revista de estudios de la justicia (33): pp. 170-171.

<sup>38</sup>FERNÁNDEZ, G. 2020. Análisis de las propuestas de reestructuración a Carabineros. Asesoría Técnica Parlamentaria. [en línea] <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29488/1/BCN\\_GF\\_propuestas\\_de\\_reestructuracion\\_a\\_Carabineros\\_FINAL.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29488/1/BCN_GF_propuestas_de_reestructuracion_a_Carabineros_FINAL.pdf)> [consulta: 16 de mayo 2021]. pp. 5-13.

<sup>39</sup>BONNER, M. 2018. La gestión policial de la protesta en Argentina y Chile. Santiago, RiL editores. pp. 189-203.

<sup>40</sup>DAMMERT, L. 2016. Op. Cit. 592p.

<sup>41</sup>MORALES, M. 2008. Op. Cit. pp. 163-164.

constitucionales para impedir la modificación de la institución, así como también de todo el sistema normativo<sup>42</sup>.

Sin embargo, hoy las condiciones han cambiado. Por una parte, la confianza en la policía se ha desplomado producto de escándalos y abusos. Segundo, los candados constitucionales con el Acuerdo por la Paz al parecer se han evaporado<sup>43</sup>, siendo esto aún más patente con los resultados de las votaciones de los constituyentes para una nueva Constitución, donde la derecha, partido más a fin con la Constitución de Pinochet<sup>44</sup>, ha quedado con menos del tercio necesario para oponerse al cambio.

### **La Policía en Chile**

La policía tiene consagración constitucional en el artículo 101 de la Constitución Política de la República que establece que, las fuerzas de orden y seguridad pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Sus objetivos se especifican en sus respectivas leyes orgánicas, así, por una parte, la principal función de la Policía de Investigaciones (P.D.I) es investigar los delitos de conformidad a las instrucciones del Ministerio Público<sup>45</sup>, mientras que, por otra parte, la función que caracteriza a Carabineros es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior<sup>46</sup>, dedicándose a la prevención<sup>47</sup> y control del delito. No obstante, en la práctica Carabineros se dedica de igual forma a llevar las investigaciones de los delitos<sup>4849</sup>.

De especial interés es el rol que cumple Carabineros, puesto que la labor de la Policía de Investigaciones se encuentra dirigida por el Ministerio Público, ya que éste tiene a su cargo

---

<sup>42</sup>ATRIA, F. 2013. La Constitución Tramposa. Santiago, LOM. pp. 44-54.

<sup>43</sup>ATRIA, F. 2020. Constituent Moment, Constituted Powers in Chile. *Law and Critique* (31): 55p.

<sup>44</sup>BONNER, M. 2018. Op. Cit. 190p.

<sup>45</sup>CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1979. Decreto Ley 2460: Dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile. Artículo 4.

<sup>46</sup>CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1990. Ley 18.961: Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Artículo 1.

<sup>47</sup>IBID. Artículo 3.

<sup>48</sup>DAMMERT, L. 2016. Op. Cit. 576p.

<sup>49</sup>OLIVER, G. 2018. Facultades autónomas de la policía en el sistema procesal penal chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (51): 36p.

la dirección de la investigación de forma exclusiva<sup>50</sup>, teniendo tanto la P.D.I. como Carabineros, un rol auxiliar<sup>51</sup>. Lo anterior, significa que tratándose de labores de prevención o control del delito, Carabineros no rinde cuenta de la misma forma que cuando la policía realiza una investigación guiada por el Ministerio Público. Todo lo anterior sin perjuicio de las facultades autónomas que tiene la policía para efectuar ciertas actuaciones, las cuales no se encuentran exentas de debate<sup>52</sup>.

La ley de Bases Generales de la Administración del Estado, en su artículo 21 prescribe que, Carabineros tendrá un régimen jurídico diferenciado, por lo cual no se rigen por las reglas comunes a la administración<sup>53</sup>. La principal regulación de Carabineros la encontramos en su ley Orgánica Constitucional, ley número 18.961, la cual los define como una institución policial, técnica y de carácter militar.

Por su parte, el reglamento de organización de Carabineros de Chile al indicar los roles que deben desempeñar, da cuenta de sus principales funciones, las cuales son: (i) Prevención<sup>54</sup>, consistente en resguardar la vida y bienes de las personas; (ii) Control del orden público<sup>55</sup>; (iii) Rol educativo<sup>56</sup>, el cual tiene como objetivo crear predisposición para la observancia del ordenamiento jurídico; (iv) Comodidad pública<sup>57</sup>, compuesto por las acciones destinadas a proporcionar colaboración e información; (v) Solidaridad Social<sup>58</sup>, aquellas tendientes al beneficio de la comunidad en situaciones de emergencia; (vi) Integración nacional<sup>59</sup>, consistente en garantizar la soberanía nacional.

Si bien, la normativa anterior nos da una idea de lo que es la policía nacional, no es suficiente para su correcta caracterización, por lo que, para entender los reiterados llamados de reforma,

---

<sup>50</sup>CHILE. Ministerio de Justicia. 2000. Ley 19.696: Establece Código Procesal Penal. Artículo 3.

<sup>51</sup>IBID. Artículo 79.

<sup>52</sup>OLIVER, G. 2018. Op. Cit. pp. 65-66.

<sup>53</sup>CONTRERAS, P. y SALAZAR, S. 2020. Desconstitucionalizar para democratizar: Las Fuerzas Armadas y las Policías en la Nueva Constitución. Revista de Ciencia Política 58(1): 11p.

<sup>54</sup>CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1995. Reglamento de Organización de Carabineros de Chile N°1. Decreto N°77 de 1989. Artículo 3.

<sup>55</sup>IBID. Artículo 4.

<sup>56</sup>IBID. Artículo 5.

<sup>57</sup>IBID. Artículo 6.

<sup>58</sup>IBID. Artículo 7.

<sup>59</sup>IBID. Artículo 8.

hay que concentrarse en sus principales deficiencias, lo que permitirá vislumbrar la opacidad y falta de control en su arquitectura institucional.

La primera y principal característica, es el carácter militar de Carabineros, debido a que éste influye directamente en los demás puntos a observar, los cuales serán independencia, transparencia y control. La última reforma estructural ocurrió durante el periodo de la dictadura de Pinochet<sup>60</sup>, convirtiéndose Carabineros en una policía militarizada, teniendo como principal objetivo la protección del orden público, incluso sobre los derechos de los ciudadanos<sup>61</sup>.

La policía militarizada en América Latina es un legado de las dictaduras, siendo los regímenes autoritarios denominador común en la historia de la mayoría de los países que la conforman<sup>62</sup>. La policía fue parte esencial del aparato de represión contra civiles y se caracterizó por sus sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos<sup>63</sup>. Sin embargo, con la vuelta a la democracia, los Estados han realizado diversos cambios a sus fuerzas policiales, siendo Chile uno de los que menos ha hecho<sup>64</sup>.

El problema fundamental de la policía militarizada es confundir dos instituciones con fines totalmente distintos. Por una parte, los militares tienen como fin defender la soberanía nacional, por lo que son preparados para la guerra<sup>65</sup>, lo anterior implica el combate en contra de un enemigo en el contexto de una confrontación armada<sup>66</sup>. Por otra, la policía tiene como objetivo resguardar a la comunidad y en cooperación con ella buscar solución a los

---

<sup>60</sup>MALDONADO, C. 1990. Los carabineros de Chile: historia de una policía militarizada. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 20(3): 20p.

<sup>61</sup>BONNER, M. 2013. Op. Cit. pp. 674-675.

<sup>62</sup>REID, M. 2007. *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. New Haven, Yale University Press. pp. 120-121.

<sup>63</sup>MOTA, M., TREBILCOCK, M. y HARTFORD, P. 2012. Reforma policial en las democracias violentas en América Latina. En: Seminario en Latinoamérica de Teoría Política y Constitucional - 7 a 10 de junio de 2012. Ciudad de México, Yale Law School. 5p.

<sup>64</sup>PEREIRA, A. y UNGAR, M. 2004. The Persistence of the “Mano Dura”: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and in the Southern Cone. En: LASA Congress: octubre 2004. Las Vegas. pp. 6-7.

<sup>65</sup>JÍMENEZ, W. y TURIZO, J. 2011. Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del Fenómeno a Nivel Internacional y Nacional. *Revista Logos Ciencia y Tecnología* 3(1): 124p.

<sup>66</sup>YARCE, C. 2013. Militarización de la seguridad ciudadana en Medellín. *Estudios de Derecho* 70(156): 286p.

problemas<sup>67</sup>, siendo una institución eminentemente civil, donde su organización y estructura deben corresponderse con su fin<sup>68</sup>. En consecuencia, la policía al confundir su fin y operar con otras lógicas, termina siendo más propensa a vulnerar los derechos de los ciudadanos<sup>69</sup>, deteriorar su imagen y alejarse de la sociedad<sup>70</sup> haciendo más proclive la violencia en la ciudad<sup>71</sup>.

La militarización de la policía significa un sin número de cosas<sup>72</sup>, que van desde su organización hasta el armamento utilizado<sup>73</sup>. El carácter militar permea ciertos principios nocivos para una institución dedicada a asuntos civiles, como los son la subordinación al mando, la obediencia, el secretismo<sup>74</sup> y los tribunales especiales<sup>75</sup>. Se tiende a justificar la militarización en la lucha contra el crimen, no obstante, la militarización ha mostrado tener efectos dañinos a la imagen de la policía sin que se observe una reducción del crimen<sup>76</sup>.

Así también, la reforma implementada durante dictadura dio gran autonomía a Carabineros facultándolo para disponer de los ascensos y jubilaciones de los oficiales, como también para decidir sobre los servicios policiales a prestar<sup>77</sup>. De la lectura de su ley orgánica se observan

---

<sup>67</sup>YARCE, C. 2013. Op. Cit. 286p.

<sup>68</sup>JÍMENEZ, W. y TURIZO, J. 2011. Op. Cit. 113p.

<sup>69</sup>IBID. 124p.

<sup>70</sup>MURPHY, K., HINDS, L. y FLEMING, J. 2008. Encouraging public cooperation and support for police. *Policing and Society* 18(2): 139p.

<sup>71</sup>YARCE, C. 2013. Op. Cit. 287p.

<sup>72</sup>JÍMENEZ, W. y TURIZO, J. 2011. Op. Cit. 113p.

<sup>73</sup>VELÁSQUEZ, J. y FERNÁNDEZ, C. 2020. ¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabinero a los manifestantes y por qué debe prohibirse. [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/>> [consulta: 04 de junio 2021].

<sup>74</sup>WEIBEL, B. y JARA, M. 2020. Carabineros revela que disparó 104 mil tiros de escopeta en dos primeras semanas del estallido social [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/08/18/carabineros-revela-que-disparo-104-mil-tiros-de-escopeta-en-las-primeras-dos-semanas-del-estallido-social/>> [consulta: 04 de junio 2021].

<sup>75</sup>WILLIAMS, G. 2017. Utilización del art. 436 del Código de Justicia Militar en instancias diferentes a la Justicia Militar. Asesoría Técnica Parlamentaria. [en línea] <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN\\_436CJM\\_alcance\\_agosto2017\\_vf.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN_436CJM_alcance_agosto2017_vf.pdf)> [consulta: 04 de junio 2021].

<sup>76</sup>CONTRERAS, P. y SALAZAR, S. 2020. Op. Cit. pp. 12-13.

<sup>77</sup>Ley 18.961. Op. Cit. Artículo 2.

<sup>78</sup>MUMMOLO, J. 2018. Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation. *PNAS* 115(37): pp. 9185-9186.

<sup>79</sup>BONNER, M. 2018. Op. Cit. 187p.

grados de autonomía en lineamientos doctrinales<sup>80</sup>, disposición patrimonial<sup>81</sup> y servicios a prestar<sup>82</sup>.

Por otra parte, posiblemente el mayor cambio desde la vuelta a la democracia sea el plan cuadrante implementado en el año 1999<sup>83</sup>, el cual fue propuesto por los mismos Carabineros, siendo el único órgano de la administración con tal nivel de autonomía para reformarse a sí mismo, situación impensada para otra institución del Gobierno<sup>84</sup>.

En cuanto a su transparencia, el artículo 436 del Código de Justicia Militar, hace aplicables las normas de secreto aplicadas a las fuerzas armadas, no siendo posible conocer sus plantas o dotaciones de Carabineros y sus planes de operación o servicio<sup>85</sup>. A lo anterior se suma que, la institución ha tenido especial resistencia a entregar la información solicitada a través de la ley de Transparencia<sup>86</sup>, en algunos casos llegando incluso derechamente a la desobediencia del mandato legal de producir la información<sup>8788</sup>.

### **¿Quién vigila a la policía y decide sobre sus responsabilidades? Denuncias y sumarios internos.**

No existe actualmente en Chile un organismo de control independiente cuyo fin sea investigar y decidir sobre las responsabilidades de los funcionarios policiales para casos de eventuales abusos y quejas. Esto cobra relevancia, por cuanto la crisis reputacional que experimentó la institución a raíz del estallido social, el cual no solo desnudó todas las falencias formativas,

---

<sup>80</sup>Ley 18.961. Op. Cit. Artículo 52 letra c.

<sup>81</sup>IBID. Artículo 52 letra e, f, g, ñ y o.

<sup>82</sup>IBID. Artículo 3.

<sup>83</sup>BONNER, M. 2013. Op. Cit. 673p.

<sup>84</sup>DAMMERT, L. 2016. Op. Cit. pp. 591-592.

<sup>85</sup>COMISIÓN PARA LA REFORMA. 2019. Propuesta de reforma a Carabineros de Chile. [en línea] <[https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129\\_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf)> [consulta: 04 de junio 2021]. 19p.

<sup>86</sup>CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. 2019. [en línea] <<https://www.consejotransparencia.cl/cplt-oficia-a-carabineros-por-problemas-de-cumplimiento-en-normas-de-transparencia/>> [consulta: 30 de mayo 2021].

<sup>87</sup>RINCÓN, M. 2018. Fallo judicial desnuda a Carabineros y al Consejo para la Transparencia [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2018/07/27/fallo-judicial-desnuda-a-carabineros-y-al-consejo-para-la-transparencia/>> [consulta: 30 de mayo 2021].

<sup>88</sup>DUCE, M. y LILLO, R. 2020. Op. Cit. pp. 170-171.

operativas y éticas de la policía<sup>89</sup>, sino además, dio cuenta de un gran hermetismo y falta de transparencia, presentes tanto en la organización misma de la institución, como en sus mecanismos internos de fiscalización.

Un correcto *accountability* puede lograrse en parte mediante el establecimiento de un órgano de supervisión civil, sello distintivo de una fuerza policial democrática, sensible y responsable de las necesidades del público<sup>90</sup>. Esto implica, que la institución sea haga responsable de los resultados de sus políticas, y además existan los mecanismos de escrutinio para detectar cualquier irregularidad en el desempeño de éstas<sup>91</sup>.

En Chile, se puede categorizar el *accountability* sobre Carabineros<sup>9293</sup>, desde una perspectiva de control interno y externo. Así, el control externo se realiza a través del Ministerio del Interior, la Contraloría General de la república, y el Poder Judicial.

## **I. El control externo**

El artículo 1 de la ley Orgánica Constitucional de Carabineros establece que éstos dependerán directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública<sup>94</sup>, debiendo rendir cuentas ante él. A su vez, deben informar, al menos semestralmente, la distribución del personal y de los medios asociados al establecimiento de servicios policiales<sup>95</sup>. A pesar de ello, y como se regula en el artículo 436 del Código de Justicia Militar, existen ciertos documentos secretos relacionados a la seguridad de las personas y del Estado, la defensa nacional, o el orden público, los cuales se mantienen bajo reserva. Así mismo, si bien Carabineros se encuentra bajo la tutela del Ministerio del Interior, en la práctica este poder sólo es testimonial, ya

---

<sup>89</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Desarrollo y fortalecimiento del currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile: una propuesta integral. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. 252p.

<sup>90</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 41p.

<sup>91</sup>VALENZUELA, J. Hacia un nuevo modelo de policía: Proceso constituyente y rendición de cuentas. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Políticas Públicas. 7p.

<sup>92</sup>IBID. pp. 14-17.

<sup>93</sup>INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2018. Informe Programa de Derechos Humanos. Función Policial y Orden Público. pp. 314-369.

<sup>94</sup>Ley 18.961. Op. Cit. Artículo 1.

<sup>95</sup>IBID. Artículo 3.

que es el General Director de Carabineros el encargado de proponer, definir, establecer, desarrollar y fiscalizar, mientras que el Estado sólo observa y ratifica<sup>96</sup>.

En segundo lugar, tenemos la fiscalización que realiza la Contraloría General de la República. La Constitución Política, en su artículo 98 señala que Contraloría es un organismo autónomo, que ejerce el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, las municipalidades y los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examina y juzga las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; lleva la contabilidad general de la nación, y desempeña las demás funciones que le encomiende la ley Orgánica Constitucional respectiva<sup>97</sup>.

En este sentido, el rol que ha tenido Contraloría como fiscalizador del actuar de Carabineros no es menor, a raíz de los hechos suscitados durante el estallido social (a contar del 18 de octubre de 2019, y hasta el 31 de diciembre del mismo año), Contraloría recibió 457 denuncias, relativas al actuar de Carabineros. Lo que culminó en la emisión de una declaración pública<sup>98</sup>, debido a ciertos cuestionamientos respecto de sus facultades para formular cargos, señalando que si tienen las facultades para ejercer estas acciones administrativas<sup>99</sup>, las cuales se fundan en el artículo 98 de la Constitución Política de la República, que le encarga el control de la legalidad de los actos de la Administración, y en el artículo 133 de la ley número 10.336, que sostiene que, el Contralor o cualquier otro funcionario de la Contraloría, especialmente facultado por aquél, podrá ordenar, cuando lo estime necesario, la instrucción de sumarios administrativos<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup>DAMMERT, L. y VERGARA, E. 2020. Paz y Seguridad. Seguridad Ciudadana y Nueva Constitución. FES Chile. 9p.

<sup>97</sup>CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de 1980. Artículo 98.

<sup>98</sup>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2020. Declaración Pública. 15 de septiembre 2020. [en línea] <[https://media.elmostrador.cl/2020/09/CGR-Declaracion-publica\\_15092020.pdf](https://media.elmostrador.cl/2020/09/CGR-Declaracion-publica_15092020.pdf)> [consulta: 14 de agosto 2021].

<sup>99</sup>FACULTADES CONTRALORÍA. 2020. [en línea] <<https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/09/15/contraloria-defiende-que-si-tiene-facultades-para-fiscalizar-a-carabineros.html>> [consulta: 14 de agosto 2021].

<sup>100</sup>CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2020. Op. Cit.

Una tercera forma de control externo hacia Carabineros es a través del Poder Judicial. Al respecto, el artículo 6 del Código de Justicia Militar, considera militares (para efectos procesales y penales) a los funcionarios pertenecientes a Carabineros de Chile. Así, persiste para las instituciones policiales un aparato centralizado, militarizado y, además, protegido constitucionalmente<sup>101</sup>, enfoque que favorece una cultura organizacional hermética, resistente al cambio, proclive a la falta de control y a la evaluación externa<sup>102</sup>.

Los procesos en tribunales militares son escritos y no públicos, recibiendo críticas respecto de su competencia material y personal; al igual que de su estructura y organización, pues comprometen la independencia e imparcialidad del juzgador<sup>103</sup>; y al mismo procedimiento penal militar, pues vulnera garantías procesales fundamentales<sup>104</sup>. De esta manera, sus integrantes son militares en servicio activo subordinados jerárquicamente, y su nombramiento no depende de su idoneidad para ejercer las funciones judiciales, no cuentan tampoco con garantías suficientes de inamovilidad y, por sobre todo, no poseen una formación jurídica exigible para desempeñar el cargo de juez o fiscales<sup>105</sup>. Más aún, la segunda instancia se encuentra conformada por la Corte Marcial, compuesta por cinco miembros, dentro de los cuales, tres de ellos son oficiales en servicio activo, por ende, siguen al mando de sus comandantes y responden ante ellos<sup>106</sup>. Nos encontramos entonces, con que la Justicia Militar es, en definitiva, una isla jurídica dentro de la normativa que rige en Chile en materia de organización y procedimiento<sup>107</sup>.

Expuesto lo anterior, se evidencia que en el control externo, gran parte de los casos donde Carabineros se ve envuelto por mal trato no llegan a ninguna condena<sup>108</sup>, cuestión que se

---

<sup>101</sup>VALENZUELA, J. Op. Cit. 6p.

<sup>102</sup>COMISIÓN PARA LA REFORMA. 2019. Op. Cit. 14p.

<sup>103</sup>DÍAZ, T. 2007. Reforma de la Justicia Militar a la Luz de las Consideraciones del Fallo Palarma. Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos: Palarma Iribarne vs. Chile. 22 de noviembre de 2005. Revista Chilena de Derecho, 34(1): 141p.

<sup>104</sup>IBID. 141p.

<sup>105</sup>IBID. 146p.

<sup>106</sup>CHILE. Ministerio de Justicia. Decreto 2226. Código de Justicia Militar. Artículo 48.

<sup>107</sup>CEA, S. 2009. Reforma de la Justicia Militar de Chile. Revista Actualidad Jurídica Universidad del Desarrollo 1(19): 405p.

<sup>108</sup>BONNER, M. 2013. Op. Cit. 684p.

potencia con que los casos de abuso policial son conocidos por las cortes militares, las cuales no están sujetas a la reforma procesal y no siempre tienen una formación en derecho<sup>109</sup>.

## II. El control interno

Por otro lado, un *accountability* interno ideal, se asegura a través de una cadena interna que sea eficaz, que incluya mecanismos de denuncias y un sistema disciplinario interno<sup>110</sup>. Respecto de Carabineros, existen dos medios a través del cual se puede ejercer este control interno. A saber, por medio de la disciplina directa del superior a cargo, y a través de un sumario interno que realiza la misma institución.

Se establece en el reglamento de disciplina de Carabineros que, los funcionarios de rango superior podrán aplicar sanciones administrativas, cuando exista una falta que se establezca fehacientemente por la observación de la jefatura con facultades disciplinarias, o cuando el personal sea sorprendido en falta por un funcionario más antiguo y, por tal razón, sea pasado a presencia de su jefatura con facultades disciplinarias<sup>111</sup>. Lo anterior significa que, cuando un superior a cargo observa directamente que alguno de sus subordinados comete una falta, entonces puede emitir sanciones inmediatas acorde con sus respectivas facultades disciplinarias<sup>112</sup>. Lo anterior, presenta importantes reparos, por cuanto la presencia de actividades de encubrimiento en las instituciones policiales no es excepcional<sup>113</sup>. Debido a la naturaleza de las actividades que desempeñan, no es sorprendente que se desarrollen mecanismos de solidaridad interna<sup>114</sup>, conduciendo a no reportar o a encubrir los errores, mala conducta o crímenes de sus pares, incluyendo la brutalidad policial<sup>115</sup>.

---

<sup>109</sup>BONNER, M. 2018. Op. Cit. 200p.

<sup>110</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 12p.

<sup>111</sup>CHILE. Ministerio del Interior. 2015. Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Decreto N°900 de 1967. Artículo 12.

<sup>112</sup>AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2020. Ojos sobre Chile: Violencia Policial y Responsabilidad de Mando durante el Estallido Social. 92p.

<sup>113</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 263p.

<sup>114</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. pp. 263-264.

<sup>115</sup>IBID. 263p.

Por otro lado, las faltas que no se adviertan de manera indubitada, o bien, en las que el inculpado no confiese su responsabilidad, deberán ser esclarecidas a través de una investigación, la que se someterá, en lo pertinente, a las normas contenidas en el Reglamento de Sumarios Administrativos<sup>116</sup>. Este control interno, se efectúa a través del Departamento de Asuntos Internos, dependiente de la Contraloría General de la institución, organismo jerarquizado que está bajo el mando del Director General de Carabineros.

Las denuncias contra la institución pueden hacerse tanto presencialmente en la misma institución, Ministerio Público o Tribunales de Justicia, como a través del fono denuncia de la institución y comisaría virtual<sup>117</sup>, que se encuentra vinculado al departamento de información, reclamos y sugerencias de la institución (OIRS)<sup>118</sup>. Este último no señala mayor información del proceso, los requisitos de admisibilidad que deben de cumplirse, ni los funcionarios a cargo de revisar estas solicitudes, y sólo una vez registrado (perdiendo el carácter de anonimato) se podrá hacer seguimiento de la admisibilidad, tramitación o finalización de la denuncia.

Por otro lado, las faltas administrativas en las que puede incurrir un funcionario de Carabineros, y que dicen relación con la extralimitación en el uso de la fuerza policial, corresponden<sup>119</sup> a: las relativas a la integridad moral del funcionario o al prestigio de la institución; contra la subordinación y el compañerismo; contra el buen servicio; del abuso de autoridad<sup>120</sup>; y contra el régimen institucional. De esta forma, las denuncias recibidas, pueden acarrear la realización de un sumario interno, que como señala el artículo 1 del Reglamento, es el conjunto de diligencias y actuaciones tendientes a la comprobación por vía administrativa, de hechos determinados y trascendentes, cuando haya dudas en las

---

<sup>116</sup>Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Op. Cit. Artículo 12.

<sup>117</sup>COMISARÍA VIRTUAL [en línea] <<https://comisariavirtual.cl/etapas/ejecutar/76395587>> [consulta: 3 de agosto 2021].

<sup>118</sup>Órgano de carácter central con funcionamiento a nivel nacional.

<sup>119</sup>Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Op. Cit. Artículo 22.

<sup>120</sup>Se considerarán comprendidas entre ellas: “toda extralimitación de atribuciones, ya sea contra los subalternos o contra el público, y todo hecho que pueda calificarse como abuso de funciones, siempre que no alcance a constituir delito”.

circunstancias o éstos resulten poco evidentes, con el objeto de establecer responsabilidades o de acreditar causales originarias de algún derecho<sup>121</sup>.

El proceso investigativo lo realizan las fiscalías administrativas de Carabineros. Solo tendrán facultad para ordenar sumarios, ciertos oficiales que se indican en el artículo 3 de su Reglamento<sup>122</sup> y que, en esencia, son los altos mandos estratégicos y operativos de la institución<sup>123</sup>. Por otra parte, éstos solo podrán iniciarse: a) para establecer los derechos que beneficien al personal o a sus familiares, derivados de accidentes en actos del servicio; b) para la constatación de enfermedades profesionales o invalidantes; c) para determinar el grado de responsabilidad en las faltas disciplinarias graves en que aparezca involucrado el personal, siempre y cuando su culpabilidad y participación no esté fehacientemente establecida por otros medios; d) para apreciar administrativamente la responsabilidad de los funcionarios de la Institución que fueren acusados de algún hecho delictuoso, sea éste de la competencia de la Justicia Militar u Ordinaria; y e) en todos aquellos casos en que las disposiciones legales y/o reglamentarias así lo determinen<sup>124</sup>.

Este proceso mantiene un sistema de supervisión con reglamentos que otorgan mayor importancia a la obediencia interna que al tratamiento del ciudadano, con procedimientos de investigación que carecen de autonomía respecto del General Director y de la línea de mando<sup>125</sup>, puesto que, si bien el fiscal titular designado será de mayor antigüedad al indagado, y no tendrá lazos de parentesco, amistad y otra índole<sup>126</sup>, al final siguen siendo parte de la misma institución, siendo el superior quien finalmente conocerá de las faltas de su subordinado.

---

<sup>121</sup>CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 2015. Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15. Decreto N°118 de 1982. Artículo 1.

<sup>122</sup>a) El General Director; b) El General Subdirector; c) Los Jefes de Altas Reparticiones, en lo que respecta a los servicios y al personal de su dependencia; d) El Secretario General, aun cuando no sea Oficial General; e) Los Prefectos; f) Los Directores del Instituto Superior, de la Escuela de Carabineros, de la Escuela de Suboficiales, del Centro de Especialidades y de Instrucción, y g) El Cuartel Maestre del Hospital de Carabineros.

<sup>123</sup>AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2020. Op. Cit. 93p.

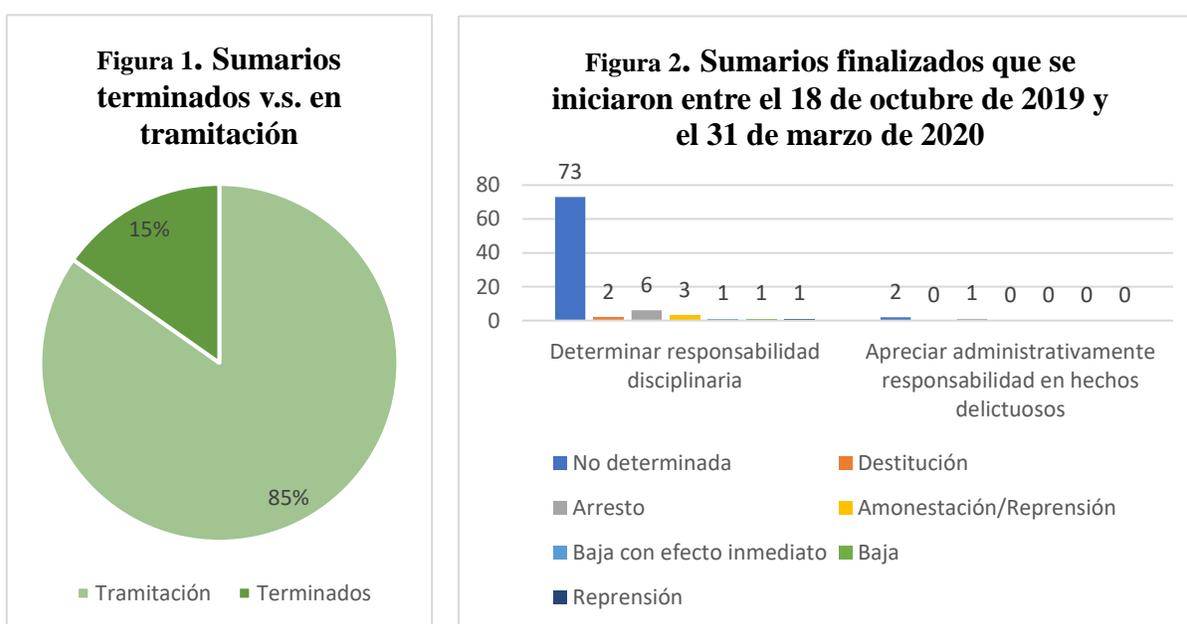
<sup>124</sup>Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15. Op. Cit. Artículo 5.

<sup>125</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Informe de Política Pública. Carabineros de Chile: ¿modernización o reforma? Grupo de Investigación en Seguridad Ciudadana y Justicia. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. 3p.

<sup>126</sup>Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15. Op. Cit. Artículo 15.

Finalmente, y en caso de arribarse a una sanción, estas se encuentran reguladas en el Reglamento de Disciplina de Carabineros<sup>127</sup>, estas pueden ser amonestación, reprensión, arresto, disponibilidad, suspensión del empleo, calificación de servicios, separación del servicio, licenciamiento por razones de ética, y baja por mala conducta. Finalizado el sumario, y emitida la recomendación de medida disciplinaria, la decisión final la toma el superior inmediato del Carabinero que está siendo investigado<sup>128</sup>, y consecuentemente los superiores jerárquicos del comandante que ordena la investigación también están facultados para examinar el informe final y modificar la resolución si lo consideran oportuno<sup>129</sup>.

### III. Cifras sumarios



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Informe de Carabineros. CIPER. 2020. Op. Cit.

En cuanto a cifras se refiere, tras los hechos ocurridos el 18 de octubre del 2019 y hasta el 31 de marzo de 2020, Carabineros informó<sup>130</sup> que inició 565 sumarios por eventuales ilícitos perpetrados por funcionarios de Carabineros relativos al control del orden público.

<sup>127</sup>Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Op. Cit. Artículo. 23.

<sup>128</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. pp. 257 y 258.

<sup>129</sup>AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2020. Op. Cit. 94p.

<sup>130</sup>CIPER. 2020. Informe de Carabineros revela que abrió 565 sumarios por denuncias tras el 18 de octubre. [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/07/14/informe-de-carabineros-revela-que-abrio-565-sumarios-por-denuncias-tras-el-18-de-octubre-y-solo-15-se-han-cerrado-con-sanciones/>> [consulta: 11 de agosto 2021].

Como se puede apreciar de los gráficos anteriores, del total de sumarios recibidos (565), un 85% (479 sumarios) continuaba en proceso, habiendo solo un 15% finalizado a la fecha de la solicitud (86)<sup>131</sup>. Por otra parte, como se puede apreciar en la figura 2, de los sumarios finalizados, en 75 de un total de 90 sumarios, no hubo sanción, porque no se determinaron responsabilidades, y tan solo en 17 de ellos se estableció una sanción determinada.

Situación extraña se produce al contabilizar los sumarios terminados (86) y el número de sanciones establecidas (90). Esta diferencia se debe a que existen 4 sumarios que si bien no han terminado y se encuentran a la fecha de la solicitud en tramitación, ya presentan una sanción determinada. Este es el caso del sumario cuya sanción fue de arresto, el que fue sancionado con amonestación y reprensión al mismo tiempo, el sumario que se sancionó con reprensión exclusivamente y uno de los casos sancionados con amonestación. Saltan varias preguntas respecto de si los procedimientos se están realizando conforme a como dictan sus reglamentos, y si la información entregada por Carabineros es realmente transparente y de confianza.

Por otra parte, los datos ilustrados permiten dar cuenta no solo de la baja cantidad de sanciones impuestas a los funcionarios de la institución, sino además, de la lentitud con la que se tramitan los sumarios, a pesar de que según el Reglamento de Disciplina, deben propender que aquéllos se tramiten con la mayor prontitud posible, adoptando las medidas conducentes a ese objetivo<sup>132</sup>. A pesar de ello, y en los casos que existan razones justificadas, el Fiscal puede solicitar la prórroga “que estime necesaria” de los plazos establecidos en el procedimiento<sup>133</sup>.

Para fines de esta investigación, se solicitó por vía de transparencia, la cantidad de sumarios administrativos iniciados entre los años 2015 - 2021, los motivos por cuales se investigan, cuantos permanecen activos, y cuantos fueron concluidos, tiempo que tomó el procedimiento,

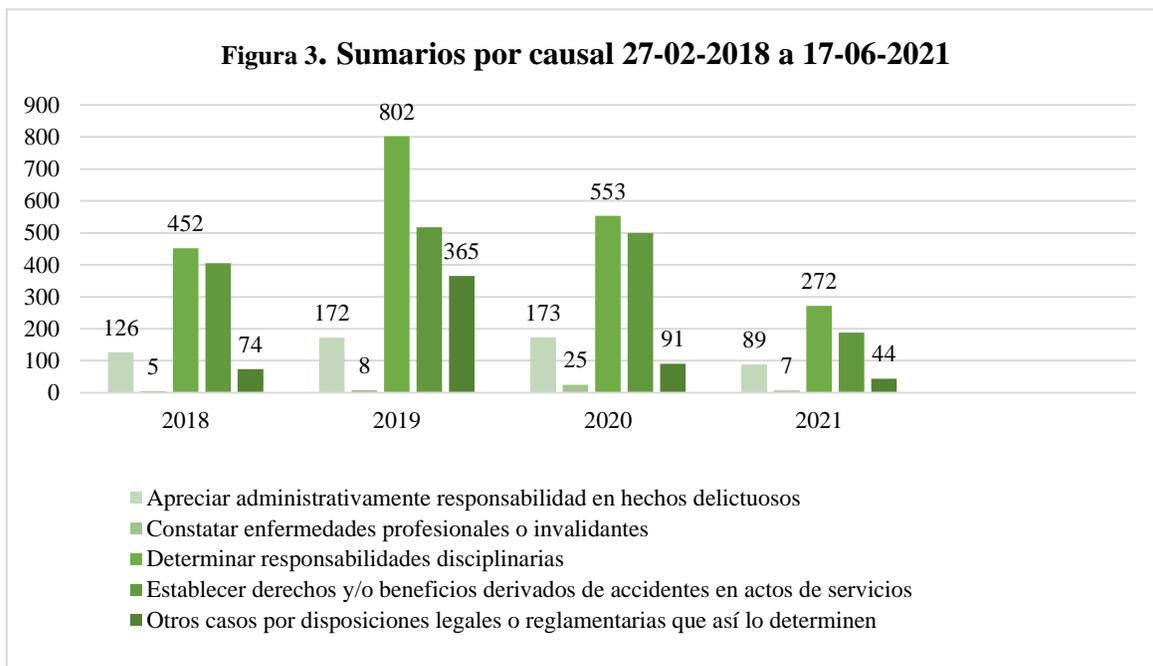
---

<sup>131</sup>Fecha de solicitud: 3 de julio 2020.

<sup>132</sup>Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Op. Cit. Artículo 9.

<sup>133</sup>Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15. Op. Cit. Artículo 34.

y de haber concluido con sanción, a que sanción corresponde. A su vez, se solicitó la cantidad de solicitudes de información ingresadas por ley de Transparencia, los motivos aducidos, y finalmente cuantas fueron rechazadas. De la escasa información recibida, ésta se ilustra a continuación<sup>134</sup>.



**Figura 4.**

**Procesos dictaminados por año**

2018	571
2019	800
2020	252
2021	6

<sup>134</sup> Elaboración propia en base a los datos recibidos por ley de transparencia, solicitados con fecha 14 de junio 2021.

<b>Figura 5. Solicitudes recibidas y rechazadas por vía de transparencia</b>								
<b>Total - Años</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>
Total de solicitudes	3.725	3.969	4.305	4.447	5.026	5.547	1.331	28.350

<b>Denegadas - Años</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Total</b>
Denegadas	317	431	400	410	446	542	31	2.546

En primer lugar, de las solicitudes recibidas vía transparencia entre los años 2015 y 2021 (28.350), un punto importante a destacar es el número de rechazos que se presentan (2.546). Si bien, pareciera no ser una cifra muy alta, no contamos con datos suficientes para determinar cuáles fueron los motivos de sus rechazos, y que tipo de información es constantemente denegada por la institución, al igual que, pudiendo la solicitud no ser rechazada, la calidad de dicha información, en muchas ocasiones (como en este), no es completa, y hasta resulta inservible para realizar mayores análisis y comparativas.

Así mismo, como se ilustra en las figuras 3 y 4, estos datos dan cuenta de una escueta información cualitativa, por cuanto no se contempla en el caso de la figura 3, cuántos de los sumarios ingresados por año han sido resueltos y de haberse implementado sanción, a cuál corresponde. Además, visualizando la figura 4, no nos permite inferir cuantos de los procesos dictaminados finalizaron tras apreciarse la responsabilidad del o los funcionarios por hechos delictuosos y por responsabilidad administrativa. A esto se suma un descontento ciudadano, en cuanto a los escasos avances para identificar a los funcionarios involucrados en los hechos, con el objeto de separarlos de sus funciones mientras duren las investigaciones<sup>135</sup>.

Por otra parte, es relevante la pequeña cantidad de reclamos en total, lo cual es apoyado por las cifras que se muestran. Al realizar un análisis general de denuncias recibidas tanto en Nueva Zelanda como en Chile, podemos ver como en Nueva Zelanda, que cuenta con una población cercana a los 5.000.000 de habitantes, menos de un tercio que la chilena, recibió

---

<sup>135</sup>CIPER. 2020. Op. Cit.

3882 nuevas denuncias para el periodo de año 2019/2020<sup>136</sup> habiendo finalizado para el mismo periodo un total de 3998 casos, en comparación con el caso de Chile que tuvo un total de 1342 sumarios internos el mismo periodo del año 2020 (siendo el 2019 el año que mayor sumarios tuvo con un total de 1864), habiendo finalizado un total de 252 de ellos (al 2019 se finalizaron 800 sumarios). Es posible trazar diversas explicaciones a este fenómeno.

En efecto, puede que se deba, entre otras explicaciones, al desconocimiento de las diferentes vías materiales de reclamo<sup>137</sup>, al nulo incentivo de reclamar ante la misma autoridad que efectúa el control, y a la existencia de barreras informales en el acceso a dichas formas de reclamo<sup>138</sup>. Así mismo, las quejas son un indicador de confianza en el procedimiento<sup>139</sup>, de forma tal que, el número de quejas tiende a aumentar si la policía mejora sus procedimientos de denuncia. Por ello, la ausencia de quejas no debe interpretarse como una señal de que el desempeño de la policía es satisfactorio en general, pero puede indicar falta de fe en el manejo efectivo de quejas<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup>Hay que tomar en consideración que si bien el periodo analizado va desde los años 2019-2020, este solo contempla un año calendario (desde el 1 de julio del 2019 al 30 de junio del 2020), por esta razón, solo se contabilizará un año calendario para Chile.

<sup>137</sup>Como se mencionaba, existe poca información disponible al usuario medio que no conoce las vías adecuadas para realizar denuncias contra la institución.

<sup>138</sup>BELTRÁN, V. 2020. ¿Existen barreras de acceso al procedimiento de reclamos por controles de identidad preventivos abusivos o denigratorios?: Una investigación exploratoria. 2p.

<sup>139</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 36p.

<sup>140</sup>IBID.

## Capítulo II. Independent Police Conduct Authority

### Contexto y creación del IPCA.

Debido a la naturaleza pública de las funciones que desempeñan, además de contar con el monopolio legal de la fuerza, las agencias policiales están constantemente expuestas a hechos de corrupción y transgresiones éticas<sup>141142</sup>. Así, se manifiestan diversas críticas que se fundan en dos pilares fundamentales: por una parte, se producen sesgos importantes cuando es la misma institución la encargada de establecer responsabilidades para con sus miembros<sup>143144</sup>. Por otro, la noción de que no podemos confiar en que la policía se controle a sí misma<sup>145</sup>, repercute directamente en la confianza y opinión pública que tiene la ciudadanía respecto de ellos<sup>146</sup>. La conclusión es lógica: la policía no debe investigar ni juzgar las quejas contra los suyos<sup>147</sup>. En consecuencia, surge la necesidad de supervisar a las agencias policiales.

Como ya se analizó, se han señalado diversas formas de *accountability*, las cuales, a grandes rasgos podemos clasificar<sup>148</sup> desde una perspectiva interna (juntas disciplinarias, procesos de denuncias internos) y por otro lado externa (legal, parlamentaria, civil)<sup>149</sup>. En Nueva Zelanda, la institución que cumple con el cometido de revisar las denuncias del actuar policial de

---

<sup>141</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 262p.

<sup>142</sup>IBID. Además de situaciones de no procesamiento e incluso tapaderas dentro de la misma organización, debido a que existen ciertos intereses que promueven e incluso avalan en determinados casos este tipo de situaciones.

<sup>143</sup>GALLEN, R. 2000. Review of the Police Complaints Authority. Wellington, N.Z. Ministry of Justice [en línea] <[https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps\\_pid=IE763528](https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE763528)> [consulta: 8 de mayo 2021].

<sup>144</sup>IBID. Esto se evidencia en la no satisfacción ciudadana, cuando son los mismos miembros de la institución los encargados de investigar a sus agentes. Tiene especial relevancia, la preocupación por partes de grupos más marginados, por cuanto a la presentación de una denuncia, esto podría resultar en represalias mayores.

<sup>145</sup>DAVIDS, C. The importance of robust, independent police oversight. [en línea] <<https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/ibac-insights/edition-9/the-importance-of-robust-independent-police-oversight>> [consulta: 8 de mayo 2021].

<sup>146</sup>DECKERT, A., SARRE, R. Op. Cit. 526p.

<sup>147</sup>En el año 2010, la encuesta “Queensland Surveys” arrojó un 91% de aprobación a la idea de que las denuncias en contra de la policía deberían investigarse por un organismo de supervisión y no la misma institución. PRENZLER, T. 2016. Democratic Policing, Public Opinion, and External Oversight. En: PRENZLER, T. y DEN HEYER, G. Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement. CRC Press. pp 6 y 55.

<sup>148</sup>DEN BOER, M. 2018. Police Oversight and Accountability in a Comparative Perspective. En: Comparative Policing from a Legal Perspective. London. Edward Elgar Publishing. pp. 443-458.

<sup>149</sup>BUCKMASTER, C. y MACAULAY, M. 2020. Beyond Cycles - Police Watchdog Reform Mechanics. Crime Law Soc. Change 75(2): pp. 165-166.

manera externa e independiente corresponde al *Independent Police Conduct Authority*, el cual se analizará con mayor profundidad en los próximos apartados.

Nueva Zelanda es considerado uno de los países más pacíficos y seguros del mundo<sup>150</sup>. Ubicado en Oceanía, y con una población estimada de 5.116.300 de habitantes<sup>151</sup>, se posiciona en el primer lugar dentro de la región de Asia del Pacífico, y alcanza el segundo lugar total en el Global Peace Index (GPI) del año 2021, solamente antecedido por Islandia. Es una monarquía constitucional, que depende de la Corona británica y que se encuentra representada por un Gobernador General. Su estructura gubernamental se compone de los tres poderes de Estado, a saber: un parlamento unicameral, el poder ejecutivo y el judicial<sup>152</sup>.

Por otra parte, respecto de la policía de Nueva Zelanda, si bien esta presenta altos niveles de confianza<sup>153</sup>, persisten ciertas preocupaciones asociadas al accionar policial en temas de minorías étnicas y cuestiones de género, por cuanto se les acusa de uso excesivo de la fuerza y conductas racistas, sobre todo en relación a la población Maorí, que compone alrededor del 16,7% de la población total<sup>154</sup> de Nueva Zelanda, existiendo una percepción pública de prejuicios por parte de los agentes de policía contra ellos<sup>155</sup>. Diversos informes<sup>156</sup> han señalado que la población Maorí se ve afectada de manera desproporcionada por el uso de la

---

<sup>150</sup>GLOBAL PEACE INDEX 2021 [en línea] <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPI-2021-web.pdf>> [consulta: 25 de junio 2021].

<sup>151</sup>Datos actualizados al 31 de marzo 2021. En: NEW ZEALAND INDICATORS: Population [en línea] <<https://www.stats.govt.nz/indicators/population-of-nz>> [consulta: 25 de junio 2021].

<sup>152</sup>NUEVA ZELANDA [en línea] <[https://proyectos-derecho.ufm.edu/contemporaneos/index.php?title=Nueva\\_Zelanda](https://proyectos-derecho.ufm.edu/contemporaneos/index.php?title=Nueva_Zelanda)> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>153</sup>NEW ZEALAND POLICE: New Zealand Police Citizens' Satisfaction Survey Report. 2019/20. Gravitas Research and Strategy Ltd Research [en línea] <<https://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/citizen-satisfaction-survey-report-2020.pdf>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>154</sup>Datos actualizados al 30 de junio 2020. En: NEW ZEALAND INDICATORS: Maori Population. [en línea] <<https://www.stats.govt.nz/information-releases/maori-population-estimates-at-30-june-2020>> [consulta: 14 de julio 2021].

<sup>155</sup>GALLEN, R. 2000. Op. Cit.

<sup>156</sup>Por ejemplo ver: WORKMAN, K. 2016. From a Search for Rangatiratanga to a Struggle for Survival – Criminal Justice, the State and Māori, 1985 to 2015. Victoria University of Wellington. *Journal of New Zealand Studies* (22): pp. 89-104.

fuerza policial<sup>157158</sup>, y tienen casi ocho veces más de probabilidades que los europeos de ser sometidos por la policía<sup>159</sup>.

Por estos motivos se desencadenaron una ola de reformas a la policía<sup>160</sup>, proponiéndose la creación del *Independent Police Conduct Authority* (IPCA). Establecido como un *crown entity*<sup>161</sup>, se encuentra consagrado dentro del *Crown Entity Act 2004*, creado a través del *Independent Police Conduct Authority Act 1988*. Además, posee competencias en virtud del *Crimes of Torture Act 1989* y el protocolo opcional de la convención contra la tortura (OPCAT).

Es una institución estatal independiente<sup>162</sup>, y cuya principal función es la supervigilancia y monitoreo –primordialmente *ex post*<sup>163</sup> del cuerpo de policía de Nueva Zelanda. La institución dispone de facultades para recibir, investigar y resolver todo tipo de quejas relacionadas al accionar policial, tanto dentro de la misma policía, como también respecto de asuntos concernientes con la ciudadanía. Su propósito principal es asegurar que las denuncias ciudadanas en contra de la policía sean efectivamente investigadas, y tramitadas por medio

---

<sup>157</sup>ROWE, M. 2009. Notes on a Scandal: The Official Enquiry Into Deviance and Corruption in New Zealand Police. En: *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* Victoria University 42(1): 123p.

<sup>158</sup>El papel que jugó la policía en la represión colonial de las comunidades Maorí también ha sido controvertida. En particular la ocurrida en el 2007 originada por una serie de operaciones policiales contra presuntos grupos extremistas ambientalistas y Maorí, situación que se podría asemejar en cierta manera a la experiencia vivida en Chile relativa al Pueblo Mapuche.

<sup>159</sup>J O'Brien, A *et al.* 2021. The Nature of Police Shootings in New Zealand: A comparison of mental health and non-mental health events. En: *International Journal of Law and Psychiatry* 74(5): 2p.

<sup>160</sup>Desde el 2004, la policía de Nueva Zelanda se vio envuelta en diversos escándalos por acusaciones a algunos agentes de la institución, por violación y agresiones sexuales, al igual que ciertas acusaciones de frustrar la investigación y el enjuiciamiento de estos agentes. En el 2007, una comisión investigadora designada, estableció un programa de reforma de la policía. En: ROWE, M. 2009. Op. Cit. 123p.

<sup>161</sup>Organismo público estatal, e independiente, establecido bajo el *Crown Entity Act 2004*, que cumple con funciones de gobernanza y rendición de cuentas. En: STATUTORY CROWN ENTITIES: A Guide for Ministers [en línea] <<https://www.publicservice.govt.nz/resources/crown-entities-guide-ministers/?e791=4582-what-is-a-crown-entity>> [consulta: 9 de mayo 2021].

<sup>162</sup>La misma institución identifica 3 factores críticos para su independencia: 1. Independencia legal (fundamental para su eficacia); 2. Independencia operativa (capacidad de investigación y capacidad para llevar a cabo sus propias investigaciones sobre asuntos más serios, y supervisar de forma independiente las investigaciones policiales, realizar revisiones, supervisar el desempeño de la policía y publicar informes); 3. Imparcialidad. En: INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY: Statement of Intent. 2014/15 – 2017/18. pp. 8-9.

<sup>163</sup>Aunque el IPCA puede igualmente actuar *ex ante*, emitiendo recomendaciones periódicas con el fin de evitar ciertas situaciones futuras, incluyendo que se consideren o se inicien procedimientos disciplinarios o penales. En: IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 10p.

de un procedimiento imparcial. Al ser una institución independiente del gobierno y la policía, toma decisiones de forma autónoma basadas en los hechos y la ley<sup>164</sup>.

En cuanto a su creación, fue consagrado a través del *Independent Police Act 1988*, y anterior a su implementación, las denuncias recibidas contra la policía eran investigadas de manera interna por la misma institución. Dentro de un contexto social en donde se habían producido tensiones y críticas al manejo policial, relacionadas a situaciones de pasividad del actuar policial y uso excesivo de la fuerza. Particularmente importante fue el papel que jugó la policía durante la gira Springbok de 1981, la cual desencadenó una serie de críticas respecto del trato policial hacia los manifestantes<sup>165</sup>. Finalmente se terminó por establecer el *Police Complaints Authority* (predecesor del IPCA).

Para el año 2000, y como resultado de diversas críticas<sup>166</sup> que pusieron en entredicho la independencia de las investigaciones que realizaba el *Police Complaint Authority* (PCA), se emitió una serie de recomendaciones por parte del Juez Sir Rodney Gallen, que buscaban mejorar la confianza del público en la autoridad. Algunos de los cambios propuestos incluyeron el nombramiento de investigadores independientes, y de ser posible, la resolución de quejas menos graves mediante un proceso de conciliación<sup>167</sup>.

El año 2004, a raíz de un gran escándalo respecto a la forma en que la policía manejó<sup>168</sup> las denuncias de agresión sexual<sup>169</sup> atribuidas a agentes de la institución, es que se llevó a cabo

---

<sup>164</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. Independence [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/Independence.aspx>> [consulta: 15 de mayo 2021].

<sup>165</sup>Ver: NEW ZEALAND HISTORY: Police Baton Anti-Tour Protesters Outside Parliament [en línea] <<https://nzhistory.govt.nz/police-baton-anti-springbok-tour-protestors-near-parliament>> [consulta: 15 de mayo 2021].

<sup>166</sup>La capacidad del PCA para intervenir se encontraba muy limitada. En esencia sirvió para recordarle a la policía que no podía actuar con impunidad, pero al estar constituida por un juez y miembros de la institución policial, no existía una real separación e independencia. Además, al no tener un financiamiento adecuado, su labor terminó centrándose en la supervisión de las investigaciones policiales y de sus resultados. En: BUTTLE, J.W., DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 529p; y GALLEN, R. 2000. Op. Cit.

<sup>167</sup>GALLEN, R. 2000. Op. Cit.

<sup>168</sup>El informe de la Comisión arrojó varias conclusiones, dentro de las cuales se destaca que existieron conductas "vergonzosas" cometidas por algunos oficiales contra personas vulnerables, principalmente en la década de 1980. Posteriormente, también hubo evidencia de que agentes individuales contribuyeron a un "muro de silencio" que impidió la investigación adecuada de esta mala conducta. En: ROWE, M. 2009. Op. Cit. 132p.

<sup>169</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. pp. 530-531.

una comisión de investigación<sup>170</sup>, que terminó por emitir un informe en el 2007<sup>171</sup> a través del cual se dieron recomendaciones para aumentar los poderes de la PCA<sup>172</sup>. Así, el *Independent Police Conduct Authority Amendment Act*<sup>173</sup>, termina por sustituir al *Police Complaints Authority*, con el fin de reestructurar la institución en un organismo de investigación genuinamente independiente<sup>174</sup>.

Tomándose las recomendaciones que se hicieron en el año 2000 y 2007, la autoridad fue evolucionando, pasando de depender –en cierta medida– de recursos policiales, a ejercer de manera transparente su independencia, estando facultados para realizar incluso sus propias investigaciones en casos de asuntos graves, y supervisar activamente las respuestas de la policía respecto de denuncias menos graves<sup>175</sup>. En la actualidad, no solo investigan, sino además supervisan, y de ser necesario, recomiendan cambios en la política y procedimientos policiales<sup>176</sup>.

De esta manera, el IPCA busca lograr asegurar la confianza en el desempeño de las funciones policiales, al igual que mejorar la percepción del público sobre la integridad de la policía<sup>177</sup>. Como veremos más adelante, en la práctica esto no siempre es así, y persiste la crítica recurrente, que el IPCA continúa actuando como un ente complementario y no independiente de la policía.

---

<sup>170</sup>COMMISSION OF INQUIRY INTO POLICE CONDUCT [en línea] <<https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/webarchive/wayback/20090516070031/http://www.cipc.govt.nz/>> [consulta: 15 de mayo 2021].

<sup>171</sup>Se presentó un informe con 12 recomendaciones. Dentro de las cuales se incluyó una mayor atribución de poderes y mejoras en las comunicaciones con los denunciantes. En: GALLEN, R. 2000. Op. Cit.

<sup>172</sup>ROSENTHAL, R. 2020. Independent Critical Incident Investigation Agencies: A Unique form of Police Oversight. Albany Law Review 83(3): 878p.

<sup>173</sup>NEW ZEALAND GOVERNMENT. Ministry of Justice. Independent Police Conduct Authority Amendment Act 2007 [en línea] <[https://www.legislation.govt.nz/act/public/2007/0038/latest/DLM967919.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_independent+police+conduct+authority+amendment+act+2007\\_25\\_a&p=1](https://www.legislation.govt.nz/act/public/2007/0038/latest/DLM967919.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_independent+police+conduct+authority+amendment+act+2007_25_a&p=1)> [15 de mayo 2021].

<sup>174</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. History [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/History.aspx>> [consulta: 15 de mayo 2021].

<sup>175</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY: Statement of Intent. Op. Cit. 8p.

<sup>176</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA): Annual Report 2018-2019. 4p.

<sup>177</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Op. Cit. 137p.

## La policía en Nueva Zelanda.

Quien se encarga del mantenimiento de la paz y el orden público en Nueva Zelanda, es la fuerza policial nacional, responsable de hacer cumplir las leyes y seguridad pública del país<sup>178</sup>. Su misión se centra en la prevención del crimen y otros daños, a través de una actuación policial excepcional<sup>179</sup>.

A diferencia de cómo se estructura en Chile<sup>180</sup>, presenta un carácter unitario, desde el cual se derivan las diferentes áreas técnicas que componen la institución. Estas áreas se constituyen principalmente en: la primera línea; las unidades de prevención; investigación; y escuadrones especialistas<sup>181</sup>. En la actualidad, la institución cuenta con más de 13.000 funcionarios<sup>182</sup>, siendo la agencia de seguridad más grande de Nueva Zelanda. Proporciona servicios policiales en más de 400 comisarías en todo el país y se compone de 12 Distritos<sup>183</sup><sup>184</sup>, administrados desde su sede central en Wellington, y a cuya cabeza se encuentra un Comisionado de policía designado por el Gobernador General<sup>185</sup>.

En cuanto a la composición de sus funcionarios, situación que cobra especial relevancia debido a los escándalos en que se han visto envueltos en los últimos años, se incentivan las solicitudes de cualquier persona independientemente de su género, etnia, cultura, sexualidad

---

<sup>178</sup>NEW ZEALAND POLICE. Origins and History [en línea] <<https://pmgt.org.nz/nz-police-2/>> [consulta: 28 de mayo 2021].

<sup>179</sup>NEW ZEALAND POLICE. Overview [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/nz-police/overview>> [consulta: 30 de mayo 2021].

<sup>180</sup>Compuesta separadamente por Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones (PDI).

<sup>181</sup>Dentro de la primera línea encontramos las funciones de policía, sargentos, y patrullaje vehicular; en cuanto a prevención encontramos unidades enfocadas a la juventud, la familia, la educación y prevención de crímenes; dentro de la unidad de investigación, se desarrollan las funciones de forense, fiscalía, detectives, crímenes financieros, entre otros. Finalmente, los escuadrones especialistas se dedican a operaciones tácticas, en aire, mar y tierra, entre otras labores. En: ABOUT THE JOB. [en línea] <<https://www.newcops.govt.nz/about-the-job/career-pathways>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>182</sup>NEW ZEALAND POLICE. Overview. Op. Cit.

<sup>183</sup>Cada distrito está dividido en áreas y tiene una estación central desde la cual se administran las estaciones subsidiarias y suburbanas.

<sup>184</sup>NEW ZEALAND POLICE. Structure [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/structure/police-districts>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>185</sup>INTERPOL [en línea] <<https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries/Asia-South-Pacific/NEW-ZEALAND>> [consulta: 28 de mayo 2021].

o fe<sup>186</sup>. En cuanto al número de mujeres en la institución, al año 2016, componían un 32,2% de todos los funcionarios en la institución, y un 18,9% de un total de 8.831 policías<sup>187</sup>.

Respecto a su composición étnica, existen más de 100 iwi<sup>188</sup> y grupos étnicos representados en la Policía. El 10,9% de los empleados de la policía se identifican como maoríes<sup>189</sup>, porcentajes que han ido al alza gracias a las campañas de reclutamiento que ha realizado la institución, con resultados de aumento de cerca del 31% en el número de agentes de policía maoríes entre el año 2002 al 2012<sup>190</sup>.

En cuanto a su formación institucional, esta se adquiere en el Royal New Zealand Police College. Es la institución de formación para reclutas y agentes de policía de Nueva Zelanda. Tiene por objetivo instruir y equipar al personal de la Policía de Nueva Zelanda con las habilidades que necesitan para contribuir a la visión, misión y objetivos de la Policía.<sup>191</sup> Es un curso de formación de 16 semanas, a cuya finalización se gradúan como policías, a partir de lo cual comienzan su carrera y especialización en las diferentes áreas que pueden desempeñarse.

En términos de legitimidad ante la ciudadanía, la policía de Nueva Zelanda ha poseído una imagen pública positiva durante gran parte de los últimos 50 años<sup>192</sup>. No obstante, y como se mencionó anteriormente, existen ciertas preocupaciones<sup>193</sup>, relacionadas a minorías étnicas y situaciones respecto al papel de la policía en la represión de las comunidades Maorí, y que, a partir del año 2007 ha ido creciendo en envergadura<sup>194</sup>. Así la policía se ha visto envuelta

---

<sup>186</sup>NEW COPS [en línea] <<https://www.newcops.govt.nz/can-i-be-a-cop/what-do-i-need>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>187</sup>NEW ZEALAND POLICE. About Us. Women in Police [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/75-years-women-police/celebrating-our-current-staff/current-statistics-women-nz-police>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>188</sup>Una de las tribus o clanes más grandes de la cultura maorí.

<sup>189</sup>A junio del 2012.

<sup>190</sup>NEW ZEALAND POLICE. About Us. Police Recruiting [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/m%C4%81ori-and-police/recruiting-m%C4%81ori-police>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>191</sup>NEW ZEALAND POLICE. About Us. Structure and Units [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/structure/police-teams-and-units/royal-new-zealand-police-college>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>192</sup>ROWE, M. 2009. Op. Cit. 123p.

<sup>193</sup>IBID.

<sup>194</sup>ROWE, M. 2009. Op. Cit. 123p.

diferentes escándalos en las últimas décadas, cobrando especial relevancia la comisión de investigación<sup>195</sup> que se realizó entre los años 2004<sup>196</sup> a 2007<sup>197</sup>, y que trajo con ello varias reformas a la institución.

Por otra parte, y a diferencia de cómo se estructuró en Chile, la policía de Nueva Zelanda no presenta un carácter militar. Si bien, respecto de sus orígenes a partir de 1840, esta se organizó siguiendo el modelo de policías similares que existían en Gran Bretaña, inicialmente parte policía y en parte milicia, ya a finales del siglo XIX, la vigilancia por consentimiento era el objetivo<sup>198</sup>. Para 1886 se establece como la única fuerza nacional en virtud de la ley de Fuerzas de Policía. Así mismo, estaban separados de las fuerzas armadas y debiendo estar desarmados, excepto en emergencias graves, y estando obligados a respetar los principios de vigilancia ideados por Rowan y Mayne, los primeros Comisionados de la Policía Metropolitana de Londres<sup>199</sup>.

Desde entonces continuó existiendo como la Fuerza de Policía en virtud de la Ley de Fuerza de Policía de 1908, y en virtud de la Ley de Policía de 1958 pasa a existir como la policía de Nueva Zelanda<sup>200</sup>, retirando la palabra “fuerza” de su categorización. Conformándose así

---

<sup>195</sup>Ver: ROWE, M. 2017. Review of New Zealand Police’s progress in response to the 2007 Commission of Inquiry into Police Conduct. Institute of Governance and Policy Studies.

<sup>196</sup>En 2004, se creó la Comisión de investigación respecto sobre la forma en que la policía había abordado las denuncias de agresión sexual por parte de miembros de la Policía. Esto siguió a la publicación de acusaciones que sugerían que los agentes de policía podrían haber socavado deliberadamente o manipulado incorrectamente las investigaciones sobre denuncias de agresión sexual que se habían realizado contra otros agentes. En: CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL. 2009. Response of the New Zealand Police to the Commission of Inquiry into Police Conduct: First monitoring report [en línea] <<https://oag.parliament.nz/2009/police/part1.htm>> [consulta: 07 de julio 2021].

<sup>197</sup>MICHAEL, B., PRENZLER, T. 2020. The New Zealand Police Early Intervention System: A review of implementation and impact issues. International Journal of Police Science & Management. 1p. El informe de la Comisión, publicado en abril de 2007, concluyó que existían fallas sistémicas que requerían la atención tanto de la gerencia policial como de los legisladores gubernamentales. Los hallazgos del informe incluyeron 60 recomendaciones, 48 de las cuales se relacionaron directamente con la Policía.

<sup>198</sup>NEW ZEALAND POLICE. Origins and History. Op. Cit.

<sup>199</sup>PRENZLER, T. 2016. Scandal, Inquiry and Reform: The Evolving Locus of Responsibility for Police Integrity. En: PRENZLER, T. y DEN HEYER, G. Op. Cit. 207p.

<sup>200</sup>NEW ZEALAND GOVERNMENT. Policing Act 2008 [en línea] <<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0072/latest/whole.html#DLM1102187>> [consulta: 28 de mayo 2021].

como una institución nacional unificada bajo un Comisionado responsable ante un Ministro del Gabinete<sup>201</sup>.

El espíritu de la Policía de Nueva Zelanda se basa en el concepto de una fuerza policial civil desarmada que solo recurre al uso de armas de fuego cuando existe una gran amenaza armada. Solo en situaciones graves, en el que sus recursos internos no pueden controlar de manera adecuada la situación, puede tener asistencia adicional de las fuerzas de defensa de Nueva Zelanda y, en particular, las fuerzas especiales de Nueva Zelanda. A pesar de ello, desde el año 2009, las dos unidades militares antiterroristas nunca se han desplegado en una operación de aplicación de la ley nacional<sup>202</sup>.

Hasta hace muy poco, y a raíz de un incidente de tiroteos en la mezquita de Christchurch en marzo de 2019, donde un hombre armado asesinó a 51 fieles musulmanes, la policía llevó a cabo un ensayo creando los equipos de respuesta armada (ART), en el que algunos agentes recibieron armas para responder rápidamente a ataques terroristas similares. Ante esta polémica, y dado a que la policía generalmente opera sin armas de fuego, la medida fue recibida con inquietud entre sectores del público de Nueva Zelanda que no estaban acostumbrados a ver a oficiales armados, particularmente las comunidades Maorí y del Pacífico, que argumentaron que eran las más propensas a entrar en contacto con oficiales que portaban armas de fuego<sup>203</sup>. Finalmente no se siguió adelante con una unidad policial armada.

Hoy en día, la policía de Nueva Zelanda se encuentra regulada en la ley de Policía de 2008, sus principios fundamentales se basan en una actuación policial eficaz, basada en el apoyo y confianza públicos, al igual que contar con servicios independientes e imparciales<sup>204</sup>. En cuanto a sus funciones, estas consisten en<sup>205</sup>: (a) el mantenimiento de la paz; (b) de la seguridad pública; (c) el cumplimiento de la ley; (d) prevención del crimen; (e) apoyo y

---

<sup>201</sup>WILLIAMS, C. y DUNSTALL, G. 2002. A policeman's paradise?: Policing a Stable Society 1918-1945. *The History of Policing in New Zealand* 6(1): 133p.

<sup>202</sup>NEW ZEALAND POLICE. *Origins and History*. Op. Cit.

<sup>203</sup>CBS NEWS [en línea] <<https://www.cbsnews.com/news/new-zealand-eyeing-us-drops-plans-armed-police-patrols/>> [consulta: 20 de mayo 2021].

<sup>204</sup>Policing Act 2008. Op. Cit.

<sup>205</sup>IBID.

tranquilidad de la comunidad; (f) seguridad nacional; (g) participación en actividades policiales fuera de Nueva Zelanda; y (h) gestión de emergencias.

A continuación, se analizará la institución desde la perspectiva de tres criterios, a saber, autonomía, publicidad y control en el ejercicio de sus funciones. Estos son importantes para poder posteriormente comparar de manera crítica la institución con otras como la chilena, y mostrar la necesidad de crear instituciones que faciliten el control y la supervisión de la policía.

En cuanto a la autonomía, si bien la policía de Nueva Zelanda es un departamento gubernamental con un ministro responsable de ella, el Comisionado y sus miembros juran lealtad directamente al soberano y, por convención, tienen independencia policial del gobierno de turno.<sup>206</sup> En este sentido, en cuanto a las responsabilidades e independencia del Comisionado<sup>207</sup>, éste es responsable ante el ministro designado por (i) llevar a cabo las funciones y deberes de la policía; (ii) la conducta general de la policía; (iii) la gestión eficaz, eficiente y económica de la policía; (iv) ofrecer asesoramiento al ministro y otros ministros de la corona; y (v) dar efecto a cualquier dirección ministerial legal.

Por otra parte, no es responsable ante ningún ministro de la corona (incluida cualquier persona que actúe siguiendo las instrucciones de un ministro de la corona) y debe actuar independientemente de él con respecto a (i) el mantenimiento del orden en relación con cualquier individuo o grupo de individuos; (ii) la aplicación de la ley en relación con cualquier individuo o grupo de individuos; (iii) la investigación y el enjuiciamiento de delitos; y (iv) decisiones sobre empleados individuales de la policía.

De esta manera, tradicionalmente se le ha dado mucha independencia y discrecionalidad del gobierno cuando se trata de aplicación de la ley y temas operacionales. Una de las razones de esta independencia es la noción de que debe haber una separación de poderes entre los representantes electos y la policía. En este sentido, la noción de independencia afecta no solo

---

<sup>206</sup>NEW ZEALAND POLICE. Origins and History. Op. Cit.

<sup>207</sup>Policing Act 2008. Op. Cit.

el grado en que ministros del gobierno pueden intervenir en sus asuntos policiales, sino también, la capacidad con la que cuenta el parlamento para examinar o debatir determinados aspectos de la actividad policial<sup>208</sup>.

En cuanto a la transparencia de sus resoluciones, la policía neozelandesa cuenta con una página de libre acceso al público<sup>209</sup>, en virtud de la cual, comparte de manera regular las resoluciones más relevantes que han acontecido en el último tiempo, la decisión de algunas investigaciones y los procedimientos realizados. Además de contener las estadísticas reportadas<sup>210</sup> a través de la base de datos de conducta profesional de la policía de Nueva Zelanda (IAPro). Estas estadísticas se actualizan trimestralmente, y muestran el número de incidentes que se informan, el número de funcionarios policiales involucrados, cuantos de aquellos incidentes se resolvieron y cuantos aún permanecen en curso. Asimismo, la policía de Nueva Zelanda publica ocasionalmente documentos de investigación y revisiones que son de interés público<sup>211</sup>.

Desde esta perspectiva, es la misma institución quien reconoce lo fundamental que es desempeñar algunas de sus funciones en cooperación con los ciudadanos, o con agencias u organismos distintos de la policía<sup>212</sup>. Surge de esta manera, una relación simbiótica entre la policía y el IPCA, existiendo actualmente un *memorandum of understanding* (MoU). Este memorando, establece los principios y procesos a los cuales se sujetan ambos para asegurar una supervisión independiente efectiva<sup>213</sup>. Por ello, a menos que las acciones de la policía hayan resultado en muerte o lesiones graves, o por el contrario se derive según el MoU, el IPCA no puede iniciar investigaciones sin una denuncia, ni tomar medidas disciplinarias

---

<sup>208</sup>WANSBROUGH, L. 2008. Less Than Legal Force? An Examination of the Legal Control of the Police Use of Force in New Zealand. 197p.

<sup>209</sup>NEW ZEALAND POLICE. Op. Cit. [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>210</sup>NEW ZEALAND POLICE. About Us [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/about-new-zealand-police/police-professional-conduct/professional-conduct-statistics>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>211</sup>NEW ZEALAND POLICE. About Us. Investigations and Reviews [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/investigations-and-reviews>> [consulta: 13 de julio 2021].

<sup>212</sup>IBID.

<sup>213</sup>INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. Legislation and Accountability [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/Legislation-and-Accountability.aspx>> [consulta: 30 de mayo 2021].

contra un miembro de la policía, pudiendo solo establecer recomendaciones para la institución<sup>214</sup>.

### **Supervisión Civil e IPCA**

El IPCA es una institución de *civilian oversight*. Las cuales reciben diferentes denominaciones<sup>215</sup> y realizan diversas funciones<sup>216</sup>, no obstante, su característica común es abogar por mayor control y transparencia<sup>217</sup>, siendo uno de los mecanismos que puede conformar un sistema de *police accountability*<sup>218219</sup>.

Se han formulado distintos tipos de clasificaciones<sup>220221</sup> según su funcionamiento, sin embargo, solo para ilustrar sus clases se hará referencia a la planteada por Hope<sup>222</sup>, quien diferencia cinco modelos: (i) investigación independiente, su función es conducir las investigaciones de las quejas contra la policía de manera independiente; (ii) revisión, se encargan de examinar la calidad de las investigaciones realizadas por la policía internamente; (iii) apelación, revisa las apelaciones del proceso de investigación realizado por la policía cuando los ciudadanos no están conformes con el resultado; (iv) auditor, analizan los patrones y elementos comunes en las quejas, realizando recomendaciones a la policía para su reforma; (v) híbrido, se caracteriza por ser la mezcla de dos o más tipos de *civilian oversight* ya mencionados.

Por su parte, el IPCA se corresponde con un modelo de investigación independiente<sup>223</sup> siendo su principal misión recibir y decidir el curso de acción sobre las quejas contra la policía como también investigar los incidentes que involucren la muerte o lesiones graves causada por la

---

<sup>214</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 10p.

<sup>215</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 3p.

<sup>216</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 51p.

<sup>217</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 10p.

<sup>218</sup>BELTRÁN, V. 2020 Op. Cit. 3p.

<sup>219</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 12p.

<sup>220</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 5p.

<sup>221</sup>BELTRÁN, V. 2020 Op. Cit. 14p.

<sup>222</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. pp. 5-10.

<sup>223</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 6p.

policía<sup>224</sup>. Este tipo de modelo se caracteriza por constar con un órgano independiente, que recibe las quejas y conduce autónomamente las investigaciones<sup>225</sup>, siendo el personal no miembro de la policía y pudiendo comunicar sus conclusiones e informes al público<sup>226</sup>.

Así también, se establece como el mejor modelo para reforzar y asegurar el sistema de *police accountability*, debido a que consta con pericia, autoridad e independencia suficiente<sup>227</sup>. No obstante, uno de sus contras es que resulta el más caro de implementar y las facultades de los investigadores puede generar gran resistencia por parte de la policía<sup>228</sup>.

El fundamento de la supervisión ciudadana reside en que incluso las mejores investigaciones realizadas por la policía son percibidas como carentes de imparcialidad, por lo que el control civil pareciera la mejor opción<sup>229</sup>. Su fin común es mejorar la confianza pública, asegurar la transparencia y permitir un proceso de denuncias accesible proporcionando una justa investigación, para así desincentivar el comportamiento incorrecto de la policía<sup>230</sup>.

---

<sup>224</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 8p.

<sup>225</sup>MUGARI, I. 2021. Civilian Police Oversight: A Contemporary Review of Police Oversight Mechanisms in Europe, Australia and Africa. Journal of Applied Security Research. 5p.

<sup>226</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 6p.

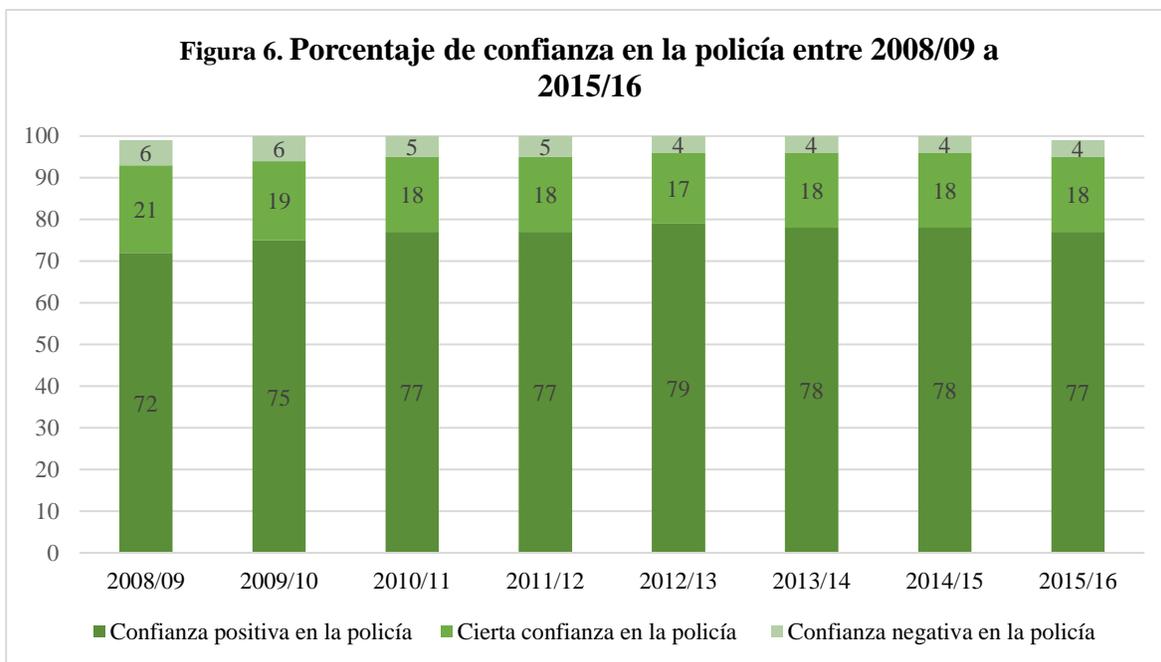
<sup>227</sup>IBID.

<sup>228</sup>IBID.

<sup>229</sup>PRENZLER, T. 2016. Op. Cit. 22p.

<sup>230</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 11p.

<sup>230</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 8p.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos de CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL. 2017 Op. Cit.

Así se puede observar que desde la implementación del IPCA como órgano independiente la confianza en la policía ha incrementado (ver figura 6). Sin embargo, la construcción de la confianza policial no puede ser atribuida solo a este factor, puesto que, la policía neozelandesa estuvo sujeta a diversas reformas<sup>231</sup>, de manera que, la construcción en la confianza y legitimidad de la institución es el resultado de una serie de cambios<sup>232</sup>.

En particular, el IPCA busca contribuir a lograr un sistema de justicia confiable donde los acuerdos constitucionales sean efectivos<sup>233</sup>, fin que pretende conseguir incrementando la confianza pública de sí mismo, y en consecuencia incrementando la confianza en la policía<sup>234</sup>. Lo cual se justificaría en que un trabajo efectivo del IPCA debiese mejorar la conducta policial, subsecuentemente incrementando la confianza en ellos<sup>235</sup>.

<sup>231</sup>CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL. 2017. Response of the New Zealand Police to the Commission of Inquiry into Police Conduct: Final monitoring report [en línea] <<https://oag.parliament.nz/2017/police/docs/police.pdf>> [consulta: 30 de mayo 2021]. pp. 11-14.

<sup>232</sup>DUCE, M. y DAMMERT, L. 2019. Op. Cit. 2p.

<sup>233</sup>IBID. 24p.

<sup>234</sup>IBID. 8p.

<sup>235</sup>IBID. 24p.

De lo anterior, se desprende que, un elemento clave en la supervisión civil es la independencia, concluyéndose que la efectividad en el cumplimiento de sus fines está directamente relacionada con ella<sup>236</sup>. En simples palabras la independencia puede entenderse como la distancia que tiene el órgano revisor de la policía<sup>237</sup>, así, la *United Nations Convention Against Corruption* la ha entendido como el poder de ejercer sus funciones efectivamente y sin ninguna influencia indebida<sup>238</sup>. Para evaluar la independencia corresponde analizar los siguientes factores.

Primero, la institución debe encontrarse regulada por ley de manera separada, ya que en algunos casos se ha reglado junto con las leyes que definen y facultan a la policía, lo que puede comprometer la percepción pública respecto a la independencia<sup>239</sup>, pudiendo ser tal percepción de independencia tan importante como la independencia misma<sup>240</sup>. Cabe señalar que el IPCA cumple con este primer presupuesto al encontrar regulado de forma independiente<sup>241</sup>.

Segundo, la organización debe contratar al personal basándose solo en criterios de mérito, no tomando en cuenta ningún criterio político ni pertenencia a otra asociación<sup>242</sup>. Lo que no significa que no deba considerar cuestiones relativas a minorías étnicas y de género, ya que es positivo que la institución sea el reflejo de una sociedad plural<sup>243</sup>.

---

<sup>236</sup>MUGARI, I. 2021. Op. Cit. 4p.

<sup>237</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 526p.

<sup>238</sup>UNITED NATIONS. 2004. The United Nations Convention against Corruption. New York. Artículo 36.

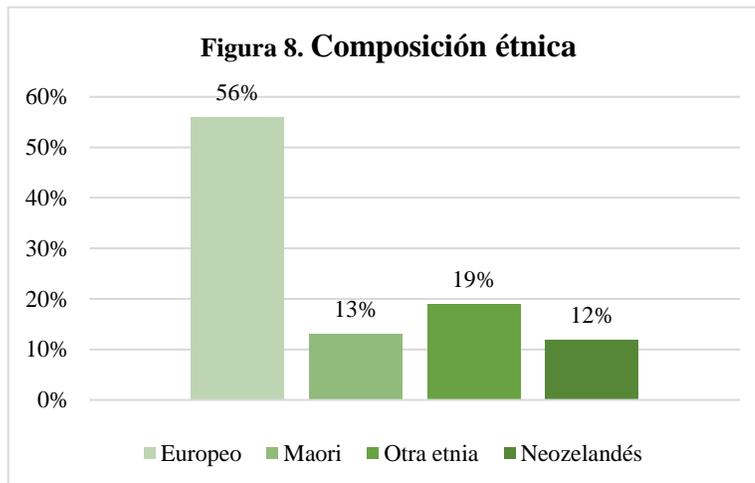
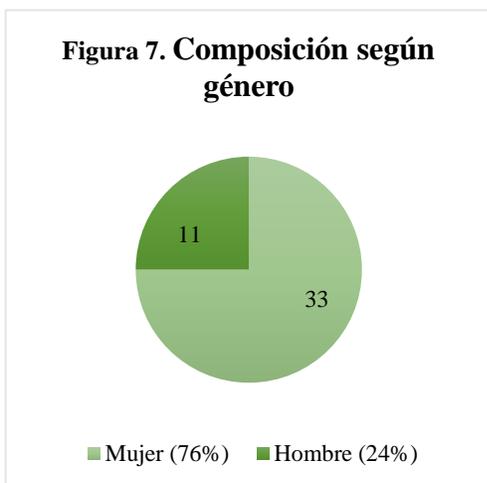
<sup>239</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 49p.

<sup>240</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Op. Cit. 139p.

<sup>241</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 8p.

<sup>242</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 49p.

<sup>243</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 50p.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos del Annual Report 2019-2020. INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA).

Al analizar la composición del IPCA, puede observarse en la figura 7, que está compuesto mayoritariamente por mujeres (76%), existiendo una preponderancia europea del 56% en la institución. Por otra parte, es posible notar respecto de la figura 8, que el porcentaje Maorí alcanza un 13% de representación en el IPCA, cifra que se asemeja al 16.7% que representan a nivel nacional.

Tercero, la institución de *civilian oversight* debe tener suficiente presupuesto ya que en la medida que la institución no tenga un financiamiento adecuado es probable que ésta no alcance sus metas, resultando ineficiente<sup>244</sup>. Además, se ha indicado que los recursos deben encontrarse totalmente separados de lo que recibe la policía<sup>245</sup>.

Esto ha sido un punto crítico para el IPCA, ya que la falta de presupuesto ha significado que no se hayan podido llevar todas las investigaciones requeridas<sup>246</sup>. Así, Prenzler argumenta que la incapacidad de llevar la mayoría de las investigaciones donde haya una presunta falta

<sup>244</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 19p.

<sup>245</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 49p.

<sup>246</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 17p.

en el comportamiento policial deriva en que solo hay una independencia nominal, haciendo la institución mucho más proclive a la captura regulatoria<sup>247</sup>.

Respecto a la orgánica del IPCA, la junta se compone de 5 miembros, todos los cuales son nombrados por el Gobernador General con el asesoramiento del Parlamento. El presidente debe ser un juez (o juez jubilado), y cuenta con el apoyo de diversos grupos de investigación, gestión, revisión y comunicación, vinculados al sistema de justicia penal. Así también, la dotación del IPCA se caracteriza por contar con una parte del personal con experiencia policial en Nueva Zelanda u otros países miembros del *Commonwealth*<sup>248</sup>.

Si bien, las instituciones de *civilian oversight* deben estar familiarizadas con la policía y su lógica, de igual forma deben evitar una sobre familiarización con su manera de pensar<sup>249</sup>. Se ha criticado la cercanía que tienen los miembros del IPCA con el sistema de justicia criminal, arguyendo que estos se encontrarían mucho más cerca de él que los ciudadanos a los que sirven, lo que reflejaría falta de independencia, pudiendo afectar la percepción pública<sup>250</sup>, por lo cual se ha señalado que sería mejor contar con más gente que tenga experiencia en materia de derechos humanos<sup>251</sup>.

La supervisión civil supone ser el paladín de la transparencia y *accountability*<sup>252</sup>, por lo cual es obligatorio mantener un alto estándar de transparencia, publicando las investigaciones y conclusiones, de lo contrario podría afectar su fin de restaurar la confianza pública<sup>253</sup>.

El IPCA mantiene un buen nivel de datos disponibles, así cumple con todas las recomendaciones realizadas por la UNODOC<sup>254</sup>, publicando anualmente un reporte en el cual señala si se cumplieron los objetivos propuestos, cuáles serán las metas del próximo año, desafíos que afrontaron, los casos más importantes, detalle de su presupuesto, entre otras

---

<sup>247</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. pp. 534-536.

<sup>248</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 10p.

<sup>249</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 527p.

<sup>250</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 533p.

<sup>251</sup>IBID. 536p.

<sup>252</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 10p.

<sup>253</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. pp. 36-37.

<sup>254</sup>IBID. 70p.

cuestiones. Además, cuenta con una página web de libre y simple acceso al público, donde se explica su misión y características, publicando los casos investigados y sus recomendaciones, poseyendo también con un canal para recibir denuncias.

A pesar de lo anterior, se ha indicado que el IPCA requiere publicar más casos para que las personas puedan observar los procesos y juzgarlos por su cuenta, además de publicar información más sustancial y analítica. De esta manera, se podría identificar patrones en las denuncias y entender donde hay una necesidad de cambio, para prevenir el mal comportamiento policial<sup>255</sup>.

La principal función del IPCA consiste en (i) recibir y decidir el curso de acción de las denuncias realizadas contra la policía por mal comportamiento o negligencia en su deber por cualquier miembro o cualquier practica o procedimiento policial; (ii) investigar incidentes que involucran la muerte o lesiones serias causados o aparentemente causados por la policía en la ejecución de su deber<sup>256</sup>.

Pese a que el IPCA tiene encomendada la investigación de quejas e incidentes graves, no es la única institución que puede desarrollar esta misión, de esta manera el IPCA solo investiga los casos más serios de abuso policial<sup>257</sup>, mientras que las demás quejas son investigadas por la policía en supervisión del IPCA<sup>258</sup>. Cuestión que debe ser relacionada directamente con el presupuesto, ya que entre menos recursos posee la institución menos capacidad de investigar quejas tendrá<sup>259</sup>.

La cercanía que debe tener la institución de supervisión civil con la policía no ha sido una cuestión pacífica, así el IPCA indica la necesidad de contar con una relación de cooperación con la policía<sup>260</sup>. En el mismo sentido se ha indicado que el trabajo junto con la policía sería especialmente deseable a la hora de desarrollar políticas y prácticas conformes al derecho y

---

<sup>255</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 536p.

<sup>256</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 8p.

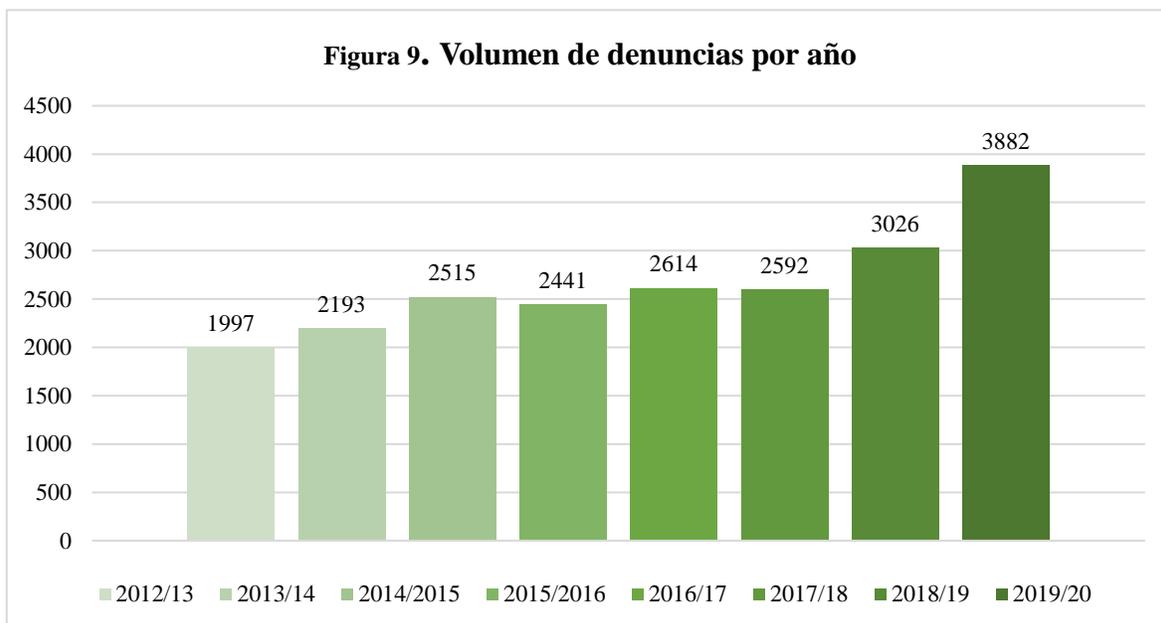
<sup>257</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 534p.

<sup>258</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 15p.

<sup>259</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 534p.

<sup>260</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 10p.

la ética<sup>261</sup>. No obstante, pareciera que tratándose del manejo de quejas la mejor opción fuese que la institución de *civilian oversight* controlará totalmente el proceso<sup>262</sup>, ya que un proceso compartido por ambos ha sido percibido como injusto<sup>263</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos del Annual Report 2019-2020. INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA).

El volumen de quejas recibidas puede apreciarse en la figura 9, pudiendo observarse que estas han aumentado constantemente. Si bien, a primera vista esto puede ser entendido como una cuestión negativa, se ha indicado que un aumento en las denuncias es normal cuando la policía intenta mejorar la integridad del procedimiento de quejas, mientras que una baja o nula cantidad de quejas puede indicar que no hay credibilidad en que las denuncias se lleven de manera efectiva<sup>264</sup>.

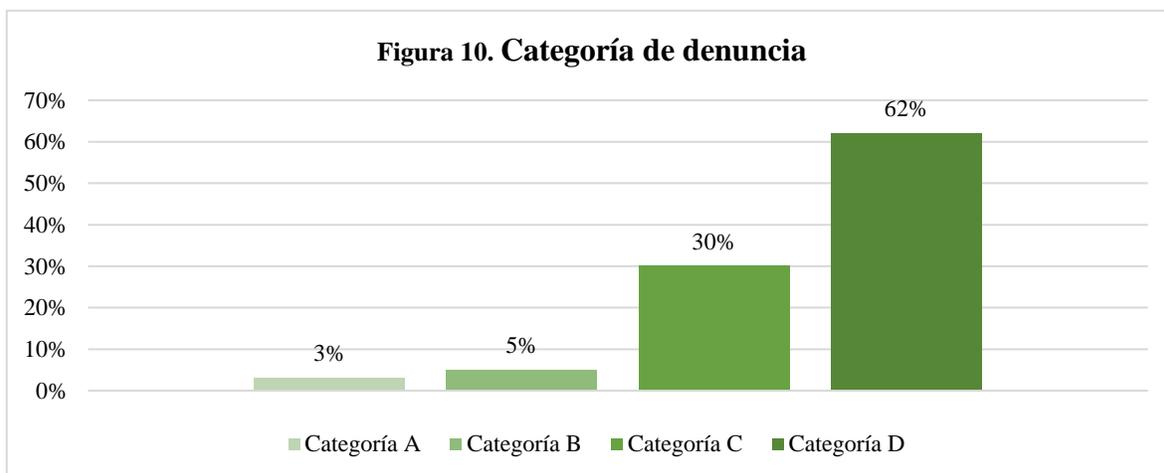
<sup>261</sup>PRENZLER, T. 2016. Managing Police Conduct: Finding the Ideal Division of Labor between Internal and External Processes. En: PRENZLER, T. y DEN HEYER, G. Op. Cit. 263p.

<sup>262</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 34p.

<sup>263</sup>LANDAU, T. 1996. When Police investigate police: A view from complainants. Canadian Journal of Criminology 38(3): pp. 308-309.

<sup>264</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 36p.

En particular, una vez que el IPCA recibe una queja<sup>265</sup> la clasifica según su contenido, estableciendo diversos criterios para posteriormente decidir el curso de acción. Así podemos diferenciar las cuatro categorías siguientes:



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos del Annual Report 2019-2020. INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA).

La categoría A corresponde a las denuncias más graves, compuestas de casos que: (i) involucren lesiones graves o muerte; (ii) contengan elementos de corrupción o importantes conductas criminales; (iii) puedan afectar significativamente la confianza en la policía o actuaciones donde se haya procedido deliberadamente mal. Estos casos no son taxativos ya que otro tipo de conductas podrían entenderse contenida en el grupo A, si cumplen con otros criterios como que existan reiteradas denuncias contra un mismo policía o haya un interés público en que el IPCA realice la investigación, entre otros<sup>266</sup>. Cuando una denuncia se enmarque en esta categoría, corresponde al IPCA realizar una investigación independiente.

La categoría B es una residual, ya que agrupa todos los casos que requieren una investigación para ser resueltos pero que no cumplan con los criterios para ser considerados en la categoría A, por lo que en estos casos la investigación será llevada por la policía, pero con la supervisión y revisión completa del expediente por la autoridad<sup>267</sup>.

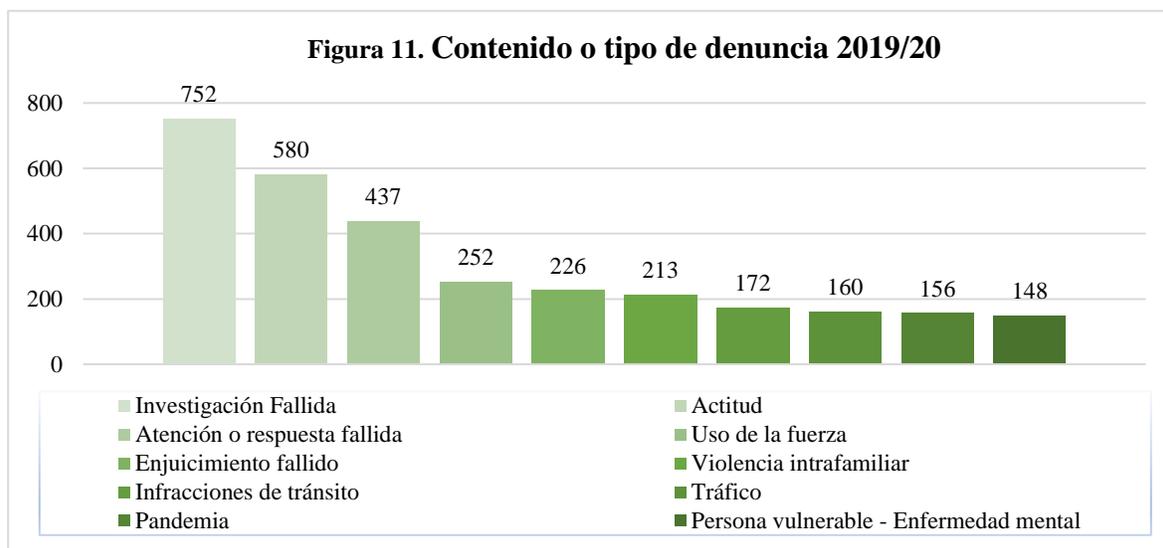
<sup>265</sup>Que otra agencia reciba las denuncias y no la policía ha sido vista como una cuestión positiva ya que de otra manera el procedimiento podría ser inaccesible. En: BELTRÁN, V. 2020. Op. Cit. 11p.

<sup>266</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 65p.

<sup>267</sup>IBID. 15p.

La categoría C se compone de los casos que no requieren investigación y los hechos se encuentran claros, en estos casos la queja puede ser resuelta por otros medios, como pueden ser aclarar la información entregada, la disculpa de la policía o la mediación.

Por último, la categoría D se compone de las denuncias menores o vejatorias, de aquellas donde la víctima no apoya la queja o donde han sido decididas o serán decididas por otro tribunal, entre otras. En estos casos el IPCA decide no tomar ninguna acción y negar la denuncia<sup>268</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos del Annual Report 2019-2020. INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA).

Dos críticas que se han formulado al respecto son, primero, el IPCA no puede iniciar investigaciones de oficio<sup>269</sup> sino en los casos en que los incidentes involucren muerte o lesiones serias<sup>270</sup>, es decir, solo puede investigar aquellos casos en los que ha habido una denuncia previa, por lo cual se ha señalado que debiese contar con la potestad de presentar cargos contra los oficiales sin denuncias previa<sup>271</sup>. Segundo, el IPCA al finalizar su investigación solo comunica sus conclusiones, no siendo estas vinculantes para la decisión de la sanción por la policía.

<sup>268</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 66p.

<sup>269</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Op. Cit. 134p.

<sup>270</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 10p.

<sup>271</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 536p.

No obstante, el IPCA se encarga de otras dos cuestiones, las que son el monitorear los lugares de detención policial y realizar recomendaciones a la policía para mejorar su conducta, prácticas y procedimientos<sup>272</sup>.

De esta manera, el IPCA cumple una tarea preventiva, en virtud *del Crimes of Torture Act 1989*, que implementa el Protocolo Opcional de las Naciones Unidas a la Convención contra la Tortura (OPCAT)<sup>273</sup>. Desempeñando una misión de monitoreo de los diferentes lugares de detención a lo largo de Nueva Zelanda, con el fin de asegurar y resguardar que los estándares de derechos humanos de los recintos se cumplan según como establece la ley y el derecho internacional.

Por su parte, el sistema de recomendaciones pone énfasis en la prevención, lo que busca aprender de las denuncias realizadas observando los patrones recurrentes y las áreas más problemáticas<sup>274</sup>. En palabras del IPCA, sin la posibilidad de realizar recomendaciones “continuarían actuando como la ambulancia en el fondo del acantilado”<sup>275</sup>.

Sin embargo, tal facultad no ha estado exenta de críticas debido a que el IPCA puede recomendar a la policía cambiar alguna política o criterio y la policía puede simplemente negarse<sup>276</sup>, la falta de autoridad para poder sugerir cambios obligatorios ha sido uno de los desafíos que enfrentan la mayoría de las agencias de *civilian oversight*<sup>277</sup>.

---

<sup>272</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 30p.

<sup>273</sup>IBID. 9p.

<sup>274</sup>IBID. 21p.

<sup>275</sup>IBID. 22p.

<sup>276</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. pp. 534-535.

<sup>277</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 18p.

### **Capítulo III. Desafíos e incorporación de un *civilian oversight* al sistema jurídico chileno**

Habiendo expuesto la realidad del sistema jurídico nacional chileno y neozelandés, su actual reglamentación en materia de fuerzas de orden y seguridad, específicamente la institución de Carabineros de Chile y la policía de Nueva Zelanda, y habiendo analizado en detalle la institución neozelandesa *Independent Police Conduct Authority*, aún queda por dilucidar y apreciar críticamente los desafíos que se presentan en torno a su implementación y la factibilidad de poder implementar en nuestro ordenamiento jurídico un sistema de *civilian oversight* nacional.

Para este fin, es necesario diferenciar los desafíos tanto a nivel externo e interno que se generan en torno a su incorporación e implementación. En este sentido, no solo existe una barrera normativa de entrada -la actual Constitución Política de 1980-, sino además, resulta fundamental una reforma integral respecto de la institución de Carabineros de Chile, con el fin de adecuarse a un marco legal transparente, que busque garantizar la credibilidad y legitimidad de la institución<sup>278</sup> de *civilian oversight*.

#### **Desafíos a Nivel Externo.**

##### **I. Reforma Integral a Carabineros de Chile.**

A la hora de implementar un cuerpo de *civilian oversight* en Chile, hay que considerar que, en primera instancia, son los policías las principales figuras a la hora de hacerse responsables de la integridad y buen funcionamiento dentro de la institución. En segundo plano, adquieren relevancia los órganos de supervisión policial<sup>279</sup>. De ahí que, si bien un mecanismo externo puede ser visto como más creíble a ojos de la ciudadanía, es menos probable que logren desentrañar las malas conductas sistémicas de la policía sin un apoyo institucional<sup>280</sup>. De esta forma, y tomando en consideración la crisis que afecta a la institución de Carabineros, se

---

<sup>278</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 20p.

<sup>279</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 2p.

<sup>280</sup>IBID. 14p.

dificultaría de manera sustancial la creación y funcionamiento de un organismo independiente de supervisión policial sin existir previo a eso, un proceso de reforma y reestructuración de la institución de Carabineros.

La confianza en Carabineros ha tenido bajas trascendentales, vinculadas a diferentes hitos<sup>281</sup>. En la actualidad, y tras las denuncias de abusos policiales cometidas durante el estallido social, la incorporación de un organismo de supervisión civil, poco podría hacer para elevar su confianza. Es por ello que, su incorporación debe estar acompañada de una reforma integral, compuesta de una serie de políticas públicas enfocadas en la modernización y rendición de cuentas dentro de la institución.

En este sentido, toda agencia policial es parte de la administración de gobierno, y de la misma forma, cualquier agencia de supervisión civil será parte del mismo sistema político<sup>282</sup>. Por ello, si es el mismo sistema político el tolerante a formas de abuso policial, el mecanismo de *accountability* no tendrá el poder ni los recursos para imponer o recomendar políticas o procedimientos que puedan responsabilizar a la organización policial de manera significativa<sup>283</sup>.

En los últimos años surgieron diferentes instancias que buscaron implementar reformas estructurales a Carabineros de Chile<sup>284</sup> y que se encuentran actualmente en tramitación en el Congreso Nacional. Sin embargo, este tipo de reformas son procesos largos, y suponen la influencia de grupos con intereses diversos, como lo son la policía y otros actores políticos<sup>285</sup>.

Así, un apoyo político continuo es crucial para establecer y mantener instituciones de *civilian oversight*<sup>286</sup>. Existen diversos ejemplos en la historia comparada, en Colombia, el rol del Comisionado Nacional de policía, establecido por uno de sus presidentes en 1993, fue

---

<sup>281</sup> Ver: Evolutivo de evaluación de fuerzas de orden, CADEM Plaza Pública, diciembre 2019.

<sup>282</sup>H. B, GRANT. 2018. Why Civilian Oversight is NOT the Answer – Addressing Use of Force and Other Human Rights Violations. En: Police Integrity in the Developing World. SpringerBriefs in Criminology. Springer, Cham. 18p.

<sup>283</sup>H. B, GRANT. 2018. Op. Cit. 18p.

<sup>284</sup>FERNÁNDEZ, G. 2020. Op. Cit. 1p.

<sup>285</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Op. Cit. 4p.

<sup>286</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 11p.

disuelto a los 5 años, en 1997 por su sucesor<sup>287</sup>. Por ello, sin un apoyo político que lo respalde, la supervisión puede verse socavada por nombramientos de directores o comisionados ineficaces o ineptos, recortes en el financiamiento, una autoridad inadecuada o no obtener apoyo para sus recomendaciones y hallazgos<sup>288</sup>. Por el contrario, como se ha visto en los casos de Gran Bretaña y Australia, las comisiones instigadas por políticos han llevado al establecimiento de mecanismos mejorados de supervisión civil<sup>289</sup>.

Respecto a las reformas que se requiere implementar a Carabineros de Chile, para efectos del marco de esta investigación, solo se analizarán aquellas que guardan relación directa con la implementación de un mecanismo independiente de control externo de vigilancia policial.

Una primera reforma, se relaciona con la formación de oficiales y la profesionalización de la función policial. El sistema de formación de funcionarios policiales tiene falencias importantes. Esto se puede apreciar en los perfiles de egreso, los cuales se alejan de un profesional formado para servir a la ciudadanía y cuyo eje sea la protección de las personas<sup>290</sup>. De la misma forma, presentan numerosas restricciones, tanto presupuestarias como de calidad<sup>291</sup>. A ello se le debe sumar una reforma a la planta docente, que debiese contar con mayor participación civil, pues la actual se encuentra basada principalmente en ex funcionarios, con escasa participación civil y un currículo desactualizado e insuficiente en el desarrollo de competencias, con especial déficit en materias de derechos humanos<sup>292</sup>. Se debe incorporar el desarrollo de una cultura ética y de promoción a los DD.HH., que debe ser transversal y permear sus procesos del ámbito educacional<sup>293</sup>.

Asimismo, diversos autores, indican la necesidad de revisar el Manual de Ética de Carabineros con el objeto de crear un marco de referencia menos escolástico y más anclado

---

<sup>287</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 11p.

<sup>288</sup>ATTARD, B. 2010. Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed—Both Inside and Out. *Pace Law Review* 30(5): 1561p.

<sup>289</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 11p.

<sup>290</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Op. Cit. pp. 3-4.

<sup>291</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 273p.

<sup>292</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Op. Cit. 4p.

<sup>293</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 269p.

en las demandas operacionales de la policía<sup>294</sup>. Se deben establecer valores que guíen la conducta profesional, como la honestidad, integridad, no discriminación y el respeto y promoción de los derechos humanos<sup>295</sup>. En situaciones post conflicto, como las ocurridas en Chile, es relevante que un código de ética incluya referencias específicas a la prohibición de violencia de género y promoción de la cooperación interétnica y el respeto de la ley<sup>296</sup>.

Una segunda reforma clave, se encuentra arraigada en la estructura misma de la institución, por cuanto el modelo de formación militar está en el corazón de la cultura institucional<sup>297</sup>. En Chile, este carácter posee un peso simbólico y de conexión con la dictadura militar, lo que tiene efecto no solo en su organización<sup>298</sup> misma, sino además en la percepción ciudadana. Asimismo, el concepto de seguridad pública incorporado es limitativo, y tiende a reducir la respuesta estatal frente al delito a través del control y la sanción<sup>299</sup>. Modificar este carácter, no implica sólo cambiar su código de ética, su ley orgánica y su estructura de mando, sino que requiere alejar a Carabineros de su historia como institución de casi 100 años de tradición<sup>300</sup>.

Asimismo, se hace relevante terminar con el carácter hermético y secreto de sus dotaciones, planes de operación y servicio, establecido en el artículo 436 del Código de Justicia Militar. Dicha reserva nunca debiera incluir a las autoridades encargadas de su control y supervisión<sup>301</sup>. Además, el artículo 436 ha sido utilizado en repetidas ocasiones en materia de transparencia, invocándose como causal de denegación de acceso a la información pública, ante requerimientos de transparencia pasiva<sup>302</sup>. Incluso los alcaldes tienen que adivinar las dotaciones de sus territorios y carecen de mecanismos efectivos para coordinarse con la policía<sup>303</sup>. Es por ello que se debe aumentar la publicidad de los procesos, sobre todo los

---

<sup>294</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 273p.

<sup>295</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 79p.

<sup>296</sup>IBID. 79p.

<sup>297</sup>PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Op. Cit. 274p.

<sup>298</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Op. Cit. pp. 7 y 8.

<sup>299</sup>IBID.

<sup>300</sup>UBILLA, R. y GREENE, P. 2020. Modernización de las policías y la institucionalidad de seguridad: propuestas para el debate: Reforma Policial. Serie Informe Sociedad Política, 176. Libertad y Desarrollo. 21p.

<sup>301</sup>DUCE, M. y DAMMERT, L. 2019. Op. Cit. 5p.

<sup>302</sup>WILLIAMS, G. 2017. Op. Cit.

<sup>303</sup>DAMMERT, L. 2020. Op. Cit. 9p.

relacionados con denuncias de la ciudadanía por abusos o excesos policiales, asegurando su transparencia, al igual que la entrega de información de estados de avance y resultados<sup>304</sup>.

Aún más, se podría desarrollar e implementar una nueva o mejorada plataforma online, que permita acceder tanto a datos cuantitativos como cualitativos relativos a su gestión, al igual que la creación de informes regulares como sucede en Nueva Zelanda, y así dilucidar tanto las metas y objetivos alcanzados, como identificar problemas actuales y futuros. Finalmente, es necesario reestructurar los mecanismos de denuncia actuales (por vía en línea y presencial), de forma que éstos sean más accesibles a la ciudadanía, y así romper con el aislamiento autoprotector de la policía, lo que a fin de cuentas, permitiría a los mismos funcionarios policiales identificar cualquier problema y tomar las medidas preventivas acorde, mejorar la calidad de la investigación policial interna y desalentar la mala conducta de la policía en el futuro<sup>305</sup>.

Cualquier mecanismo interno de supervisión, solo puede ser tan efectivo como el compromiso de los agentes policiales para abordar las faltas de conducta<sup>306</sup>. Igualmente, sin una voluntad política para apoyar la supervisión independiente, la agencia fracasará y librará una batalla cuesta arriba constante para hacer cambios<sup>307</sup>. Se requiere entonces reformas profundas, incluso referidas a aspectos estructurales de la actual configuración institucional de Carabineros<sup>308</sup>.

## **II. Reforma Constitucional y Normativa Actual.**

Un segundo desafío a nivel externo, que se manifiesta como un gran problema a la hora de reformar tanto la institución de Carabineros de Chile, como incorporar un nuevo organismo autónomo a nuestro ordenamiento, es la gran barrera regulatoria que impone nuestra actual Constitución Política de la República.

---

<sup>304</sup>FERNÁNDEZ, G. 2020. Op. Cit. 1p.

<sup>305</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 14p.

<sup>306</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 14p.

<sup>307</sup>ATTARD, B. 2010. Op. Cit. 1556p.

<sup>308</sup>DUCE, M. y DAMMERT, L. 2019. Op. Cit. 2p.

Chile se encuentra atravesando un proceso constituyente respecto de su actual Constitución Política. Este proceso atiende la grave crisis política y social que ha estado atravesando el país, y a una necesidad de revisar la institucionalidad vigente, lo que busca la paz y justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático<sup>309</sup>, como lo es la escrituración de un nuevo texto constitucional, lo que se conoce como un proceso de “hoja en blanco”<sup>310</sup>. Así, a partir del 4 de julio del 2021, se inició un plazo de 9 meses (renovable por 3 meses una única vez) con el fin de redactar un nuevo texto constitucional, que luego será sometido a un plebiscito nacional para su aprobación.

Debido a esto, cualquier reforma a la actual Constitución, se encuentra sujeta a la posible aprobación de una nueva, y debido a ello, solo se analizarán los desafíos que presenta nuestra Constitución vigente, por desconocerse el texto final que tendrá la nueva Constitución.

La Constitución Política que se encuentra actualmente vigente en Chile es la de 1980, la cual entró en vigencia el 11 de marzo de 1981, en un contexto histórico posterior al golpe de Estado de 1973, y de la dictadura militar que le siguió<sup>311</sup>. En su elaboración, intervinieron diferentes órganos, como lo fue la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, integrada por los cuatro altos jefes de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros<sup>312</sup>.

En cuanto a su estructura, siguió un modelo de “democracia protegida”, con la existencia de senadores designados y vitalicios, con la facultad del Presidente de la República para disolver por una vez la Cámara de Diputados, además de la creación del Consejo de Seguridad

---

<sup>309</sup>ACUERDO POR LA PAZ Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN [en línea]: <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo\\_por\\_la\\_Paz.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf)> (consulta: 22 de agosto 2021).

<sup>310</sup>PROCESO CONSTITUYENTE [en línea] <<https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>> (consulta: 22 de agosto 2021).

<sup>311</sup>HISTORIA POLÍTICA: Constituciones. [en línea] <[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/60446](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446)> (consulta: 22 de agosto 2021).

<sup>312</sup> IBID.

Nacional (COSENA), y la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y su carácter de garantes de la institucionalidad<sup>313</sup>, entre otras de carácter doctrinario.

En la actualidad, es un texto que ha sido reformado innumerables veces, a pesar de ello, persiste la dificultad para modificarla, por cuanto la modificación de las normas de rango constitucional clausuran, de entrada, la posibilidad de crear otros cuerpos de orden y seguridad, y determinan la concepción actual de las policías, su carácter y objetivos<sup>314</sup>. Desde un criterio formalista, son normas jurídicas difíciles de modificar, mediante la exigencia de quórum más elevados que los de una ley ordinaria<sup>315</sup>.

El constitucionalista Fernando Atria, considera que la Carta Política sería una “Constitución tramposa”, pues parte de la base de un diseño institucional que tiene por finalidad neutralizar la agencia política del pueblo<sup>316</sup>. A su vez, la forma en que esto ocurriría sería a través de tres cerrojos y un meta cerrojo: los quórum de las leyes orgánicas constitucionales, el sistema electoral binominal<sup>317</sup>, la competencia preventiva del Tribunal Constitucional, y finalmente los quórum de reforma constitucional<sup>318</sup>. Atendiendo el enfoque de esta tesis, se desarrollarán estos cerrojos desde el análisis de la institución de Carabineros de Chile.

El artículo 21 de ley de Bases Generales de la Administración del Estado, establece un régimen jurídico especial y diferenciado respecto de la institución de Carabineros, órgano que se regirá por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales<sup>319</sup>, la actual ley 18.961.

---

<sup>313</sup>HISTORIA POLÍTICA: Constituciones [en línea]. Op. Cit.

<sup>314</sup>GONZÁLEZ, A. 2020. Op. Cit. 6p.

<sup>315</sup>ORELLANA, E. 2014. La Constitución Tramposa: Fernando Atria Lemaitre. Polis, Revista Latinoamericana 13(39): 502p.

<sup>316</sup>ATRIA, F. 2013. Op. Cit. 45p.

<sup>317</sup> Hoy en día reformado por la Ley 20.840 que sustituyó el sistema binominal por uno de carácter proporcional inclusivo, el sistema D'Hondt.

<sup>318</sup>ORELLANA, E. 2014. Op. Cit.

<sup>319</sup>CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. DFL 1/19.653. 2001. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Artículo 21.

Al ser una ley Orgánica Constitucional, y como se establece en el artículo 66 de la Constitución, solo pueden ser modificadas por un quorum de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio, situación aún más constreñida debido a que adicionalmente las leyes Orgánicas Constitucionales se encuentran sujetas al control previo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional<sup>320</sup>. De esta forma, cualquier reforma a una ley Orgánica Constitucional requiere una mayoría que solo puede obtenerse con la concurrencia de los votos de la derecha (sector más conservador), dándose de hecho, poder de veto<sup>321</sup>. Desde una perspectiva política, la ley Orgánica Constitucional es una de las manifestaciones del interés del constituyente de 1980 por limitar la capacidad reguladora de la ley<sup>322</sup>.

A esto se le añade un segundo cerrojo relativo al Tribunal Constitucional, cuya competencia preventiva resulta completamente exagerada<sup>323</sup>, pudiendo dejar sin efecto el proyecto de ley, incluso antes de su promulgación. Finalmente, para modificar alguna de estas materias, o para incorporar al texto constitucional un nuevo organismo autónomo como podría ser un cuerpo de *civilian oversight*, sería necesario para ello una reforma constitucional, cuyo quórum según el artículo 127 de la Constitución, necesitará del voto de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio<sup>324</sup>. Y en el caso de recaer sobre alguna de las materias tratadas en los capítulos I, III, VIII, XI (Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad), XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio<sup>325</sup>.

Este sería, como postula Atria, el metacerrojo que viene a consolidar los anteriores, haciendo casi imposible realizar cambios sustanciales a la Constitución. Como señaló alguna vez Jaime Guzmán: *“si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque – valga la metáfora- el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente*

---

<sup>320</sup>ZAPATA, P. 2008. Sobre las Leyes Orgánicas Constitucionales. Justicia Constitucional. Editorial Jurídica de Chile. 6p.

<sup>321</sup>ATRIA, F. 2013. Op. Cit. 46p.

<sup>322</sup>ZAPATA, P. 2008. Op. Cit. 2p.

<sup>323</sup>ATRIA, F. 2013. Op. Cit. 54p.

<sup>324</sup>Constitución Política de la República de 1980. Op. Cit. Artículo 127.

<sup>325</sup>IBID.

*reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario*<sup>326</sup>. Y esta lógica persiste hasta la actualidad.

### **III. Rol del Instituto Nacional de Derechos Humanos.**

Mención aparte merece el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Regulado a través de la ley 20.405, se establece como una corporación autónoma de derecho público<sup>327</sup>. Debido a que algunas de sus facultades podrían sobreponerse a las competencias que una institución como el IPCA ejercería, este apartado se enfocará en analizar de manera sucinta dicha institución y sus facultades.

El rol del INDH se centra en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en territorio chileno, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional<sup>328</sup>. A diferencia de otras instituciones públicas, el INDH no está bajo la autoridad del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y aunque se financia con fondos públicos, es autónomo e independiente<sup>329</sup>.

Según como establece el artículo 3 de la ley 20.405, le corresponde al INDH la tarea de difundir el conocimiento de los derechos humanos, comunicar al Gobierno y a los distintos órganos del Estado su opinión respecto de las situaciones relativas a los derechos humanos que ocurran en cualquier parte del país, proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer su protección, entre otras que señala la ley. En este sentido, lo más cercano a un control externo, lo establece su numeral N°5, por cuanto los faculta para deducir acciones legales (querrelas criminales y recursos de amparo y protección) ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia, sin ser por ello un

---

<sup>326</sup>GUZMÁN, J. 1979. El Camino Político. Revista Realidad 1(7): 19p.

<sup>327</sup>CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2009. Ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Artículo 1.

<sup>328</sup>IBID. Artículo 2.

<sup>329</sup>INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Quienes Somos [en línea] <<https://www.indh.cl/quienes-somos/>> (consulta: 22 de agosto 2021).

órgano que se enfoque en la investigación de las denuncias y en el control de las fuerzas de orden y seguridad, como si lo realizan organismos especializados como es el IPCA.

Donde cumplen funciones similares, es en relación a las competencias que se les entregan respecto de los centros de detención. Como se estudió anteriormente, además de las labores de investigación que realiza el IPCA, también presenta una tarea preventiva según el *Crimes of Torture Act 1989*. Cumple con la labor de monitorear los diferentes recintos de detención en Nueva Zelanda, con el fin de resguardar que se están cumpliendo los estándares impuestos en materia de derechos humanos tanto nacionales como internacionales.

En el caso del INDH, una de las facultades legales que le otorga la ley 20.405, es el monitoreo y observación de las condiciones de vida de quienes están privados de libertad en las cárceles en Chile<sup>330</sup>. En este sentido, el INDH realiza cuatro tipos de observaciones en las diferentes unidades policiales.

La primera, se realiza en el marco de las manifestaciones ciudadanas. De forma que un abogado del INDH<sup>331</sup> se dirigirá a la comisaría donde se encuentren las personas privadas de libertad. Este tipo de observaciones o visitas está condicionada a la realización previa de una manifestación, independientemente que el INDH haya estado como observador o no en ella<sup>332</sup>. Un segundo tipo se refiere a las observaciones realizadas por el instituto a raíz de una denuncia de vulneración de derechos en alguna unidad policial. Este tipo de visitas tiene un carácter de sorpresa, de forma que no se anuncia previamente a la autoridad policial<sup>333</sup>. Un tercer tipo se refiere a aquellas visitas de carácter preventivo que realiza el INDH bajo su propia iniciativa. Acá se sigue el mismo procedimiento que en aquellas realizadas en virtud de una denuncia de vulneración de derechos, y solo se le informa a la autoridad policial la misión del INDH y su facultad para hacer ingreso a estos recintos unos minutos antes de

---

<sup>330</sup>INDH. Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile [en línea] <<https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/08/Estudio-de-las-condiciones-carcelarias-en-Chile-2018-INDH-Versio%CC%81n-final.pdf>>. 23p.

<sup>331</sup>O como se dio en la práctica durante el estallido social, a través de un colaborador autorizado o vinculado a la Defensoría Jurídica de la Universidad de Chile.

<sup>332</sup>INDH. 2016. Función Policial y personas en Custodia de las Policías. En: Informe Programa de Derechos Humanos: Función policial y orden público. pp. 68-69.

<sup>333</sup>IBID.

iniciar la observación<sup>334</sup>. Finalmente, un cuarto tipo de visitas es aquella que se produce a raíz de las detenciones producidas por desalojos de inmuebles efectuadas por las fuerzas policiales, las cuales pueden también coincidir con contextos de manifestaciones<sup>335</sup>.

Es por ello que, si bien se puede observar que el INDH tiene facultades para vigilar y realizar observaciones respecto de los lugares de detención en Chile, no tiene las mismas facultades para investigar denuncias, ni tampoco posee mecanismos de control y *accountability* respecto del actuar policial, como si los tiene el IPCA. En este sentido, una posible transposición de competencias requeriría un estudio más detallado, que por extensión de este trabajo, podría dar pie para una posible investigación a futuro.

### **Desafíos a Nivel Interno.**

Los desafíos internos dicen relación con las estructura, funcionamiento y estrategias de la institución misma. A continuación identificamos los puntos elementales para una implementación exitosa.

#### **I. Independencia**

Probablemente la cualidad más importante con la que debe contar una institución de *civilian oversight* es su independencia. En este sentido, el fundamento de tener un ente externo que revise las quejas de la policía reside en que hay un evidente conflicto de intereses en que la policía se controle a sí misma. Por lo cual, el proceso al ser llevado por un organismo externo es más justo<sup>336</sup>.

Se ha observado que la independencia es un elemento esencial sin el cual las instituciones de supervisión civil normalmente fallan y no logran cumplir las expectativas de la comunidad, razón por la cual la independencia es un objetivo clave<sup>337</sup>. Además, no solo resulta crucial la

---

<sup>334</sup>INDH. 2016. Función Policial y personas en Custodia de las Policías. Op. Cit. pp. 68-69.

<sup>335</sup>IBID.

<sup>336</sup>OFER, U. 2016. Op. Cit. 1040p.

<sup>337</sup>FAIRLEY, S. 2020. Survey Says?: U.S. cities double down on civilian oversight of police despite challenges and controversy. Cardozo Law Review De Novo. 33p.

independencia, sino que la institución parezca independiente<sup>338</sup>, debido a que es igual de relevante para efectos de percepción pública.

En el mismo sentido, se ha entendido que la independencia no dice relación simplemente con una forma de organización, sino que es algo más complejo que puede decir relación con su composición, facultades, presupuesto, incluso con contingencias sociales y políticas<sup>339</sup>.

## II. Financiamiento

La independencia y facultades para investigar las denuncias no transforman de forma automática a una institución en un fuerte y efectivo control externo, de forma tal que los recursos son esenciales<sup>340</sup>. Implementar un sistema de supervisión civil no es barato<sup>341</sup> y este deber estar financiado de manera adecuada para que pueda operar de manera efectiva. La falta de recursos puede desencadenar en que la institución no tenga suficiente personal lo que hace complejo cumplir con su mandato, comprometiendo las investigaciones en cuanto a su calidad y tiempo<sup>342</sup>, lo que inevitablemente afecta su efectividad, apoyo y legitimidad<sup>343344</sup>.

Para ejemplificar lo anterior, se puede señalar el fracaso del tribunal de quejas de Queensland en Australia en los 80, donde el tribunal tenía las facultades para conducir sus propias investigaciones, pero en la práctica carecía de los recursos<sup>345</sup>. Por otra parte, el *Office of Citizen Complaints* en San Francisco, alguna vez reconocido por su efectividad, decayó abruptamente cuando un informe en 2007 reveló que muchas quejas no eran manejadas

---

<sup>338</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Op. Cit. 139p.

<sup>339</sup>ROSENTHAL, R. 2020. Op. Cit. pp. 914-915.

<sup>340</sup>CLARKE, S. 2009. Arrested Oversight: A comparative Analysis and Case Study of How Civilian Oversight of the Police Should Function and How it Fails. *Columbia Journal of Law and Social Problems* 43(1): pp. 16-17.

<sup>341</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 6p.

<sup>342</sup>IDEM. 20p.

<sup>343</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 13p.

<sup>344</sup>HOLMBERG, L. 2019. In service of the truth? An evaluation of the Danish Independent Police Complaints Authority. *European Journal of Criminology* 16(5): 603p.

<sup>345</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 13p.

dentro de un tiempo aceptable, señalándose que uno de los elementos clave en su fracaso fue la falta de recursos<sup>346</sup>.

Un adecuado financiamiento también permite que la supervisión civil se aleje de cualquier manipulación política, de la misma forma permite que se contrate a un personal suficientemente calificado para poder conducir correctamente las investigaciones<sup>347348</sup>. Por otra parte, resulta recomendable que su presupuesto se encuentre separado del de la policía<sup>349</sup>.

Por último, los recursos necesarios permiten que la institución no tenga que apoyarse en la policía, delegando ciertas funciones en ella<sup>350</sup>, lo que podría llevar en ciertos casos a que la mayoría de las investigaciones las termine realizando la policía, convirtiéndose en una independencia solo nominal<sup>351</sup>. Así, por ejemplo, el IPCA en el 2016 señaló que hubo investigaciones que se derivaron a la policía ya que no contaba con los recursos necesarios para llevarlas por sí mismo<sup>352</sup>.

### III. Composición

Resulta evidente que junto con el financiamiento corresponde también poseer adecuados recursos humanos para desarrollar el mandato de forma correcta, por lo que, es necesario contar con personas calificadas que tengan las habilidades necesarias para llevar una investigación, interpretar los datos generados y realizar las recomendaciones indicadas<sup>353</sup>.

En este sentido, se ha discutido si se debiese contratar personas que trabajaron como policías, ya que ellos cuentan con una valiosa experiencia relativa a realizar investigaciones. Sin

---

<sup>346</sup>KING, K. 2015. Effectively Implementing Civilian Oversight Boards to Ensure Police Accountability and Strengthen Police-Community Relations. *Hastings Race and Poverty Law Journal* 12(1): pp. 100-101.

<sup>347</sup>ATTARD, B. 2010. Op. Cit. 1557p.

<sup>348</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 20p.

<sup>349</sup>FAIRLEY, S. 2020. Op. Cit. 34p.

<sup>350</sup>HOPKINS, T. 2009. *An Effective System for Investigating Complaints Against Police*. Victoria Law Foundation. 7p.

<sup>351</sup>ROSENTHAL, R. 2020. Op. Cit. 917p.

<sup>352</sup>BUCKMASTER, C. y MACAULAY, M. 2020. Op. Cit. 167p.

<sup>353</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 21p.

embargo, se señala que a menudo pueden importar actitudes y métodos al proceso de supervisión civil propios de la policía, pudiendo su contratación generar un impacto en la estructura organizacional, los valores y las técnicas de comunicación, minando la percepción de neutralidad e independencia al emular la misma lógica del control de asuntos internos de la policía<sup>354</sup>.

En la misma línea, Prenzler argumenta que el contratar expolicías incrementa la probabilidad de captura regulatoria al estar reclutando personal del ente regulado, utilizando como ejemplo al *Criminal Justice Commission* creado en Australia en 1990, donde en 1997 el 37% del personal pertenecía a la policía y la mitad de estos eran los encargados de revisar las denuncias<sup>355</sup>.

Se ha recomendado que la institución de supervisión civil reduzca al mínimo el trabajo en conjunto a la policía. Si bien, debe haber un nivel de cooperación y encuentro, más de lo justo y necesario puede ser problemático<sup>356</sup>. En este sentido, algunas instituciones de *civilian oversight* han prohibido o restringido la contratación de expolicías<sup>357358</sup>.

Como resultado de las críticas realizadas, se ha recomendado contratar gente más lejana con el sistema y lógica del sistema policial, para evitar una sobre familiarización con su forma de pensar, siendo recomendable contratar personas con experiencia en derechos humanos<sup>359</sup>, además se ha indicado que el personal de la institución debe ser el reflejo de la sociedad, conteniendo personas jóvenes, trabajadores, de diversas etnias y religiones, de la comunidad LGBTIQ+ y manteniendo la igualdad de género<sup>360</sup>.

---

<sup>354</sup>FAIRLEY, S. 2020. Op. Cit. pp. 39-40.

<sup>355</sup>PRENZLER, T. 2000. Civilian Oversight of Police: A Test of Capture Theory. *The British Journal of Criminology* 40(4): 664p.

<sup>356</sup>HOPKINS, T. 2009. Op. Cit. 7p.

<sup>357</sup>ROSENTHAL, R. 2020. Op. Cit. 912p.

<sup>358</sup>FAIRLEY, S. 2020. Op. Cit. pp. 41-42.

<sup>359</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. 527p.

<sup>360</sup>HOPKINS, T. 2009. Op. Cit. 7p.

#### IV. Poderes de investigación y coerción

Es necesario para que la supervisión civil funcione contar con los mecanismos y facultades para investigar y forzar a la policía a cooperar. Es recomendable que la institución tenga el poder para compeler tanto a la policía como a los civiles a testificar como también acceso a los documentos u otros materiales relevantes para el desarrollo de la investigación<sup>361</sup>. No obstante, esto tiene como límite el respecto a la privacidad del funcionario, por lo que en ciertos casos la confidencialidad es recomendable<sup>362</sup>.

De esta manera, la supervisión civil tiene que contar con suficientes potestades para realizar su mandato ya que de otra forma esto queda a la merced de la policía<sup>363</sup>. En este sentido, la mayoría de las instituciones solo tienen poderes para proponer sanciones a los policías involucrados en una denuncia, recomendar cambios en las políticas y procedimientos, mediar y advertir problemas de manera temprana en el servicio. Siendo la regla general que carezcan de facultades para aplicar directamente las sanciones disciplinarias o modificar las políticas o procedimientos policiales<sup>364365</sup>.

La falta de poderes suficientes puede tener diversas consecuencias debido a que las instituciones no pueden ser entendidas fuera de su contexto político, social y cultural<sup>366</sup>. Por ejemplo, aunque el IPCA carece de facultades suficientes para imponer sanciones o implementar sus recomendaciones<sup>367368</sup>, en la práctica poseen un buen entendimiento con la policía, donde ésta ve al IPCA como una institución necesaria para un correcto funcionamiento del sistema, siendo la regla general que sus recomendaciones sean incorporadas<sup>369</sup>.

---

<sup>361</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 21p.

<sup>362</sup>KING, K. 2015. Op. Cit. 115p.

<sup>363</sup>HOPKINS, T. 2009. 7p.

<sup>364</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 17p.

<sup>365</sup>CLARKE, S. 2009. Op. Cit. pp. 11-12.

<sup>366</sup>MACAULAY, F. 2002. Problems of Police Oversight in Brazil. University of Oxford Studies Centre for Brazilian Studies. 22p.

<sup>367</sup>DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Op. Cit. 134p.

<sup>368</sup>BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. Op. Cit. pp. 534-535.

<sup>369</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. 28p.

Sin embargo, podemos encontrar un ejemplo diferente en la experiencia brasileña, donde ha prevalecido la cultura de la “policía investiga a la policía” y no hay familiarización con mecanismos de *oversight*, siendo vistos como una interferencia a su trabajo. Lo cual ha derivado en profundas dificultades para conseguir testimonios, documentos y en general cooperación con la policía<sup>370</sup>.

Por otra parte, se ha indicado que el poder de citación y la facultad de solicitar documentos puede interferir en la persecución criminal o minar el poder del departamento de investigaciones<sup>371</sup>. A pesar de esto, parece ser esencial que las instituciones de supervisión civil tengan estas facultades para poder llevar de manera adecuada la investigación<sup>372</sup>.

Por último, se cuestiona si la institución de supervisión civil debe poder sancionar directamente a la policía que ha cometido las faltas que fundamentan la denuncia o si puede implementar directamente las recomendaciones realizadas a la organización. Indicándose que el poder disciplinario debe mantenerse en el jefe de la policía ya que dicha facultad debe corresponder a quien es la cabeza de la organización encargado de guiar a sus subordinados<sup>373</sup>.

No obstante, si la institución de *oversight* no es capaz de presionar o asegurarse que sus recomendaciones sean seguidas, la policía termina siendo indiferente al proceso de quejas, generando la ineffectividad de la supervisión civil<sup>374</sup>. De lo cual, se desprende que es crucial observar la realidad policial de cada país, entendiendo que nivel de resistencia tendrán las decisiones del agente de supervisión civil, siendo esencial que éste tenga potestades suficientes para poder hacer frente a una policía reacia al cambio.

---

<sup>370</sup>LEMGRUBER, J. 2002. Civilian Oversight of the Police in Brazil the case of the ombudsman’s offices. Center for Studies on Public Security and Citizenship University Candido Mendes Rio de Janeiro – Brazil. 35p.

<sup>371</sup>FAIRLEY, S. 2020. Op. Cit. 34p.

<sup>372</sup>OFER, U. 2016. Op. Cit. 1046p.

<sup>373</sup>KING, K. 2015. Op. Cit. pp. 114-115.

<sup>374</sup>CLARKE, S. 2009. Op. Cit. pp. 11-12.

## V. Escrutinio público

Como ya se ha señalado, uno de los elementos necesarios con los que debe contar una institución de *oversight* es la transparencia, debido a que esta busca abandonar el hermetismo característico de las investigaciones internas. De esta manera, la agencia debe poner la mayor cantidad de información disponible al público<sup>375</sup> para permitir su escrutinio. En este sentido, la institución no solo debe responder de manera efectiva a las solicitudes de información, sino que, al menos, debe analizar y crear una base de datos que publique en un informe anualmente<sup>376</sup>. Para lo cual, se recomienda una estrategia proactiva en la cual no solo se registren los datos a los que se tiene acceso debido a la realización de su función, como pudiesen ser cantidad y motivos de las quejas, sino que se produzcan otros, como pudiese ser la conformidad del proceso para los denunciantes a través de encuestas periódicas<sup>377</sup>.

Un reporte anual debería contener como mínimo, respecto a las quejas la cantidad recibida, sus tipos, los hechos básicos que la constituyen y su resultado<sup>378</sup>, así también se debiese agregar si se cumplió con los objetivos propuestos, las próximas metas, los desafíos afrontados y un detalle del presupuesto<sup>379</sup>. Lo que no obsta a que respecto ciertos datos sensibles y específicos se apliquen criterios de confidencialidad<sup>380</sup>.

## VI. Plan estratégico

El establecer metas y puntos críticos donde priorizar los esfuerzos es una cuestión esencial para obtener el desempeño deseado. Lo que puede traducirse en una declaración de principios acompañada de un plan estratégico de organización y administración de recursos que

---

<sup>375</sup>KING, K. 2015. Op. Cit. 155p.

<sup>376</sup>HOPKINS, T. 2009. Op. Cit. 9p.

<sup>377</sup>PRENZLER, T., RONKEN, C. 2001. Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal* 11(2): pp. 175-176.

<sup>378</sup>OFER, U. 2016. Op. Cit. 1052p.

<sup>379</sup>UNODC. 2011. Op. Cit. 70p.

<sup>380</sup>OFER, U. 2016. Op. Cit. 1052p.

establezca direcciones y objetivos apoyados por actividades e iniciativas que tengan directa incidencia en poder obtener el resultado querido<sup>381</sup>.

Así, el IPCA en su reporte anual identifica sus iniciativas estratégicas, las cuales evalúa año a año, con el fin de maximizar la eficiencia y efectividad del servicio prestado. En el 2020 los puntos claves fueron incrementar el énfasis del rol preventivo, asegurar el compromiso y confianza con las comunidades y trabajar en cooperación con la policía para cumplir con los estándares internacionales en los lugares de detención<sup>382</sup>.

Por ejemplo, respecto al objetivo de asegurar la confianza y compromiso con las comunidades, el IPCA declara que es necesario asegurarse que las personas que necesiten los servicios sepan que son accesibles y que sus quejas serán tratadas de manera justa e imparcial. Esta política tiene especial énfasis en aquellas comunidades con los niveles de confianza más bajo en la policía y aquellas personas que no comprenden el rol del IPCA dentro del sistema de justicia. En concreto, se reconocen ciertas comunidades o grupos críticos como lo son los Maori, Pasifika, la gente joven, inmigrantes y personas en situación de vulnerabilidad<sup>383</sup>.

En el mismo sentido, se ha señalado que puede ser conflictivo que el único objetivo de la institución de supervisión civil sea “estar al servicio de la verdad”, ya que en numerosos casos las quejas no son resueltas, debido a que la evidencia se limita a los testimonios del denunciante y el del oficial de policía, al ser los únicos presentes en el incidente. En las situaciones donde no se puede determinar lo que paso, la decisión es muchas veces interpretada por el denunciante como que su versión no fue considerada o simplemente se desechó<sup>384</sup>.

Por lo cual, la supervisión civil también debe preocuparse de las transgresiones diarias que normalmente no son corregidas ni controladas, pero que generan resentimiento sobre todo de las comunidades más impactadas por tales prácticas. Comportamientos que parecen de menor

---

<sup>381</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. pp. 21-22.

<sup>382</sup>IPCA. 2019-2020. Op. Cit. pp. 21-23.

<sup>383</sup>IBID. 22P.

<sup>384</sup>HOLMBERG, L. 2019. Op. Cit. 603p.

importancia en comparación con la fuerza desmedida de la policía, como el lenguaje incorrecto, controles ilegales o descortesía, pueden tener un gran impacto cuando se replican miles de veces al año. En este sentido, es crucial que exista una entidad que pueda observar patrones en las políticas policiales para poder revelar los problemas que las afectan<sup>385</sup>.

En conclusión, resulta ser igual de importante el ejercicio de los mecanismos de *accountability* individuales y organizacionales, los primeros buscan la sanción en específico del policía por su incorrecto accionar, mientras que los segundos dicen relación con un cambio general del comportamiento de la policía. Muchos de los denunciantes pueden quedar satisfechos si saben que su denuncia significará un cambio en el comportamiento futuro de la policía<sup>386</sup>.

## VII. Relaciones públicas

Debido a su fin, la forma de relacionarse con otras instituciones y la comunidad juegan un rol fundamental. Normalmente la supervisión civil nace en un contexto de malestar general desencadenado por notables casos de abuso policial, lo que generalmente está acompañado de la percepción de que no hay justicia para las víctimas<sup>387</sup>. Por lo cual, la misión fundamental es, en tal contexto, recuperar la confianza.

Por ende, que la institución sea visible y conocida por el público es crucial ya que de otra manera las denuncias no serían realizadas y el sistema no sería utilizado. De esta forma, debe haber un rol activo en la educación de las comunidades respecto a su propósito, metas y procedimiento para realizar quejas, lo que repercute positivamente en la confianza de la comunidad de que sus denuncias serán escuchadas<sup>388</sup>. Se ha explicado que este factor ha sido uno de los elementos principales en la efectividad de la experiencia canadiense<sup>389</sup>.

---

<sup>385</sup>OFER, U. 2016. Op. Cit. pp. 1035-1037.

<sup>386</sup>HOLMBERG, L. 2019. Op. Cit. 604p.

<sup>387</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 14p.

<sup>388</sup>HOPE, K. 2020. Op. Cit. 22p.

<sup>389</sup>BRIGGS, W. 2017. Police oversight: Civilian oversight boards and lessons learned from our neighbors to the north. *Suffolk Transnational Law Review* 40(1): pp. 163-164.

Por ejemplo, en Nueva York el año 1966, después de una fuerte campaña mediática de la policía basada en el miedo al crimen, se realizó una votación popular la cual tuvo como resultado la decisión de desmantelar el *Civilian Complaint Review Board*. De lo anterior, se puede desprender que en los países donde el miedo al crimen es alto los obstáculos para la implementación y mantenimiento de una agencia de supervisión civil serán mayores<sup>390</sup>, por lo tanto, el rol de la educación y promoción debe ser potenciados en dichos casos. Por otra parte, podemos observar que uno de los elementos que se ha esgrimido para explicar el fracaso de la supervisión civil en Brasil es que ni los líderes de la comunidad ni la misma policía estaban familiarizados con sus potestades y funcionamiento, creyendo que la institución era parte de la policía o derechamente desconociendo su existencia<sup>391</sup>.

Uno de los principales argumentos para el establecimiento de una institución como el IPCA, fue la aseveración que, una fuerza policial que investiga sus propias infracciones tenía fallas y se necesitaba una organización independiente para mantener la confianza pública.

---

<sup>390</sup>MILLER, J. 2002. Op. Cit. 14p.

<sup>391</sup>LEMGRUBER, J. 2002. Op. Cit. pp. 35-36.

## Conclusión

A lo largo de esta investigación, se observó el fenómeno y estado actual de la policía chilena y neozelandesa, y como ambas han debido lidiar con problemas reputacionales y de imagen en los últimos años, repercutiendo directamente en la confianza que la ciudadanía tiene de ellas, y los problemas que de ello se derivan.

En el caso de la policía chilena, se expuso en torno al momento único y delicado en el que nos encontramos para reestructurar y modernizar la institución. Por una parte, Carabineros ha tenido una caída abrupta en los niveles de confianza, debido a diversos escándalos y al manejo de la crisis del 18 de octubre del año 2019, incentivándose una posible reforma a su institucionalidad, puesto que, sus antiguos niveles de confianza representaban una importante barrera al cambio. Por otra parte, el proceso Constituyente podría esfumar los cerrojos constitucionales que impiden la modificación de la institucionalidad policial.

La policía chilena prácticamente no ha sido modificada desde la dictadura, conservando su carácter militar. Lo que influye directamente sobre su independencia, transparencia y control, rigiéndose por principios como la obediencia, el secretismo y fuero militar, no permitiendo la implementación de un sistema de *accountability* que sea coherente con una policía garante de los derechos de los ciudadanos.

Respecto al control en particular, a lo largo de esta tesis se expuso sobre los mecanismos de control externos e internos, los cuales tienen importantes deficiencias que muchas veces hacen ilusoria su tarea. En particular, se indicó que las denuncias contra la policía son revisadas por ella misma, lo que ha sido duramente criticado porque se producen graves sesgos cuando la misma institución es quien debe determinar la responsabilidad de sus miembros, repercutiendo directamente en la confianza de la opinión pública.

En este sentido, al analizar los datos solicitados por vía de transparencia con motivo de esta investigación, se dio cuenta de la baja cantidad de sumarios realizados que terminan con una sanción, la lentitud del proceso y la falta de transparencia de la institución, lo cual se relaciona derechamente con la falta de credibilidad del procedimiento.

Con el fin de contrastar y observar la solución propuesta al problema de quién debe revisar las quejas contra la policía, se analizó la experiencia comparada de Nueva Zelanda, en específico al *Independent Police Conduct Authority* o IPCA. Si bien la policía neozelandesa presenta históricamente altos niveles de confianza, han tenido ciertos problemas similares a los vividos en Chile, sobre todo en temas de género y de minorías étnicas.

Se caracterizó y describió al IPCA, institución de *civilian oversight* cuya principal función es conducir las investigaciones contra las quejas de la policía de manera independiente, además de monitorear los lugares de detención policial y realizar recomendaciones a la policía para mejorar su conducta, prácticas y procedimientos. Observando ciertos elementos esenciales en su funcionamiento, independencia, presupuesto, transparencia y orgánica.

Por último, al comparar las soluciones que han dado ambos ordenamientos y sus respectivas institucionalidades, se observa que la regulación chilena deja mucho que desear, proporcionando una isla de normativas especiales para la policía, lo que propenden a falta de transparencia y control, alejándose de los presupuestos necesarios para contar con una policía democrática. Razón por la cual, una de las posibles reformas podría ser la implementación de un mecanismo de *civilian oversight*. Así, se analizó de manera exploratoria cuales serían los principales desafíos de cara a su implementación.

A nivel externo se identificaron dos cuestiones esenciales, primero una reforma estructural a la institución de Carabineros que la transforme en una policía civil, transparente y al servicio de la ciudadanía. Segundo, nuestra actual Constitución es una barrera regulatoria impenetrable de cambios y reformas, estableciendo quórumos altísimos para la modificación de la policía. Sin estos cambios, el éxito en la adopción de una institución de *civilian oversight* es improbable.

Asimismo, surgen otros desafíos internos respecto a la posible incorporación de un cuerpo de *civilian oversight*, dado que, su éxito o fracaso se encuentran relacionados a la arquitectura y modo de operar de la misma. Identificando como elementos claves su independencia,

financiamiento, composición, poderes de investigación y coerción, escrutinio público, plan estratégico y relaciones públicas.

A fin de cuentas, estamos ante un proceso que requiere de un trabajo continuo, que busque devolver la confianza a la institución de Carabineros, y así asegurar su correcto funcionamiento y procedimientos, esenciales para garantizar el Estado de derecho. En este sentido, la supervisión civil supone ser el paladín de la transparencia y el *accountability*<sup>392</sup>, y para ello se requiere de la participación y respaldo de diversos grupos ciudadanos y de interés, al igual que un compromiso y actitud proactiva de los mismos agentes involucrados, como de los diversos actores políticos y funcionarios policiales.

---

<sup>392</sup> HOPE, K. 2020. Op. Cit. 10p.

## Bibliografía

- ABOUT THE JOB. [en línea] <<https://www.newcops.govt.nz/about-the-job/career-pathways>> [consulta: 13 de julio 2021].
- ACNUDH. 2019. Informe sobre la misión a Chile. 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019. pp. 31-35.
- ACUERDO POR LA PAZ Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN [en línea]: <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuero\\_por\\_la\\_Paz.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuero_por_la_Paz.pdf)> (consulta: 22 de agosto 2021).
- AMNISTÍA INTERNACIONAL. 2020. Ojos sobre Chile: Violencia Policial y Responsabilidad de Mando durante el Estallido Social. pp. 92-94.
- ATRIA, F. 2013. La Constitución Tramposa. Santiago, LOM. pp. 44-54.
- ATRIA, F. 2020. Constituent Moment, Constituted Powers in Chile. *Law and Critique* (31): pp. 51-58.
- ATTARD, B. 2010. Oversight of Law Enforcement is Beneficial and Needed—Both Inside and Out. *Pace Law Review* 30(5): pp. 1548-1561.
- BELTRÁN, V. 2020. ¿Existen barreras de acceso al procedimiento de reclamos por controles de identidad preventivos abusivos o denigratorios?: Una investigación exploratoria. pp. 2, 3, 11, 14.
- BOBBIO, N. 1979. El problema de la guerra y las vías de paz. Barcelona, Editorial Altaya. 199p.
- BONNER, M. 2013. The politics of police image in Chile. *Journal of Latin American Studies* 45(4): pp. 669-694.
- BONNER, M. 2018. La gestión policial de la protesta en Argentina y Chile. Santiago, RiL editores. pp. 187, 189-203.
- BRIGGS, W. 2017. Police oversight: Civilian oversight boards and lessons learned from our neighbors to the north. *Suffolk Transnational Law Review* 40(1): pp. 139-164.
- BUCKMASTER, C. y MACAULAY, M. 2020. Beyond Cycles - Police Watchdog Reform Mechanics. *Crime Law Soc. Change* 75(2): pp. 165-188.
- BUTTLE, J.W. y DECKERT, A. 2017. The Police Complaints Process. En: DECKERT, A., SARRE, R. *The Palgrave Handbook of Australian and New Zealand Criminology, Crime and Justice*. Palgrave Macmillan. pp. 526, 527, 529, 530, 531, 533-536.

- CADEM. Encuesta Plaza Pública, N°382 mayo 2021.
- CBS NEWS [en línea] <<https://www.cbsnews.com/news/new-zealand-eyeing-us-drops-plans-armed-police-patrols/>> [consulta: 20 de mayo 2021].
- CEA, S. 2009. Reforma de la Justicia Militar de Chile. Revista Actualidad Jurídica Universidad del Desarrollo 1(19): pp. 403-414.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. Encuesta CEP: Estudio nacional de opinión pública, N°84 diciembre 2019.
- CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1979. Decreto Ley 2460: Dicta Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile.
- CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1990. Ley 18.961: Ley Orgánica Constitucional de Carabineros.
- CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 1995. Reglamento de Organización de Carabineros de Chile N°1. Decreto N°77 de 1989.
- CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. 2015. Reglamento de Sumarios Administrativos de Carabineros de Chile N°15. Decreto N°118 de 1982.
- CHILE. Ministerio de Justicia. 1944. Decreto 2226. Código de Justicia Militar.
- CHILE. Ministerio de Justicia. 2000. Ley 19.696: Establece Código Procesal Penal.
- CHILE. Ministerio del Interior. 2015. Reglamento de Disciplina de Carabineros de Chile N°11. Decreto N°900 de 1967.
- CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de 1980.
- CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. DFL 1/19.653. 2001. Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2009. Ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- CIPER. 2020. Informe de Carabineros revela que abrió 565 sumarios por denuncias tras el 18 de octubre [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/07/14/informe-de-carabineros-revela-que-abrio-565-sumarios-por-denuncias-tras-el-18-de-octubre-y-solo-15-se-han-cerrado-con-sanciones/>> [consulta: 11 de agosto 2021].

- CLARKE, S. 2009. Arrested Oversight: A comparative Analysis and Case Study of How Civilian Oversight of the Police Should Function and How it Fails. *Columbia Journal of Law and Social Problems* 43(1): pp. 2-49.
- COMISARÍA VIRTUAL [en línea] <<https://comisariavirtual.cl/etapas/ejecutar/76395587>> [consulta: 3 de agosto 2021].
- COMISIÓN PARA LA REFORMA. 2019. Propuesta de reforma a Carabineros de Chile [en línea] <[https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129\\_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf](https://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2020/01/20200129_Propuesta-de-la-Comisio%CC%81n-de-Reforma-a-Carabineros-VFF-1.pdf)> [consulta: 04 de junio 2021]. pp. 14, 19.
- COMMISSION OF INQUIRY INTO POLICE CONDUCT [en línea] <<https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/webarchive/wayback/20090516070031/http://www.cipc.govt.nz/>> [consulta: 15 de mayo 2021].
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. 2019 [en línea] <<https://www.consejotransparencia.cl/cplt-oficia-a-carabineros-por-problemas-de-cumplimiento-en-normas-de-transparencia/>> [consulta: 30 de mayo 2021].
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2020. Declaración Pública. 15 de septiembre 2020 [en línea] <[https://media.elmostrador.cl/2020/09/CGR-Declaracion-publica\\_15092020.pdf](https://media.elmostrador.cl/2020/09/CGR-Declaracion-publica_15092020.pdf)> [consulta: 14 de agosto 2021].
- CONTRERAS, P. y SALAZAR, S. 2020. Desconstitucionalizar para democratizar: Las Fuerzas Armadas y las Policías en la Nueva Constitución. *Revista de Ciencia Política* 58(1): pp. 5-28.
- CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL. 2009. Response of the New Zealand Police to the Commission of Inquiry into Police Conduct: First monitoring report [en línea] <<https://oag.parliament.nz/2009/police/part1.htm>> [consulta: 07 de julio 2021].
- CONTROLLER AND AUDITOR GENERAL. 2017. Response of the New Zealand Police to the Commission of Inquiry into Police Conduct: Final monitoring report [en línea] <<https://oag.parliament.nz/2017/police/docs/police.pdf>> [consulta: 30 de mayo 2021]. pp. 11-14.
- DAMMERT, L. 2014. La relación entre confianza e inseguridad: el caso de Chile. *Revista Criminalidad* 56(1): pp. 189-207.
- DAMMERT, L. 2016. Confianza en la policía, un arma de doble filo. *Civitas – Revista de Ciências Sociais* 16(4): pp. 575-594.
- DAMMERT, L. 2020. Carabineros de Chile ¿El modelo latinoamericano de seguridad?. *Fundación Carolina*. Madrid. pp. 7-9.

- DAMMERT, L. y VERGARA, E. 2020. Paz y Seguridad. Seguridad Ciudadana y Nueva Constitución. FES Chile. 9p.
- DAVIDS, C. The importance of robust, independent police oversight [en línea] <<https://www.ibac.vic.gov.au/publications-and-resources/ibac-insights/edition-9/the-importance-of-robust-independent-police-oversight>> [consulta: 8 de mayo 2021].
- DEN BOER, M. 2018. Police Oversight and Accountability in a Comparative Perspective. En: Comparative Policing from a Legal Perspective. London. Edward Elgar Publishing. pp. 443-458.
- DEN HEYER, G. y BECKLEY, A. 2013. Police independent oversight in Australia and New Zealand. Police Practice and Research 14(2): pp. 130-143.
- DIAZ, T. 2007. Reforma de la Justicia Militar a la Luz de las Consideraciones del Fallo Palarma. Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos: Palarma Iribarne vs. Chile. 22 de noviembre de 2005. Revista Chilena de Derecho, 34(1): pp. 139-151.
- DIAZ, E. 2009. Police Oversight. En: Joseph de Rivera (Ed.). Handbook on Building Cultures of Peace. New York, Springer. pp. 287-288.
- DUCE, M. y DAMMERT, L. 2019. Propuestas para iniciar un proceso de reforma a carabineros de Chile. Fundación Espacio Público. pp. 2, 5, 8, 24.
- DUCE, M. y LILLO, R. 2020. Controles de identidad realizados por Carabineros: Una aproximación empírica y evaluativa sobre su uso en Chile. Revista de estudios de la justicia (33): pp. 167-203.
- FACULTADES CONTRALORÍA. 2020 [en línea] <<https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/09/15/contraloria-defiende-que-si-tiene-facultades-para-fiscalizar-a-carabineros.html>> [consulta: 14 de agosto 2021].
- FAIRLEY, S. 2020. Survey Says?: U.S. cities double down on civilian oversight of police despite challenges and controversy. Cardozo Law Review De Novo. pp. 33, 34, 39-42.
- FERNÁNDEZ, G. 2020. Análisis de las propuestas de reestructuración a Carabineros. Asesoría Técnica Parlamentaria [en línea] <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29488/1/BCN\\_GF\\_propuestas\\_de\\_reestructuracion\\_a\\_Carabineros\\_FINAL.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29488/1/BCN_GF_propuestas_de_reestructuracion_a_Carabineros_FINAL.pdf)> [consulta: 16 de mayo 2021]. pp. 1, 5-13.
- GALLEGO, G. 2003. Sobre el Monopolio legítimo de la violencia. En: Nuevo Foro Penal. Universidad EAFIT (66): pp. 72-120.
- GALLEN, R. 2000. Review of the Police Complaints Authority. Wellington, N.Z. Ministry of Justice [en línea]

<[https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps\\_pid=IE763528](https://ndhadeliver.natlib.govt.nz/delivery/DeliveryManagerServlet?dps_pid=IE763528)> [consulta: 8 de mayo 2021].

- GLOBAL PEACE INDEX 2021 [en línea] <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPI-2021-web.pdf>> [consulta: 25 de junio 2021].
- GONZÁLEZ, A. 2020. Informe de Política Pública. Carabineros de Chile: ¿modernización o reforma? Grupo de Investigación en Seguridad Ciudadana y Justicia. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. pp. 3, 4, 6-8.
- GUZMÁN, J. 1979. El Camino Político. Revista Realidad 1(7): pp. 13-23.
- H. B, GRANT. 2018. Why Civilian Oversight is NOT the Answer – Addressing Use of Force and Other Human Rights Violations. En: Police Integrity in the Developing World. SpringerBriefs in Criminology. Springer, Cham. 18p.
- HISTORIA POLÍTICA: Constituciones. [en línea] <[https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle\\_constitucion?handle=10221.1/60446](https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446)> (consulta: 22 de agosto 2021).
- HOPE, K. 2020. Civilian Oversight for Democratic Policing and its Challenges: Overcoming Obstacles for Improved Police Accountability. Journal of Applied Security Research 6(4): pp. 1-33.
- HOPKINS, T. 2009. An Effective System for Investigating Complaints Against Police. Victoria Law Foundation. pp. 7, 9.
- HOLMBERG, L. 2019. In service of the truth? An evaluation of the Danish Independent Police Complaints Authority. European Journal of Criminology 16(5): pp. 592-611.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2020. Chile: Llamado urgente a la reforma policial tras las protestas. pp. 2, 4.
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. About Us [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/>> [consulta: 19 de mayo 2021].
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA): Annual Report 2018-2019. 4p.
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY (IPCA): Annual Report 2019-2020. pp. 5, 8-10, 15, 17, 21-23, 27, 28, 30, 65, 66.
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. History [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/History.aspx>> [consulta: 15 de mayo 2021].

- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. Independence [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/Independence.aspx>> [consulta: 15 de mayo 2021].
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY: Statement of Intent. 2014/15 – 2017/18. pp. 8-9.
- INDEPENDENT POLICE CONDUCT AUTHORITY. Legislation and Accountability [en línea] <<https://www.ipca.govt.nz/Site/about-us/Legislation-and-Accountability.aspx>> [consulta: 30 de mayo 2021].
- INDH. Estudio de las Condiciones Carcelarias en Chile [en línea] <<https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/08/Estudio-de-las-condiciones-carcelarias-en-Chile-2018-INDH-Versio%CC%81n-final.pdf>>. 23p.
- INDH. 2016. Función Policial y personas en Custodia de las Policías. En: Informe Programa de Derechos Humanos: Función policial y orden público. pp. 68-69.
- INTERPOL [en línea] <<https://www.interpol.int/Who-we-are/Member-countries/Asia-South-Pacific/NEW-ZEALAND>> [consulta: 28 de mayo 2021].
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. 2018. Informe Programa de Derechos Humanos. Función Policial y Orden Público. pp. 314-369.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Quiénes Somos [en línea] <<https://www.indh.cl/quienes-somos/>> (consulta: 22 de agosto 2021).
- JÍMENEZ, W. y TURIZO, J. 2011. Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del Fenómeno a Nivel Internacional y Nacional. Revista Logos Ciencia y Tecnología 3(1): pp. 112-126.
- J O'Brien, A *et al.* 2021. The Nature of Police Shootings in New Zealand: A comparison of mental health and non-mental health events. En: International Journal of Law and Psychiatry 74(5): pp. 1-6.
- KING, K. 2015. Effectively Implementing Civilian Oversight Boards to Ensure Police Accountability and Strengthen Police-Community Relations. Hastings Race and Poverty Law Journal 12(1): pp. 91-120.
- LANDAU, T. 1996. When Police investigate police: A view from complainants. Canadian Journal of Criminology 38(3): pp. 291-315.
- LEMGRUBER, J. 2002. Civilian Oversight of the Police in Brazil the case of the ombudsman's offices. Center for Studies on Public Security and Citizenship University Candido Mendes Rio de Janeiro – Brazil. pp. 35, 36.

- LIBERTAD Y DESARROLLO. 2020. Modernización de las policías un desafío pendiente. N°1470-2.
- MACAULAY, F. 2002. Problems of Police Oversight in Brazil. University of Oxford Studies Centre for Brazilian Studies. 22p.
- MALDONADO, C. 1990. Los carabineros de Chile: historia de una policía militarizada. Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies 20(3): pp. 3-31.
- MICHAEL, B., PRENZLER, T. 2020. The New Zealand Police Early Intervention System: A review of implementation and impact issues. International Journal of Police Science & Management. 1p.
- MILLER, J. 2002. Civilian Oversight of Policing, Lessons from the Literature. Global Meeting on Civilian Oversight of Police. Los Angeles, Vera Institute of Justice. pp. 3, 11, 13, 14.
- MORALES, M. 2008. Evaluando la confianza institucional en Chile, una mirada desde los resultados LAPOP. Revista Ciencia política 28(3): pp. 161-186.
- MOTA, M., TREBILCOCK, M. y HARTFORD, P. 2012. Reforma policial en las democracias violentas en América Latina. En: Seminario en Latinoamérica de Teoría Política y Constitucional: 7 a 10 de junio de 2012. Ciudad de México, Yale Law School. 5p.
- MOURE, A.M. 2014. La Institución del Defensor del Pueblo en el derecho comparado. En: El ombudsman: Un estudio de derecho comparado con especial referencia a Chile. 1ra Edición. Madrid, Editorial Dykinson. 25p.
- MUGARI, I. 2021. Civilian Police Oversight: A Contemporary Review of Police Oversight Mechanisms in Europe, Australia and Africa. Journal of Applied Security Research. pp. 4, 5.
- MUMMOLO, J. 2018. Militarization fails to enhance police safety or reduce crime but may harm police reputation. PNAS 115(37): pp. 9181-9186.
- MURPHY, K., HINDS, L. y FLEMING, J. 2008. Encouraging public cooperation and support for police. Policing and Society 18(2): pp. 136-155.
- NEW COPS [en línea] <<https://www.newcops.govt.nz/can-i-be-a-cop/what-do-i-need>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND GOVERNMENT. Ministry of Justice. Independent Police Conduct Authority Amendment Act 2007 [en línea] <<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2007/0038/latest/DLM967919.html?search>>

[=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_independent+police+conduct+authority+amendment+act+2007\\_25\\_a&p=1](#)> [15 de mayo 2021].

- NEW ZEALAND GOVERNMENT. Policing Act 2008 [en línea] <<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2008/0072/latest/whole.html#DLM1102187>> [consulta: 28 de mayo 2021].
- NEW ZEALAND HISTORY: Police Baton Anti-Tour Protesters Outside Parliament [en línea] <<https://nzhistory.govt.nz/police-baton-anti-springbok-tour-protestors-near-parliament>> [consulta: 15 de mayo 2021].
- NEW ZEALAND INDICATORS: Maori Population. [en línea] <<https://www.stats.govt.nz/information-releases/maori-population-estimates-at-30-june-2020>> [consulta: 14 de julio 2021].
- NEW ZEALAND INDICATORS: Population [en línea] <<https://www.stats.govt.nz/indicators/population-of-nz>> [consulta: 25 de junio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. About Us [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/about-new-zealand-police/police-professional-conduct/professional-conduct-statistics>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. About Us. Investigations and Reviews [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/investigations-and-reviews>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. About Us. Police Recruiting [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/m%C4%81ori-and-police/recruiting-m%C4%81ori-police>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. About Us. Structure and Units [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/structure/police-teams-and-units/royal-new-zealand-police-college>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. About Us. Women in Police [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/75-years-women-police/celebrating-our-current-staff/current-statistics-women-nz-police>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. Origins and History [en línea] <<https://pmgt.org.nz/nz-police-2/>> [consulta: 28 de mayo 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. Overview [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/nz-police/overview>> [consulta: 30 de mayo 2021].
- NEW ZEALAND POLICE. Structure [en línea] <<https://www.police.govt.nz/about-us/structure/police-districts>> [consulta: 13 de julio 2021].

- NEW ZEALAND POLICE: New Zealand Police Citizens' Satisfaction Survey Report. 2019/20. Gravitas Research and Strategy Ltd Research [en línea] <<https://www.police.govt.nz/sites/default/files/publications/citizen-satisfaction-survey-report-2020.pdf>> [consulta: 13 de julio 2021].
- NUEVA ZELANDA [en línea] <[https://proyectos-derecho.ufm.edu/contemporaneos/index.php?title=Nueva\\_Zelanda](https://proyectos-derecho.ufm.edu/contemporaneos/index.php?title=Nueva_Zelanda)> [consulta: 13 de julio 2021].
- OFER, U. 2016. Getting It Right: Building Effective Civilian Review Boards to Oversee Police. *Seton Hall Law Review* 46(3): pp. 1033-1062.
- OLIVER, G. 2018. Facultades autónomas de la policía en el sistema procesal penal chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (51): pp. 35-67.
- ORELLANA, E. 2014. La Constitución Tramposa: Fernando Atria Lemaitre. *Polis, Revista Latinoamericana* 13(39): pp. 501-505.
- PEREIRA, A. y UNGAR, M. 2004. The Persistence of the “Mano Dura”: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and in the Southern Cone. En: *LASA Congress*: octubre 2004. Las Vegas. pp. 6, 7.
- PREISS, D., VALENZUELA, E. y KONSTANTINIDIS, G. 2021. Desarrollo y fortalecimiento del currículum de educación y formación continua en ética y derechos humanos de Carabineros de Chile: una propuesta integral. En: *Centro de Políticas Públicas UC (ed), Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. pp. 252, 257, 258, 262-264, 269, 273, 274.
- PRENZLER, T. 2000. Civilian Oversight of Police: A Test of Capture Theory. *The British Journal of Criminology* 40(4): pp. 659-674.
- PRENZLER, T., RONKEN, C. 2001. Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal* 11(2): pp. 151-180.
- PRENZLER, T. 2016. Democratic Policing, Public Opinion, and External Oversight; Scandal, Inquiry and Reform: The Evolving Locus of Responsibility for Police Integrity; y Managing Police Conduct: Finding the Ideal Division of Labor between Internal and External Processes. En: PRENZLER, T. y DEN HEYER, G. *Civilian Oversight of Police: Advancing Accountability in Law Enforcement*. CRC Press. pp 6, 22, 55, 207, 263.
- PROCESO CONSTITUYENTE [en línea] <<https://www.gob.cl/procesoconstituyente/>> (consulta: 22 de agosto 2021).

- REID, M. 2007. *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*. New Haven, Yale University Press. pp. 120-121.
- RINCÓN, M. 2018. Fallo judicial desnuda a Carabineros y al Consejo para la Transparencia [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2018/07/27/fallo-judicial-desnuda-a-carabineros-y-al-consejo-para-la-transparencia/>> [consulta: 30 de mayo 2021].
- RIVERA, V. Carabineros: Una caída en cuatro tiempos. *La Tercera* [en línea] <<https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/carabineros-una-caida-cuatro-tiempos/947846/>> [consulta: 16 de mayo 2021].
- ROSENTHAL, R. 2020. Independent Critical Incident Investigation Agencies: A Unique form of Police Oversight. *Albany Law Review* 83(3): pp. 855-929.
- ROWE, M. 2009. Notes on a Scandal: The Official Enquiry Into Deviance and Corruption in New Zealand Police. *En: The Australian and New Zealand Journal of Criminology* Victoria University 42(1): pp. 123-138.
- ROWE, M. 2017. Review of New Zealand Police's progress in response to the 2007 Commission of Inquiry into Police Conduct. Institute of Governance and Policy Studies.
- STATUTORY CROWN ENTITIES: A Guide for Ministers [en línea] <<https://www.publicservice.govt.nz/resources/crown-entities-guide-ministers/?e791=4582-what-is-a-crown-entity>> [consulta: 9 de mayo 2021].
- UBILLA, R. y GREENE, P. 2020. Modernización de las policías y la institucionalidad de seguridad: propuestas para el debate: Reforma Policial. Serie Informe Sociedad Política, 176. Libertad y Desarrollo. 21p.
- UNITED NATIONS. 2004. *The United Nations Convention against Corruption*. New York.
- UNODC. 2011. *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. Criminal Justice Handbook Series. New York. pp. 2, 5, 9, 12, 14, 34, 36, 37, 41, 49-51, 70, 79.
- VALENZUELA, J. Hacia un nuevo modelo de policía: Proceso constituyente y rendición de cuentas. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Políticas Públicas. pp. 7, 14-17.
- VELÁSQUEZ, J. y FERNÁNDEZ, C. 2020. ¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabinero a los manifestantes y por qué debe prohibirse [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/>> [consulta: 04 de junio 2021].

- WANSBROUGH, L. 2008. Less Than Legal Force? An Examination of the Legal Control of the Police Use of Force in New Zealand. 197p.
- WEIBEL, B. y JARA, M. 2020. Carabineros revela que disparó 104 mil tiros de escopeta en dos primeras semanas del estallido social [en línea] <<https://www.ciperchile.cl/2020/08/18/carabineros-revela-que-disparo-104-mil-tiros-de-escopeta-en-las-primeras-dos-semanas-del-estallido-social/>> [consulta: 04 de junio 2021].
- WILLIAMS, C. y DUNSTALL, G. 2002. A policeman's paradise?: Policing a Stable Society 1918-1945. The History of Policing in New Zealand 6(1): pp. 133-134.
- WILLIAMS, G. 2017. Utilización del art. 436 del Código de Justicia Militar en instancias diferentes a la Justicia Militar. Asesoría Técnica Parlamentaria [en línea] <[https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN\\_436\\_CJM\\_alcance\\_agosto2017\\_vf.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/24285/2/BCN_436_CJM_alcance_agosto2017_vf.pdf)> [consulta: 04 de junio 2021].
- WORKMAN, K. 2016. From a Search for Rangatiratanga to a Struggle for Survival – Criminal Justice, the State and Māori, 1985 to 2015. Victoria University of Wellington. Journal of New Zealand Studies (22): pp. 89-104.
- YARCE, C. 2013. Militarización de la seguridad ciudadana en Medellín. Estudios de Derecho 70(156): pp. 265-290.
- ZAPATA, P. 2008. Sobre las Leyes Orgánicas Constitucionales. Justicia Constitucional. Editorial Jurídica de Chile. pp. 2, 6.