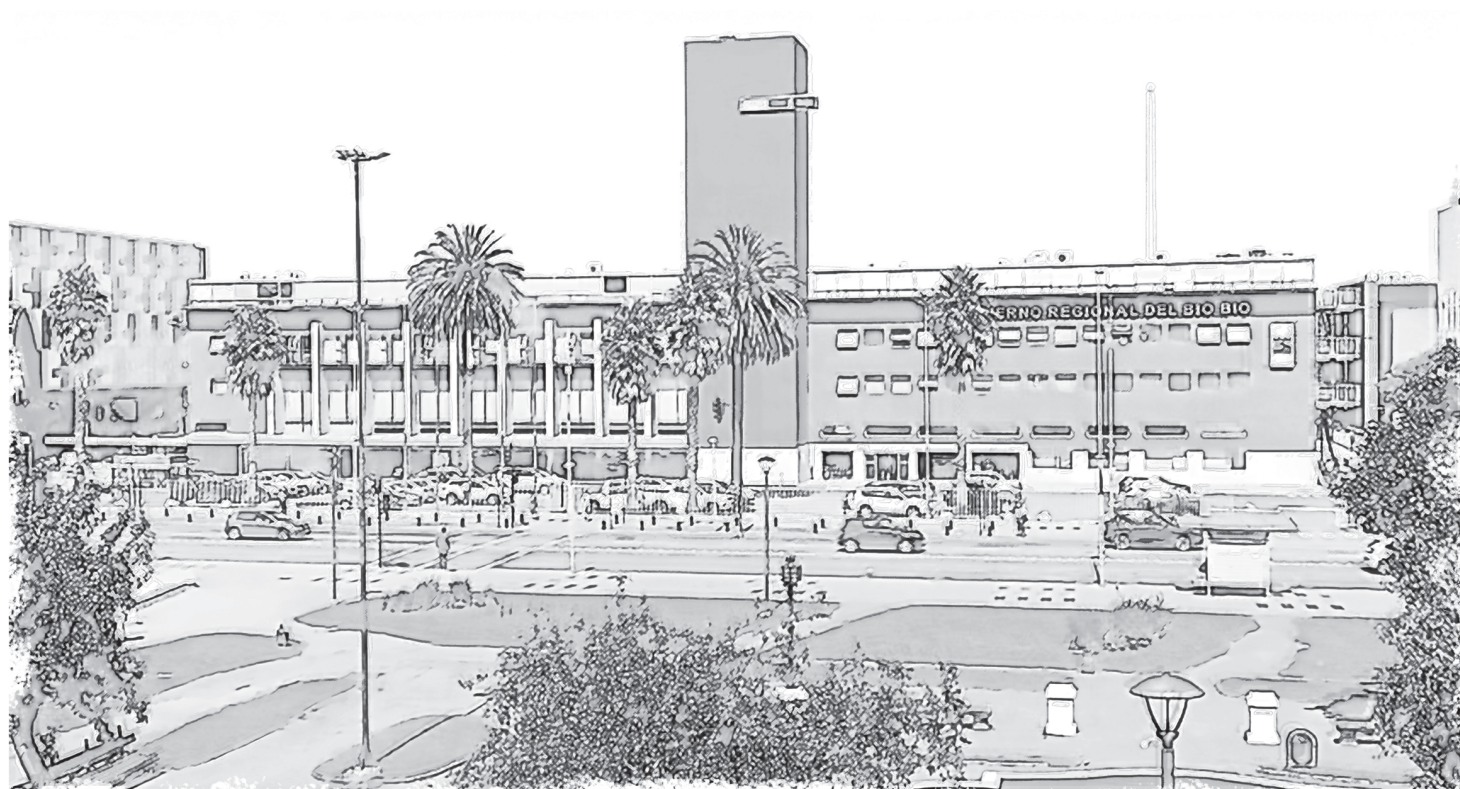


Programa Observatorio Gobierno Regional Abierto

Análisis y Propuestas Legislativas Descentralizando la Seguridad Pública





Programa Observatorio Gobierno Regional Abierto

**Análisis y Propuestas
Legislativas
Descentralizando la
Seguridad Pública**

Descentralizando la Seguridad Pública

El Índice Paz Ciudadana entregado en el año 2022 señala que el nivel de victimización de hogares asciende a 32,7%. Entre ellos, más del 80% ocurrió en la vía pública y sobre el 70% fue no violento. Por otro lado, los delitos de mayor connotación social aumentaron en un 35% en el mismo año.

La persistencia y profundización de la inseguridad pública ha puesto en cuestión el actual modelo de administración del orden público vigente desde el año 2011 con la creación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Ley N° 20.502/2011). En el caso chileno, el modelo de seguridad ciudadana tiene sus orígenes en la década del 90 en los gobiernos de los presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei con la creación del modelo ciudadano comunitario vecinal, el que luego, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2004), se fortalece con un enfoque en los derechos humanos (Gimate-Welsh¹, 2017). En la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) se propuso una estrategia nacional de seguridad pública (2006-2010) y en el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014) se implementó un modelo basado en la Ley N° 20.502. Y más tarde, en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet se puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito.

A inicios de mayo del año 2022, la entonces ministra del Interior y Seguridad Pública, Iskia Siches, convocó a un acuerdo nacional por la seguridad y en el mes de junio se lanzó el Plan Nacional de Seguridad Pública². Posteriormente, su sucesora, la ministra Carolina Tohá, continuó con dicha iniciativa organizando comisiones parlamentarias. En el mes de septiembre del mismo año, la Asociación Nacional de Gobernadores y Gobernadoras Regionales de Chile³ solicitó a la secretaria de Estado participar en el acuerdo por la seguridad para diseñar e implementar una política de Estado en la materia.

En adición a lo anterior, se puede señalar que la seguridad en cuanto a bien público es responsabilidad individual, comunitaria y de competencia estatal, lo que se logra con la eficiencia y efectividad de las instituciones de seguridad, medible tanto por sus dimensiones objetivas (inseguridad) como por las subjetivas (percepción de seguridad) (Gimate-Welsh, 2017). En este sentido la seguridad puede dividirse en dos grandes líneas: la primera, que conocemos como seguridad pública, corresponde a la administración objetiva; y la segunda, aquella definida como la seguridad ciudadana identificada con un ideal y subjetiva. Para el PNUD (2013), la seguridad ciudadana es el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica salvaguardar eficazmente los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento.

¹ Gimate-Welsh A. 2017. Seguridad Chile, Argentina, Uruguay hacia un modelo de seguridad ciudadana y seguridad pública (1990-2015). Universidad Autónoma Metropolitana. México.

² www.gob.cl/noticias/conozca-los-ejes-del-plan-nacional-de-seguridad-publica-presentado-por-el-presidente

³ Ver Propuesta para el Acuerdo Nacional por la Seguridad, AGORECHI, 2022.

El modelo de la seguridad pública en Chile está organizado por la Ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública definiendo en su artículo⁴ N°1 que “este es el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión política en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior⁵”. Ratificando lo señalado en la Constitución Política artículo 101 inciso 2, la normativa integra al ministerio las fuerzas de orden y seguridad pública (Carabineros y Policía de Investigaciones).

Revisión de Modelos Comparados

La experiencia internacional comparada indica que las iniciativas efectivas de control y prevención del delito tienen como eje la descentralización de la toma de decisiones (Damert⁶, 2008). Los gobiernos locales enfrentan el reclamo ciudadano por los niveles de inseguridad y la necesidad de medidas que aborden esta situación. En términos generales, las medidas pueden ser de tres tipos: control, prevención y rehabilitación. La primera, en la mayoría de los países de la región pertenecen al ámbito nacional o estatal (en los países federales), por lo que la capacidad local de intervención es limitada. La prevención, por su parte, es el terreno idóneo para el gobierno local, en términos de intervención y sostenibilidad de las iniciativas relacionadas con este tema. Los gobiernos locales tienen un conocimiento detallado de los problemas que enfrentan sus comunidades (presencia de espacios abandonados, carencia de iluminación y aumento de la deserción escolar, entre otros), razón por la cual están capacitados para focalizar las iniciativas y articularse con la comunidad con el objeto de implementar las medidas requeridas. De igual forma, la rehabilitación es tarea que debiera ser desconcentrada y descentralizada para asegurar su mayor efectividad (Damert, 2008).

Una revisión de la institucionalidad de la seguridad pública en países unitarios descentralizados, a modo de ejemplo, Colombia, España y Perú, se puede observar variaciones entre ellos. En Colombia, el modelo coordinado se constituye a partir de la Constitución de 1991 y de forma descentralizada donde interactúan el Presidente de la República, el Gobernador y el Alcalde (CPC, Art. 296).

⁴“Créase el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el cual será el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, para cuyos efectos concentrará la decisión políticas en estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

Asimismo, le corresponderá la gestión de los asuntos y procesos administrativos que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública requieran para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia.

Además de las funciones que esta ley le señale, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública será el sucesor legal, sin solución de continuidad, del Ministerio del Interior, y tendrá todas las atribuciones que las leyes le confieren.” Artículo 1, Ley 20.502/2011

⁵ En la actualidad no existe un documento denominado Política Nacional de Seguridad Pública Interior, la que debe ser propuesta al Presidente de la República por el Ministerio de acuerdo al Artículo 3 letra "a) Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal, en su caso. La formulación de dicha política tendrá en consideración la evidencia surgida de estudios que determinen aquellas medidas y programas que pueden tener mayor impacto en la reducción del delito y la violencia”.

⁶ Damert Lucia, 2008, La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática, OEA.

En cada departamento el gobernador es el jefe de la administración seccional y representante legal del departamento y también es el agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (CPC, Art. 303 y 315). La organización de la seguridad pública se estructura a través del Código de Policía (Ley 1.801, 2016). En este mismo marco regulatorio se le asigna poder subsidiario de policía que lo ejerce en las asambleas departamentales, dentro de su ámbito territorial y que no sean de reserva legal (Ley N°1.801, Art. 12).

Entre otras, al gobernador, como primera autoridad de policía del departamento, le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su territorio⁷ (Ley 1801, Art. 200): a) dirigir y coordinar a las autoridades de policía; b) desempeñar la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas; c) ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia; d) elaborar e implementar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los primeros seis meses de su primer año de gobierno, en el marco que para el efecto establezca el gobierno nacional y del Plan de Desarrollo Territorial. Finalmente, el departamento, incorpora en su estructura unidades funcionales de coordinación (Ej. Secretaría de Seguridad y Justicia del Departamento de Antioquía). A modo de coordinación se establecen los consejos de seguridad y convivencia, siendo un órgano consultivo y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad.

Una revisión de la institucionalidad de España nos presenta un modelo de coordinación mayormente descentralizado y asimétrico, siendo opcional la adopción de la administración de la policía. Surge desde la Constitución el rol del Estado en el orden público y seguridad ciudadana, a través de las fuerzas y cuerpos de seguridad (CPE, Art. 104). Sin embargo, también la norma expone que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de la creación de policías por las Comunidades Autónomas, en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica (CPE, Art. 149). Por otra parte, con respecto a las Comunidades Autónomas y sus funciones en materia de seguridad local en el artículo 148.1.22 establecía que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias sobre “La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”, facultad de la que han hecho uso todos los estatutos de autonomía, independientemente de la vía utilizada por cada región o territorio para su acceso a la misma (Albacete⁸, 2012)

Las competencias exclusivas de las comunidades autonómicas, entre otras, son: a) velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma; b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios; c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita; d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

⁷La Ley N° 1.801 también incorpora en el modelo de seguridad pública competencias descentralizadas en el marco de emergencias y catástrofes (Art.202).

⁸Albacete C. Alberto. (2012). La distribución de la seguridad pública en España. Derecho y Cambio Social.

⁹El marco regulatorio de la ley 2/1985 incorpora competencias en el ámbito de emergencias y riesgos naturales (Art. 38).

Las competencias compartidas: a) garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales y b) vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

De forma complementaria, la Constitución incorpora la figura del Delegado nombrado por el gobierno que dirige la administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma (CPC, Art. 154). Los delegados de gobierno representan al gobierno de la nación, son órganos directivos con rango de Subsecretario que dependen orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia. (Art. 72 Ley 40/2015). Entre las principales competencias asignadas al Delegado de Gobierno están proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior.

El modelo revisado del Perú surge desde su norma constitucional, correspondiendo al Presidente de la República ser el jefe superior de la Policía Nacional (CPP, Art. 167) y velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República (CPP, Art. 118) y su herramienta corresponde a la policía nacional que tiene por finalidad garantizar, mantener y restablecer el orden interno (CPP, Art. 166). El Ministerio del Interior tiene la competencia exclusiva a nivel nacional de orden interno y orden público (DL 1266, Art. 4), siendo la institución rectora del sistema nacional de seguridad ciudadana, junto con articular y coordinar la política nacional de seguridad ciudadana entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales, los organismos públicos y privados y la sociedad civil (DL 1266, Art. 5). La organización y relaciones intergubernamentales se rige por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Ley 27.933/2014) y su órgano rector es el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Art. 5) que incorpora dos Gobernadores Regionales (Art. 7) y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (Art. 9) creándose también consejos regionales y locales (Art. 13).

En Perú, los gobiernos regionales, a la vez de participar en los consejos del Sistema Nacional de Seguridad, y presidir el Consejo Regional, cuentan con competencias para realizar inversiones de beneficio de la policía nacional (Ley 2010/2007) y coordinación de las municipalidades, las que cuentan con la policía local conocida como serenazgo. Los gobiernos regionales han institucionalizado la función de seguridad pública, como gerencias al más alto nivel o como departamentos u oficinas que en lo fundamental desarrollan objetivos en el marco del Sistema Regional de Seguridad Ciudadana. Entre ellos: a) disminuir paulatinamente el índice de violencia y criminalidad en la región de Tacna, con la participación de las instituciones integrantes del CORESEC; b) orientar a una mejor capacitación al personal de la Policía Nacional en la situación de actividad y en aprendizaje a través de las Escuelas de Policía; c) fortalecer los programas preventivos de seguridad ciudadana en el ámbito de la comunidad y de las Instituciones Educativas; y d) incorporar a las Instituciones Públicas y Privadas en el Sistema de Seguridad Ciudadana.

Bases de la Seguridad Ciudadana

Una de las teorías del desarrollo de la inseguridad es la del modelo ambiental, es decir, el ambiente comunitario o la comunidad es la que se desarrollan las condiciones para la existencia de más o menos crímenes. De ahí la importancia de las políticas de seguridad ancladas en

nociones territoriales o de focalización de políticas (Gimate-Welsh, 2017). Lo anterior significa una nueva relación del Estado con la sociedad en la perspectiva de la participación multinivel en la elaboración de los diagnósticos, planes y programas de seguridad. La experiencia internacional comparada indica que las iniciativas efectivas de control y prevención del delito tienen como eje la descentralización de la toma de decisiones (Damert¹⁰, 2008: 57). Como se puede observar en el diagrama, la seguridad estará intermediada por múltiples factores. Entre ellos, el medio ambiente y la descentralización.

Figura N°1: La seguridad como resultado del medio ambiente



Fuente: Elaboración Propia en base a lo definido por Gimate-Welsh, 2017.

En este contexto, la prevención está definida como “las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos por el Estado” (Van Dijk, 1990) en Damert (2008). La función política tiene características de acción preventiva y de anticipación a la ocurrencia de alteraciones del orden público, para garantizar la actuación eficaz y eficiente de la autoridad nacional y de las autoridades locales en el manejo de la normativa convivencia pacífica (Libreros, 2001:203).

Hacia los años 70 se desarrolló la denominada “Teoría de las ventanas rotas” que aún hoy sigue vigente. Se basa en un experimento realizado por Philip Zimpardo, quien dejó dos autos abandonados en la calle, dos autos idénticos. Uno se dejó en una zona pobre y conflictiva (Nueva York) y el otro en una zona rica y tranquila.

El auto de la zona conflictiva fue robado y vandalizado a las pocas horas. En la zona tranquila, paso una semana y no ocurrió nada. Sin embargo, los investigadores rompieron el vidrio y desató el mismo proceso. De igual forma se realizó un experimento con los vidrios de un edificio, al no ser reparado pronto estaban todas rotas.

¹⁰Damert Lucía, 2008, La descentralización y los desafíos de la gobernabilidad democrática, OEA.

En consecuencia, se concluye que, si una comunidad exhibe signos de deterioro y esto parece no importarle a nadie, entonces allí se genera el delito. Parte del programa urbano de tolerancia cero en New York implicó crear comunidades limpias y ordenadas, no permitiendo transgresiones a la ley y las normas de convivencia urbana. Ello dio lugar a importantes procesos de renovación urbana en barrios problemáticos (Ramírez Casas, 2021:145). Por el contrario, el desorden urbano en una ciudad puede provocar mayores tasas de crimen y delincuencia en la ciudad (Wilson y Kelling, 1982).

Participación de los Gobiernos Regionales en la seguridad

Los gobiernos regionales aportaron al sistema de seguridad ciudadana en programas e inversión pública un monto equivalente a M\$111.473.727 en el año 2022. Como patrón de referencia la inversión de los gobiernos regionales corresponde a más del doble de los recursos asignados a la Subsecretaría de Prevención del Delito (M\$45.532.651) en la Ley de Presupuesto del sector público para el mismo año.

Tabla N°1: Gasto de los Gobiernos Regionales en Seguridad Ciudadana 2015-2022

	GASTO SEGURIDAD PÚBLICA POR REGIÓN (en m\$)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arica y Parinacota	949.553	395.415	486.996	113.000	703.553	47	1.006.517	10.127.218
Tarapacá	401.901	2.414.945	1.352.211	685.284	3.041.676	6.625.091	7.693.883	4.425.340
Antofagasta	1.086.543	2.192.802	1.434.104	1.392.093	5.480.418	924.743	2.481.155	2.286.367
Atacama	620.966	5.086.187	1.724.927	155.603	1.269.394	188.916	1.297.867	4.476.669
Coquimbo	3.079.716	1.794.528	3.471.152	1.941.643	5.105.220	4.674.145	1.371.522	3.384.643
Valparaíso	1.736.640	2.428.207	1.374.793	1.114.593	2.781.760	4.902.080	6.927.272	6.402.663
RM Santiago	4.535.037	4.228.904	2.720.690	5.706.457	5.964.854	8.713.532	19.574.921	3.448.049
Ohiggins	3.368.415	3.253.435	2.346.989	2.413.050	4.103.523	6.377.753	7.641.096	13.489.374
Maule	1.292.835	4.076.394	2.483.398	1.540.895	3.231.447	1.619.986	2.009.470	6.230.602
Ñuble					6.861.454	3.566.764	2.752.201	1.371.504
BioBio	3.359.358	6.545.831	10.285.558	6.689.649	3.720.802	4.764.046	8.641.037	19.625.698
Araucanía	3.870.502	4.190.323	2.411.857	8.591.509	4.309.142	3.742.971	6.293.467	16.078.752
Los Ríos	1.996.818	1.321.032	1.657.483	4.874.950	4.351.649	1.694.567	3.365.124	2.307.358
Los Lagos	3.149.565	3.960.180	2.278.391	5.006.966	6.863.366	7.746.248	5.343.466	6.445.112
Aysén	4.454.466	232.538	785.438	1.272.410	676.866	317.878	681.010	10.984.503
Magallanes	754.918	697.552	1.114.344	1.715.625	1.052.343	328.864	1.271.163	389.875
Total	34.657.233	42.818.273	35.928.331	43.213.727	59.517.467	56.187.631	78.351.171	111.473.727

Fuente: Chile Indica, 2023, según Descriptor de Seguridad Pública.

En términos generales, la destinación de recursos por parte de los gobiernos regionales, obedece a una estructuración de la demanda de recursos y no necesariamente al nivel de inseguridad. Ello debiera cambiar en el caso que aumenten sus competencias en materias de seguridad pública. Lo anterior, por el fenómeno de especialización. Si se revisan algunos parámetros de inseguridad levantada por la encuesta de seguridad ciudadana del INE (2021), la tasa de victimización personal de delitos de mayor connotación social es de un 3,41% en la región del Biobío respecto del 5,19% a nivel nacional. En este sentido, la percepción de aumento de la delincuencia en la región es de un 85,4%, siendo inferior a la del país que asciende a un 86,9%. La inversión del gobierno regional respecto de la inversión nacional en la región ha pasado de un 24,6% en el año 2015 a un 78,5% en el año 2022. Ver la tabla siguiente:

Tabla N°2: Gasto Anual Seguridad Ciudadana 2015 – 2022 Región del Biobío

Año	GASTO SEGURIDAD PÚBLICA REGIÓN DEL BIOBIO							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto Biobio	13.663.138	12.561.972	15.253.521	9.867.321	6.714.846	9.517.337	15.282.466	25.004.718
Gore Biobio	3.359.357	6.545.837	10.285.558	6.689.649	3.720.802	4.764.046	8.641.037	19.625.698
Porcentaje	24,59	52,11	67,43	67,80	55,41	50,06	56,54	78,49

Fuente: Chile Indica, 2023, según Descriptor de Seguridad Pública.

El Modelo Chileno de Seguridad

La institucionalidad de la seguridad pública definida en la Constitución no se diferencia sustancialmente de aquella revisada anteriormente. En lo principal, Según Villanueva¹¹ (2023) la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado central y su principal herramienta son las instituciones policiales. Sin embargo, presentan diferencias en los roles de las administraciones subnacionales, en el entendido que la seguridad es un fenómeno multifactorial, en donde las condiciones del territorio o el medio donde se desarrolla la actividad social son parte de aquello.

Retomando el modelo de seguridad en Chile, se puede señalar que los incisos segundo y tercero del artículo 101 de la Constitución Política radica las tareas de control del orden público y de seguridad en un ministerio en específico. En este contexto, en el ámbito de la seguridad interior y el control del orden público, las funciones políticas o de gobierno (fijación de políticas públicas) corresponden al Presidente de la República y al Ministro del Interior y Seguridad Pública; mientras que las tareas de administración (satisfacción de las necesidades de manera regular y continua) corresponde, inicialmente y no siendo excluyente en caso alguno, a Carabineros y a la Policía de Investigaciones (Ley N° 20.502). Las competencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en materias de control del orden público, seguridad ciudadana y combate a la delincuencia son bastante amplias. No sólo define políticas a aplicar, sino que también debe coordinarse con otras instituciones del Estado.

Recuadro N°1: Competencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Competencias Ministerio del Interior y Seguridad Pública

- a) Proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente, tanto a nivel nacional como regional y comunal, en su caso. La formulación de dicha política tendrá en consideración la evidencia surgida de estudios que determinen aquellas medidas y programas que puedan tener mayor impacto en la reducción del delito y la violencia.
- b) Velar por la mantención del orden público en el territorio nacional. En cumplimiento de esta facultad, el Ministerio solicitará a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, al menos semestralmente, informes, antecedentes y estadísticas tendientes a materializar una evaluación de las medidas y programas adoptados por dichas Fuerzas para una eficaz, racional y eficiente mantención del orden público, [...]
- c) Encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás Ministerios y los Servicios Públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, evaluarlas y controlarlas, decidiendo su implementación, continuación, modificación y término, así como la ejecución de las políticas gubernamentales en materias de control y prevención del delito, de rehabilitación y de reinserción social de infractores de ley, sin perjuicio de llevar a cabo directamente los que se le encomienden.

¹¹ Informe jurídico elaborado por Alvaro Villanueva R. (2023)

- d)** Mantener y desarrollar un sistema actualizado de procesamiento de datos, documentos y otros antecedentes que no permitan la singularización de personas determinadas, con el fin de evaluar el estado de la seguridad pública interior y la eficacia de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, regional y comunal, y la situación de los organismos dependientes del Ministerio, [...]
- e)** Autorizar, regular, supervisar, controlar y ejercer las demás atribuciones, en la forma que señale la ley, en materia de seguridad privada.
- f)** Encargar la realización de estudios e investigaciones que tengan relación directa con el orden público, la prevención y el control del delito, la rehabilitación y reinserción social de los delincuentes y la victimización.
- g)** Promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual.
- h)** Definir y evaluar las medidas orientadas al control de los delitos y aquellas que permitan una adecuada respuesta policial a las infracciones de la ley penal, pudiendo solicitar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y a cualquier otro organismo público, informes sobre planes, medidas, distribución del personal o cualquier otra información que considere conducente y necesaria para dar cumplimiento a esta función.
- i)** Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluyendo las municipalidades, que digan relación directa con la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas de seguridad interior y orden público. [...]"

Dentro de este contexto deben considerarse las facultades que a la citada cartera ministerial le asigna el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, decreto que organiza la Secretaría de Estado, de 1927, del Ministerio del Interior¹². Dicho cuerpo legal dispone en su artículo 3° lo siguiente (se cita solamente lo pertinente a las materias objeto de este Informe):

Recuadro N°2: Competencias del Ministerio del Interior y Seguridad Pública DFL 7.912

DFL Art. 3° Corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública:

a) Todo lo relativo al Gobierno Político y Local del territorio y al mantenimiento de la seguridad, tranquilidad y orden públicos;

Para los efectos señalados en el párrafo anterior de esta letra, y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 111 del Código Procesal Penal¹³ y de las demás facultades otorgadas por leyes especiales, el Ministro del Interior y Seguridad Pública, los Intendentes y Gobernadores¹⁴, según corresponda, podrán deducir querrela.;

b) Cuando el o los hechos que revistan caracteres de delito hubieren alterado el orden público, impidiendo o perturbando gravemente la regularidad de las actividades empresariales, laborales, educacionales o sociales o el funcionamiento de los servicios públicos o esenciales para la comunidad, o bien impidiendo o limitando severamente a un grupo de personas el legítimo goce o ejercicio de uno o más derechos, libertades o garantías reconocidos por la Constitución Política de la República;

¹²La denominación de Ministerio del Interior y Seguridad Pública se efectuó a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.502 el año 2011.

¹³El artículo 111 del Código Procesal Penal ordena lo siguiente:

“Querellante. La querrela podrá ser interpuesta por la víctima, su representante legal o su heredero testamentario.

También se podrá querrellar cualquier persona capaz de comparecer en juicio domiciliada en la provincia, respecto de hechos punibles cometidos en la misma que constituyeren delitos terroristas, o delitos cometidos por un funcionario público que afectaren derechos de las personas garantizados por la Constitución o contra la probidad pública.

Los órganos y servicios públicos sólo podrán interponer querrela cuando sus respectivas leyes orgánicas les otorguen expresamente las potestades correspondientes”.

¹⁴Hoy delegados presidenciales regionales y provinciales, respectivamente.

c) Cuando el o los hechos que revistan caracteres de delito, considerados en conjunto con otros similares y próximos en el tiempo, hubieren afectado la seguridad pública, generando en toda la población o en un sector de ella el temor de ser víctima de delitos de la misma especie. En caso alguno podrán considerarse comprendidos en esta letra las faltas, los cuasidelitos, los delitos de acción privada¹⁵, ni los incluidos en los Párrafos 2 y 5 del Título III¹⁶; Párrafos 5, 7 y 8 del Título IV¹⁷; Párrafos 2 bis, 3, 5 y 7 del Título VI¹⁸; todos los del Título VII¹⁹, salvo los de los Párrafos 5 y 6; los de los Párrafos 2, 4, 6 y 7 del Título VIII²⁰; los de los Párrafos 7 y 8 del Título IX²¹, y los del Título X²², todos del Libro Segundo del Código Penal, y

d) Cuando se trate de los delitos contemplados en las leyes N° 19.327, sobre prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional; N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; y N° 20.507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. [...]

e) La aplicación de las normas sobre extranjeros en Chile; [...].”.

Como puede apreciarse, el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927 confiere intensas competencias al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en materia de presentación de querellas. Lo anterior se hace extensivo a los delegados presidenciales regionales y provinciales. De esta manera, los órganos antes indicados adquieren un rol activo en los procesos penales, toda vez que como querellantes pueden solicitar la realización de diligencias, interponer recursos, proporcionar antecedentes para la investigación criminal, etc. Así, el interés público, político y social que pueda haber tras la comisión de hechos delictuales queda, de alguna manera, encausado institucionalmente.

Considerando el accionar del Ministerio Público (Fiscalía) en los procesos penales, las competencias que disponen el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como las delegaciones presidenciales, adquieren máxima relevancia. Al efecto, solo consideramos los incentivos de gestión institucional que, en materia de causas penales, existen dentro del Ministerio Público, como un ámbito que no se condice, necesariamente, con la perspectiva política y social que consideran ciertos hechos delictuales, especialmente los de mayor connotación o impacto ciudadano .

¹⁵ Injurias o calumnias, por ejemplo.

¹⁶ Título III. De los Crímenes y Simples Delitos que Afectan los Derechos Garantidos por la Constitución.

¹⁷ Párrafo V De la Falsificación de Instrumento Privado, Párrafo VII Del falso Testimonio y del Perjurio y Párrafo VIII Del Ejercicio Ilegal de una Profesión de la Usurpación de Funciones o Nombres.

¹⁸ Párrafo II Bis De la Obstrucción a la Justicia, Párrafo III De la Rotura de Sellos, Párrafo V Crímenes y Simples Delitos de Proveedores y Párrafo VII Crímenes y Simples Delitos Relativos a la Industria, al Comercio y a las Subastas Públicas.

¹⁹ Título VII Crímenes y Delitos Contra el Orden de las Familias y Contra la Moralidad Pública y Contra la Integridad Sexual.

²⁰ Título VIII Crímenes y Simples Delitos Contra las Personas, Párrafo II Del Infanticidio, Párrafo IV Del Duelo, Párrafo VI De la Calumnia y Párrafo VII De las Injurias.

²¹ Título IX Crímenes y Simples Delitos contra la Propiedad, Párrafo VII De los Delitos Concursales y de las Defraudaciones y Párrafo VIII Estafas y Otros Engaños.

²² Título X De los Daños.

²³ Dentro del Compromiso de Gestión Institucional 2022 del Ministerio Público, se consideran indicadores y metas asociadas a cada área prioritaria. En el caso del indicador “Promedio de hechos delictuales por focos investigativos terminados que incluyen delitos determinados”, la fórmula de cálculo es la siguiente: “(Sumatoria del total de hechos delictuales registrados en causas asociadas al total de focos investigativos terminados durante el año t, que incluyen delitos determinados) / (sumatoria del total de focos investigativos terminados durante el año t que incluyen delitos determinados)”. Fuente: [articles-232653_doc_pdf1.pdf \(dipres.gob.cl\)](#)

En otras palabras, la experiencia ha demostrado que los procesos penales de connotación pública pueden incidir de forma relevante en la percepción de inseguridad que exista en la población. Asimismo, lo anterior influye en la percepción de efectividad del sistema de justicia.

De allí que alternativas procesales tales como acuerdos reparatorios o suspensiones condicionales del procedimiento, podrían atenuarse de utilizarse con más frecuencia y/o eficacia las facultades de querrellarse antes descritas. Siempre un querellante activo puede lograr mejores resultados en la persecución penal.

Siempre analizando cuerpos normativos, diferentes a la Ley N° 20.502, que confieran competencias al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es necesario citar el Decreto Supremo N° 1.407, del Ministerio del Interior, de 1995, que, en lo esencial, le encomienda a dicha cartera la coordinación de la labor de los Ministerios y de los Órganos de la Administración del Estado que, en sus respectivas esferas de competencia y en conformidad a la legalidad vigente, les corresponde disponer medidas relacionadas con la prevención y control de la producción, tráfico ilícito y consumo de sustancias o drogas estupefacientes y psicotrópicas, como asimismo, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.

Finalmente, y siempre en materia de coordinación al interior del Estado, el artículo 6° de la antes citada Ley N° 20.502 dispone la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior.

Dicho Consejo está integrado por las siguientes autoridades:

- a) Ministro del Interior y Seguridad Pública (Presidente).
- b) Ministro de Justicia.
- c) Subsecretarios del Interior, Prevención del Delito y Justicia.
- d) Un representante de la Corte Suprema.
- e) Fiscal Nacional del Ministerio Público.
- f) Defensor Nacional.
- g) General Director de Carabineros.
- h) Director General de la Policía de Investigaciones.
- i) Director Nacional de Gendarmería.
- j) Director Nacional del Servicio Nacional de Menores.
- k) Director Nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol.
- l) Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades²⁴

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública dispone de tres subsecretarías: Interior, Desarrollo Regional y Administrativo y Prevención del Delito. Respecto de las de Interior y de Prevención del Delito, la norma legal antes citada, en su artículo 7°, precisa que el ministerio contará con la colaboración inmediata de las Subsecretarías del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, encontramos en el artículo 9° de la Ley N° 20.502 las referidas a la Subsecretarías del Interior

²⁴ Sin perjuicio de lo que señala la Ley N° 20.502, la Asociación Chilena de Municipalidades no es la única asociación de alcance nacional vigente de Chile

Recuadro N°3: Competencias de la Subsecretaría del Interior

Competencias Subsecretaría de Interior

“[...] el órgano de colaboración inmediata del Ministro en todas aquellas materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público, la coordinación territorial del gobierno y las demás tareas que aquel le encomiende.

Le corresponderá, asimismo, el tratamiento de datos y procesamiento de la información que sea requerida para el cumplimiento de las facultades señaladas en el artículo 3° y, especialmente, aquellas relativas a la mantención del orden público. De igual manera, deberá dar cumplimiento a las funciones de evaluación y control que el artículo 3° confía al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. [...]

En cumplimiento de tales funciones, podrá celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, especialmente con las municipalidades, que digan relación directa con la mantención del orden y seguridad pública a nivel local.”.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, la Subsecretaría del Interior debe realizar todos los actos administrativos atinentes a las policías, tales como decretos de nombramientos, entre otros.

Asimismo, en materia de combate al tráfico de drogas la Subsecretaría del Interior debe llevar el Registro de entidades que produzcan, fabriquen, preparen, importen o exporten precursores o sustancias químicas esenciales susceptibles de ser utilizadas para la fabricación ilícita de drogas estupefacientes o sicotrópicas. En el ámbito del combate al narcotráfico, debe precisarse que la Subsecretaría del Interior, según dispone el Decreto Supremo N° 1.407, del Ministerio del Interior, de 1995, debe colaborar y asesorar al ministerio del Interior y Seguridad Pública en su tarea de coordinación que dicha autoridad debe realizar en materia tráfico ilícito y consumo de sustancias. Finalmente, debe precisarse que la Subsecretaría, a través del Servicio Gobierno Interior, proporciona todo el apoyo administrativo y presupuestario a las delegaciones presidenciales regionales y provinciales.

Las funciones de la Subsecretaría de Prevención del Delito están definidas en la Ley N° 20.502 como el órgano de colaboración inmediata del Ministro del Interior y Seguridad Pública en todas aquellas materias relacionadas con la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas públicas destinadas a prevenir la delincuencia, a rehabilitar y a reinsertar socialmente a los infractores de ley. La Subsecretaría, tiene a su cargo la gestión de la totalidad de los planes y programas del Ministerio en relación con la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción de infractores de ley; lo que la obliga a relacionarse con órganos tales como gobiernos regionales y municipalidades.

Adicionalmente. debe coordinar los planes y programas que los demás Ministerios y Servicios Públicos desarrollen en este ámbito, pudiendo articular las acciones que estos ejecuten, así como las prestaciones y servicios. También debe evaluar los planes, programas, acciones, prestaciones y servicios que otros ministerios y servicios públicos realicen en el ámbito de la prevención delictual. Junto a ello debe proponer al Ministro políticas, normas, planes y programas en el campo de la prevención del delito, la rehabilitación y la reinserción social de infractores de ley. Y debe realizar propuestas en materias de prevención del consumo de estupefacientes, sustancias psicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol, y de tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichas sustancias, siempre que se trate de infractores de ley.

Otro ámbito competencial está relacionado con las tareas de la Subsecretaría destinadas a asesorar al Ministro en lo relativo a la formulación de planes y medidas de prevención de hechos ilícitos y de violencia relacionados con los espectáculos deportivos, derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional, y, en particular, mantener el registro de organizaciones de fútbol profesional, asociaciones y clubes, dirigentes y representantes legales personas en contra de quienes se ha ejercido el derecho de admisión, etc. Desde el punto de vista de la gestión local, la Subsecretaría de Prevención del Delito debe emitir opinión sobre la coherencia de los planes comunales de seguridad pública con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior y con los instrumentos de gestión y directrices del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en este ámbito. Lo anterior dentro de los 60 días siguientes a su aprobación.

En cuanto al despliegue territorial de las políticas públicas en las materias propias de competencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, ello se lleva a cabo por intermedio de los delegados presidenciales regionales (CPR Artículo²⁵ 115 bis) y provinciales (CPR Artículo²⁶ 116). La antes identificada Ley N°20.502, en su artículo 14 dispone, en la parte pertinente, lo siguiente: “La ejecución de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior a nivel regional, provincial y local, adaptada de acuerdo con las realidades respectivas en caso de ser necesario, se llevará a cabo por intermedio de los Intendentes”.

Recuadro N°4 Competencias del Delegado Presidencial Regional

Competencias de los Delegados Presidenciales Regionales (Ex Intendentes)

- a)** Celebrar acuerdos o convenios con instituciones públicas o privadas, incluidas las municipalidades, que tengan relación directa con los planes y programas de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.
- b)** Evaluar el desarrollo de planes y programas ejecutados en el territorio de su jurisdicción.
- c)** Disponer la realización de estudios y encuestas que tengan relación directa con la ejecución de los planes y programas de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.
- d)** Implementar medidas de prevención de la delincuencia y aquellas orientadas a disminuir la violencia y la reincidencia delictual.

²⁵ CPC, Artículo 115 bis. “En cada región existirá una delegación presidencial regional, a cargo de un delegado presidencial regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. El delegado presidencial regional será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República. Al delegado presidencial regional le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”.

²⁶ “Artículo 116.- En cada provincia existirá una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, y estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. En la provincia asiento de la capital regional, el delegado presidencial regional ejercerá las funciones y atribuciones del delegado presidencial provincial.

Corresponde al delegado presidencial provincial ejercer, de acuerdo a las instrucciones delegado presidencial regional, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el delegado presidencial regional y las demás que le corresponden”.

Nuevamente dentro de las entidades públicas susceptibles de suscribir acuerdos con el nivel central en materia de seguridad pública aparecen las municipalidades, sin que exista una mención expresa a los gobiernos regionales. Ahora bien, bajo la expresión “instituciones públicas” aquellos podrían perfectamente ser considerados para la suscripción de acuerdos. Otro aspecto para destacar es que las referencias que estos artículos de la Ley N° 20.502 realizan a intendentes y gobernadores, deben entenderse realizadas a delegados presidenciales. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 15 de la citada ley les encomienda a los delegados presidenciales regionales la coordinación con los municipios en materias de seguridad pública, de manera que la Política Nacional de Seguridad Pública Interior dé cuenta de la realidad local. La perspectiva regional, en dicho ámbito, no está considerada, lo cual adquiere relevancia de cara a lo que sucede en materia de seguridad en áreas metropolitanas o grandes conurbaciones urbanas en Chile. Todo lo anterior sin contemplar la perspectiva u opinión institucional de los gobiernos regionales. En atención a la facultad citada, los delegados presidenciales regionales están habilitados para establecer instancias que permitan recibir las propuestas de las delegaciones presidenciales provinciales y de los municipios para la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior. Nuevamente no se considera la perspectiva regional.

Finalmente, el artículo 16 de la Ley N° 20.502 ordena que en cada región existirá un Consejo Regional de Seguridad Pública Interior, presidido por el Delegado Presidencial Regional e integrado por los Delegados Presidenciales Provinciales; los alcaldes de los municipios de la región; el Secretario Regional Ministerial de Justicia; un representante de la Corte de Apelaciones respectiva designado por esta; el Fiscal Regional del Ministerio Público; el Defensor Regional de la Defensoría Penal Pública; el Jefe de Zona de Carabineros de Chile; el Jefe de Región Policial de la Policía de Investigaciones de Chile; el Director Regional de Gendarmería de Chile; el Director Regional del Servicio Nacional de Menores, y el Director Regional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol.

Si se observa, en este órgano, de carácter consultivo y asesor, que debe sesionar semestralmente, están considerados los alcaldes, pero no los gobernadores regionales a pesar de los importantes aportes que los gobiernos regionales realizan en materias tales como infraestructura policial, equipamiento automotriz, planes vecinales de seguridad ciudadana, etc.

Siempre a nivel legislativo, las competencias de los delegados presidenciales, tanto a nivel regional como provincial, están consagradas en los artículos 1°, 2° y 4° de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Como puede observarse en el recuadro siguiente, son diversas las competencias que el ordenamiento legal confiere a los delegados presidenciales regionales, en lo referido al control del orden público.

Recuadro N°5 Competencias del Delegado Presidencial Regional

Competencias de Delegados Presidenciales Artículo N°2 Ley N°19.175

- a) Dirigir las tareas de gobierno interior en la región, de conformidad con las orientaciones, órdenes e instrucciones que le imparta el Presidente de la República directamente o a través del Ministerio del Interior;
- b) Velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y bienes;
- c) Requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley

- d)** Mantener permanentemente informado al Presidente de la República sobre el cumplimiento de las funciones del gobierno interior en la región, como asimismo sobre el desempeño de los delegados presidenciales provinciales y demás jefes regionales de los organismos públicos que funcionen en ella; [...]
- g)** Aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella;
- h)** Efectuar denuncias o presentar requerimientos a los tribunales de justicia, conforme a las disposiciones legales pertinentes; [...]
- j)** Ejercer la coordinación, fiscalización o supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, que operen en la región, y que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio; [...]
- m)** Hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, en coordinación y en conjunto con el gobernador regional y con la debida oportunidad, las necesidades de la región;
- n)** Adoptar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos; [...]
- o)** Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones, y
- p)** Cumplir las demás funciones que le asignen las leyes y las atribuciones que el Presidente de la República le delegue, [...].

Los delegados presidenciales regionales y provinciales (Art. 2 y 4 Ley 19.175) disponen de facultades legales en materia de control del orden público, pudiendo, ambas autoridades, requerir del auxilio de la fuerza pública si fuere necesario. Además, al desempeñar ambos un rol coordinador de los servicios y entidades de la Administración que operan en la región o provincia, pueden relacionarse de forma directa con Carabineros y PDI para efectos de seguridad pública y combate a la delincuencia. No obstante, las tareas de fiscalización de entidades que operan en el territorio sólo le asiste al delegado presidencial regional.

Por el contrario, el delegado presidencial provincial está obligado a ejercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente los nacionales de uso público existentes en la respectiva provincia. Dicha vigilancia hoy adquiere relevancia, considerando que la afectación del orden público en zonas urbanas del país, en muchas ocasiones va unida a la destrucción de bienes fiscales. Por otra parte, y sin perjuicio de las normas de la Constitución Política y de la Ley N° 19.175 antes citadas, las competencias de delegados presidenciales están también presentes en otro cuerpo legal.

Es el caso de lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 22, de 1959, del Ministerio de Hacienda, que Fija el Texto de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República. Debe considerarse que el Servicio de Gobierno Interior es el organismo mediante el cual el Presidente de la República ejerce el Gobierno Interior del Estado. Depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, siendo su Jefe Superior el Subsecretario del Interior. Además de establecer requisitos para ocupar los cargos de delegado presidencial regional y provincial, el citado Decreto con Fuerza de Ley les confiere funciones y atribuciones.

Es así como lo artículos que se citan a continuación, dan cuenta de competencias establecidas para delegados presidenciales regionales y provinciales. Dada la antigüedad de la Ley Orgánica del Servicio de Gobierno Interior, aparecen mencionadas como facultades de intendentes y gobernadores, encontrándose plenamente vigentes estas disposiciones legales. Otro detalle para considerar es que, en el texto de la Ley, dada su antigüedad (1959), cuando se menciona la expresión “provincia” debe considerarse la actual “región”. A su vez, cuando se usa el término “departamento”, debe considerarse la actual “provincia”, dentro de la división político-administrativa del país y su referencia al intendente deberá entenderse al delegado presidencial regional.

Recuadro N°6: Competencias del Delegado Presidencial Regional DFL N°22

Competencias del Delegado Presidencial, según DFL N°22 de 1959:

Artículo 11°. - El Intendente ejercerá el gobierno superior y la administración general de la provincia de su mando, con arreglo a la Constitución, a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República, de quien es agente natural e inmediato.

El Gobernador ejercerá el gobierno del departamento de su jurisdicción, subordinado al Intendente de la provincia.

Artículo 12° Los Intendentes, como representantes del Presidente de la República dentro de sus territorios jurisdiccionales, tendrán la fiscalización de todos los servicios públicos de la Administración Civil del Estado, del Servicio Nacional de Salud, de las Instituciones Fiscales, Semifiscales y de Administración Autónoma, de las empresas o entidades en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y de los servicios de utilidad pública. [...].

Artículo 13° En el ejercicio de estas atribuciones, los Intendentes y Gobernadores velarán por el cumplimiento de las leyes y reglamentos que rijan los servicios o entidades sujetos a su fiscalización y darán cuenta a las autoridades respectivas de las faltas o deficiencias que notaren, tanto en el funcionamiento del servicio, como en el cumplimiento de las obligaciones de los empleados.

Artículo 16° Es obligación de los Intendentes y Gobernadores representar, con la debida oportunidad, al Presidente de la República o a la autoridad que corresponda las necesidades y deficiencias que observaren en su territorio jurisdiccional. Para este efecto, practicarán ordinariamente una visita anual al territorio de la provincia o departamento de su mando y, extraordinariamente, cuando las circunstancias lo requieran o en cumplimiento de sus funciones fiscalizadoras. [...].

Artículo 34° Los Intendentes y Gobernadores podrán decretar el auxilio de la fuerza pública, en los casos de oposición o resistencia al cumplimiento de las órdenes o resoluciones de carácter ejecutivo que dicten en el uso de sus atribuciones [...].

Artículo 45° Es deber de los Intendentes y Gobernadores velar por la integridad del territorio de su jurisdicción y mantener la paz y el orden público.

En los casos de invasión o violación del territorio deberán dar cuenta, en el acto, al Ministro del Interior y Seguridad Pública o al Presidente de la República. Si se produjere alteración del orden público, deberán adoptar de inmediato las medidas necesarias para restablecerlo, informando al Ministro del Interior y Seguridad Pública. Cuando se haga uso de la fuerza pública, se procederá con arreglo a lo dispuesto en el artículo 128° del Código Penal.

Sin perjuicio de las demás medidas de orden legal, si se paralizan o interrumpen servicios públicos o de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio, o empresas o industrias productoras o elaboradoras de mercaderías esenciales para el abastecimiento de la población, deberán restablecer, a la mayor brevedad, su normal funcionamiento, prestándoles adecuada protección. [...]

Para dar eficacia al Derecho y a la norma señalada, el artículo 46 de la norma legal en análisis precisa que:

Artículo 46° Para el cumplimiento de estos deberes, los Intendentes y Gobernadores dispondrán de las fuerzas de carabineros e investigaciones. Dispondrán, asimismo, de otras fuerzas que el Gobierno ponga a sus órdenes, de propia iniciativa o a petición expresa de ellos.

Podrán recabar la cooperación de instituciones como Cruz Roja, Cuerpo de Bomberos y Defensa Civil, siempre que las necesidades lo requieran. [...]

Finalmente, debe considerarse lo ordenado en el artículo 48:

Artículo 48° Los Intendentes, Gobernadores y Subdelegados deberán adoptar las medidas necesarias para que se dé estricto cumplimiento a los preceptos vigentes relacionados con el ejercicio del derecho de reunión y, en especial, a las disposiciones generales de policía, con el objeto de mantener la seguridad del Estado y el orden público en toda su integridad. [...].

Debe añadirse que la Ley N° 19.327 De Derechos y Deberes en los Espectáculos de Fútbol Profesional, también confiere funciones y atribuciones a los delegados presidenciales, las que se relacionan con el control de orden público esencialmente. Dada la época de su dictación, contiene referencias a los antiguos intendentes y gobernadores, tareas hoy radicadas en los delegados presidenciales. Es así como el artículo 4° de la citada Ley dispone que los centros o recintos deportivos destinados a la realización de espectáculos de fútbol profesional, requerirán de una autorización otorgada por el Intendente de la Región respectiva, previo informe de Carabineros, que acredite que reúnen las condiciones de seguridad para efectuar tales eventos, pudiendo suspenderse dicha autorización en caso de incumplimientos. Los intendentes, además, deben determinar número de guardias privados requeridos para espectáculos o de cámaras de seguridad y detectores de metales.

Más aún, si un espectáculo de fútbol profesional implicare un riesgo para el orden público o la seguridad de las personas o los bienes, el Intendente comunicará este hecho al Fiscal Regional del Ministerio Público, quien deberá ordenar la presencia de, a lo menos, un fiscal. Otra competencia importante es que el respectivo intendente puede revocar, en cualquier momento, cuando se comprometa gravemente la seguridad y el orden público, y previo informe verbal o escrito de Carabineros de Chile, la respectiva autorización de un espectáculo de fútbol profesional.

Una norma particular y de relevancia es aquella sobre seguridad del Estado (Ley N° 12.927), esta norma legal tipifica ilícitos contra la soberanía nacional y la seguridad exterior e interior del Estado. Además, describe y sanciona conductas atentatorias contra el orden público y la normalidad de las actividades nacionales. Su texto original data del año 1958 (derogó la Ley de Defensa Permanente de la Democracia), no obstante haber tenido múltiples modificaciones. La última de ellas fue publicada en el Diario Oficial 20 de abril de 2021.

El aspecto más relevante, para el objeto del presente informe, es lo dispuesto en el Título VI de la Ley N° 12.927, denominado “Jurisdicción y Procedimiento”. El artículo 26 ordena, en la parte pertinente, lo siguiente: “Las investigaciones de hechos constitutivos de los delitos descritos y sancionados en esta ley, en los Títulos I, II y VI, Párrafo 1° del Libro II del Código Penal y en el Título IV del Libro III del Código de Justicia Militar, sólo podrán ser iniciadas por denuncia o querrela del Ministerio del Interior, del Intendente Regional respectivo o de la autoridad o persona afectada. El denunciante o querellante ejercerá los derechos de la víctima, de conformidad al Código Procesal Penal.

Si la autoridad afectada es alguna de las ramas del Congreso Nacional o la Corte Suprema, la denuncia o querrela a que se refiere el inciso anterior solo podrá efectuarla o interponerla, en su caso, el Presidente de la respectiva Corporación.

Si se tratare del delito de desacato a que se refieren los artículos 263°, 264°, Números 2° y 3° circunstancia segunda del Código Penal, el proceso se iniciará por querrela o denuncia del Presidente del respectivo Tribunal o del magistrado afectado, según corresponda. [...]”

A lo anterior debe agregarse que, según ordena el literal c) del artículo 27 de la Ley N° 12.927: “El Ministro del Interior o el Intendente podrán desistirse de la denuncia o querrela en cualquier momento y el desistimiento extinguirá la acción y la pena. En tal caso, el juez de garantía o el tribunal de juicio oral en lo penal dispondrá el inmediato cese de las medidas cautelares que se hubieren decretado”. Como puede apreciarse, los delitos tipificados en la Ley N° 12.927 no son de acción pública como regla general. En otras palabras, solo el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el respectivo Delegado Presidencial Regional o los Presidentes del Senado, Cámara de Diputados y Diputadas y Corte Suprema están habilitados para presentar las respectivas denuncias o querellas.

Ni tan siquiera la competencia la tienen los delegados presidenciales provinciales, a menos que el respectivo delegado presidencial regional le haya delegado administrativamente dicha facultad.

Dado lo anterior, la interposición de querellas o presentación de denuncias depende de la evaluación política que efectúen las autoridades del nivel central del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Considerando los prejuicios y caricaturas político partidistas existentes respecto de la parte sustantiva de la Ley N° 12.927, la restricción existente para su aplicación (listado breve y taxativo de legitimados activamente) adquiere relevancia.

Parece razonable la incorporación de los gobernadores regionales como titulares de legitimación activa para interponer querellas por Ley N° 12.927. Lo anterior podría matizar eficazmente la perspectiva nacional de la regional en materias complejas, pero de gran impacto en la comunidad. Más aún, podría generar instancias de equilibrio político partidista en la materia. De esta forma, desde una región podría considerarse grave la comisión de delitos, mirada que podría no compartir el Gobierno Central. Dado ello, es razonable conferir atribuciones a los gobernadores.

Revisado la institucionalidad vigente de la seguridad pública, ella es eminentemente centralizada y dependiente del ministerio del interior y seguridad pública. Salvo la excepción relacionada con las municipalidades que, sin perjuicio de lo anteriormente señalado, pese a ser órganos constitucionalmente autónomos y no tener una relación jerárquica o dependiente con el gobierno central; Sí poseen competencias en materia de seguridad pública (Art. 4° literal j) Ley N° 18.695/27). Pueden disponer de una dirección de seguridad pública (Art. 16 bis Ley N° 18.695).

Además, y de forma obligatoria, debe gestionar un Consejo Comunal de Seguridad Pública, así como un Plan Comunal sobre la materia.

Dado lo anteriormente señalado, realizándose las modificaciones legales, sería posible dotar a los gobiernos regionales, órganos constitucionalmente también autónomos, de competencias en materia de seguridad pública. Lo anterior en la medida que sean complementarias a las que dispone el Ministerio del ramo y las policías, primando un accionar basado en la coordinación.

La pertenencia de los gobiernos regionales a la Administración del Estado está consagrada en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado:

“La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”

Por su parte, el mandato de coordinación que afecta a todos los órganos de la Administración está reconocido de forma expresa en el inciso segundo del artículo 3° de la antes citada Ley N° 18.575:

“La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes.”

Dado lo anterior, las competencias que podrían conferirse a gobiernos regionales están amparadas dentro del marco constitucional hoy vigente.

Proponiendo un Nuevo Modelo

En la actualidad, los gobiernos regionales y como se ha descrito participan en materias de seguridad pública en la etapa de prevención a través de proyectos y programas de inversión, siempre con la iniciativa de los gobernadores regionales. También se ha revisado la organización de la seguridad pública en un conjunto de países unitarios y hemos observado que hay variaciones de diseños institucionales, sin embargo, se puede apreciar, que la descentralización es un factor común a todos aquellos Estados revisados.

En este contexto se propone una modificación parcial al actual modelo de seguridad pública incorporando al gobierno regional en forma similar a la municipalidad en el nivel local.

²⁷ Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Artículo 4°.- Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

j) El desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional, la celebración de convenios con otras entidades públicas para la aplicación de planes de reinserción social y de asistencia a víctimas, así como también la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad;

En este caso, que un representante de las regiones se incorpora en el consejo nacional de seguridad pública, y del gobernador en los comités de seguridad en cada una de las regiones. Dado lo anterior y considerando que la seguridad ciudadana ocurre en el territorio, se propone que cada gobierno regional en función de sus competencias podrá elaborar y aprobar políticas públicas regionales y constituir observatorios o centros de información que provean información necesaria para la toma de decisiones.

En ocasiones, en las regiones, se rompe la convivencia pacífica entre sus habitantes, dado lo anterior la autoridad regional en su calidad de representante de la ciudadanía pueda deducir querrelas ante hechos de conmoción y perturbación social. Una expresión de lo indicado se expresaría en las modificaciones legales propuestas.

Propuesta de Modificación Legislativa

Modificación Ley N°20.502

Artículo 1°. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 20.502, que Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y Modifica Diversos Cuerpos Legales:

1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 3°:

- a) Intercálase en el literal i), entre “incluyendo” y el artículo “las”, la expresión “los gobiernos regionales y”.
- b) Agrégase, en el literal k), a continuación de la palabra “necesidades”, la expresión “regionales y”.

2.- Agrégase, en el artículo 6°, a continuación de la coma (,) que sigue a la palabra “Alcohol”, la expresión “el Presidente de la Asociación de Gobernadores Regionales de Chile”.

3.- Modifícase el inciso final del artículo 9° en el siguiente sentido:

- a) Intercálase entre la preposición “con” y el artículo “las”, la expresión “los gobiernos regionales y”.
- b) Agrégase, a continuación de la palabra “nivel”, la expresión “regional y”.

4.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 13:

- a) Agrégase, en el literal c), a continuación del verbo “incluyendo”, la expresión “los gobiernos regionales y”.
- b) Modifícase el literal g) en el siguiente sentido:
- c) Intercálase, entre las palabras “planes” y “comunales” la expresión “regionales y”.
- d) Intercálase, entre el artículo “el” y la palabra “artículo” la siguiente frase: “artículo 16 p) de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y”.

5.- Modifícase el artículo 14 en el siguiente sentido:

- a) Reemplázase la expresión “Intendentes” por “Delegados Presidenciales Regionales” las dos veces que aparece.
- b) Reemplázase, en el literal a), la palabra “incluidas” por la siguiente oración: “incluidos los gobiernos regionales y”.

6.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 15:

- a) Modifícase el inciso primero en el siguiente sentido:

- a.1) Reemplázase la palabra “Intendentes” por “Delgados Presidenciales Regionales”.
- a.2) Intercálase, entre las palabras “realidad” y “local”, la expresión “regional y”.

b) Modifícase el inciso segundo en el siguiente sentido:

- b.1) Reemplázase la palabra “Intendentes” por “Delegados Presidenciales Regionales”.
- b.2) Reemplázase la palabra “gubernaciones” por “delegaciones presidenciales provinciales”.
- b.3) Intercálase, entre el artículo “los” y la palabra “municipios”, la frase “gobiernos regionales y”.

7.- Modifícase el artículo 16 en el siguiente sentido:

a) En el inciso primero:

a.1) Reemplázase la palabra “Consejo” por “Comité” y “Presidido por el Intendente” por “Coordinado por el Delegado Presidencial Regional”.

a.2) Sustitúyese la palabra “Gobernadores” por “, seguida de una coma (,)”.

a.3) Agrégase, a continuación de la coma (,) que sigue a la palabra “Provinciales”, la siguiente expresión: “el Gobernador Regional;”.

a.4) Agrégase, después de “Justicia” y antes de la coma (,) la expresión “y Derechos Humanos”

b) Reemplázase, en el inciso segundo la palabra “Concejo” por “Comité” y la palabra “Intendente” por “Delegado Presidencial Regional”.

c) Reemplázase, en el inciso quinto por el siguiente: “El Seremi de Justicia y Derechos Humanos será el secretario ejecutivo del comité regional, a quien le corresponderá coordinar las acciones del Comité en la aplicación de la política de seguridad pública interior. El secretario ejecutivo levantará acta de las sesiones del comité y enviará copia de las mismas al subsecretario de prevención del delito y los integrantes del comité.”

Modificación DFL 1-19.175

Artículo 2°. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional:

1.- Agrégase el siguiente nuevo literal p) en el artículo 16: “p) Elaborar y aprobar la política de seguridad pública regional y sus planes de prevención”.

2.- Modifícase el artículo 36 en el siguiente sentido:

a) Reemplázanse, en el literal p), la coma (,) y la conjunción “y” que le sigue por un punto y coma (;).

b) Intercálase, a continuación del literal p), la siguiente nueva letra q), pasando la actual letra q) a ser nuevo literal r): “p) Aprobar la política regional de seguridad pública y sus planes de prevención, el cual deberá implementarse mediante iniciativas de inversión del gobierno regional o en convenio con otras instituciones públicas y/o privadas.”.

3.- Incorpórase en el artículo 20 la siguiente letra n):

Reemplace en el literal m), el punto (.) por el punto y coma (;).

Agrégase el literal “n) Podrá constituir observatorios de seguridad pública que permita construir y organizar la información sobre seguridad ciudadana”.

Modificación Ley N°7.912

Artículo 3°. - Agrégase el siguiente nuevo inciso final en el sub literal c) del literal a) del artículo 3° del Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, Decreto que Organiza las Secretarías de Estado, de 1927, del Ministerio del Interior:

“Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el Gobernador Regional podrá deducir querrela en las materias contenidas en los literales a), b) y c) precedentes, cuando los hechos sucedan en el territorio de la respectiva región.”

Modificación Ley N°12.927

Artículo 4°. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado:

- 1.- Modificase el inciso primero del artículo 26 en el siguiente sentido:
 - a) Reemplázase la expresión “Intendente” por “Delegado Presidencial”.
 - b) Agrégase, a continuación de la palabra “Regional” la expresión “o Gobernador Regional”.
- 2.- Reemplázase, en el literal c) del artículo 27, la palabra “Intendente” por la expresión “Delegado Presidencial Regional o Gobernador Regional respectivo”.

Modificación Ley N°18.314

Artículo 5°. - Reemplázase el inciso segundo del artículo 10 de la Ley N° 18.314 que Determina Conductas Terroristas y Fija su Penalidad por el siguiente:

“Sin perjuicio de lo anterior, también podrán iniciarse por querrela del Ministro del Interior y Seguridad Pública, de los Delegados Presidenciales Regionales, de los Delegados Presidenciales Provinciales, de los Gobernadores Regionales y de los Comandantes de Guarnición”.

Modificación Ley N°21.332

Artículo 6°. - Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N° 21.332, que Implementa un Sistema Táctico de Operación Policial

- 1.- Modificase el artículo 1° en el siguiente sentido:
 - a) Intercálase, en el inciso segundo, entre la palabra “Chile” y la conjunción “y”, la frase, precedida de una coma (,) “; los gobiernos regionales”.
 - b) Agrégase, en el inciso cuarto, entre el artículo “el” y la palabra “consejo”, la expresión “consejo regional y ante el” y reemplázase la expresión “dicha instancia” por “dichas instancias”.
- 2.- Modificase el inciso segundo del artículo 2° en el siguiente sentido:
 - a) Intercálase entre las palabras “planes” y “comunales” la expresión “regionales y”.
 - b) Intercálase entre las palabras “consejos” y “comunales” la frase “regionales y consejos”.
- 3.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 3°:
 - a) Agrégase, en el inciso segundo, a continuación de la palabra “Público” y precedida de una coma (,), la expresión “; el Gobernador Regional”.
 - b) Modificase el inciso tercero en el siguiente sentido:
 - b.1) Intercálase, entre las palabras “los” y “alcaldes”, la siguiente frase: “gobernadores regionales, los”.
 - b.2) Agrégase, a continuación de la palabra “adoptados”, la frase “por el consejo regional o”.
 - b.3) Intercálase, en el inciso octavo, a continuación de la palabra “informará”, la frase “al consejo regional y” y agrégase, a continuación de la palabra “nivel”, la frase “regional y”.



"Iniciativa financiada por el Gobierno Regional de Biobío".

