

- 1.- RESUMEN ASESORÍA MAYO SENADOR MANUEL JOSÉ OSSANDÓN
- 2.- DESARROLLO EN EDUCACIÓN Y CALIDAD DE VIDA
- 3.- PROYECTO DE DESMUNICIPALIZACIÓN Y EL ROL DE LA CONFIANZA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CHILE
- 4.- PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE ADOPCIÓN EN CHILE.
- 5.- DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS POLICÍAS EN CHILE: HACIA LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA POLICIAL

## ÍNDICE

	PÁG
1.- INFORME MES DE MAYO	3
2.- DESARROLLO EN EDUCACIÓN Y CALIDAD DE VIDA	4
3.- PROYECTO DE DESMUNICIPALIZACIÓN Y EL ROL DE LA CONFIANZA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CHILE	8
4.- PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE ADOPCIÓN EN CHILE.	13
5.- DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS POLICÍAS EN CHILE: HACIA LA MODERNIZACIÓN Y REFORMA POLICIAL	29

MAYO 2016

## INFORME MES DE MAYO

- Asistencia al Senado en días de Sesión:  
3-4, 9-10-11
  
- INFORMES
  1. Documento que contiene un informe sobre el Boletín No. 9119-18, sobre el Proyecto de ley de Reforma Integral al Sistema de Adopción en Chile.
  
  2. Documento que contiene un Informe respecto a las características de las policías en Chile, y la necesidad de revisar sus funciones a partir de las especialidades y capacidades.
  
- MINUTAS
  1. Documentos que revisan la temática de la Calidad de la Educación en el marco de la reforma propuesta.

Se atendieron de forma presencial una serie de consultas respecto al estado de la tramitación de proyectos de ley en la Comisión de Minería y Energía para revisión y comentarios jurídicos, legislativos y económicos; así como en materia de la ley de Armas; y en materia de transportes y telecomunicaciones.

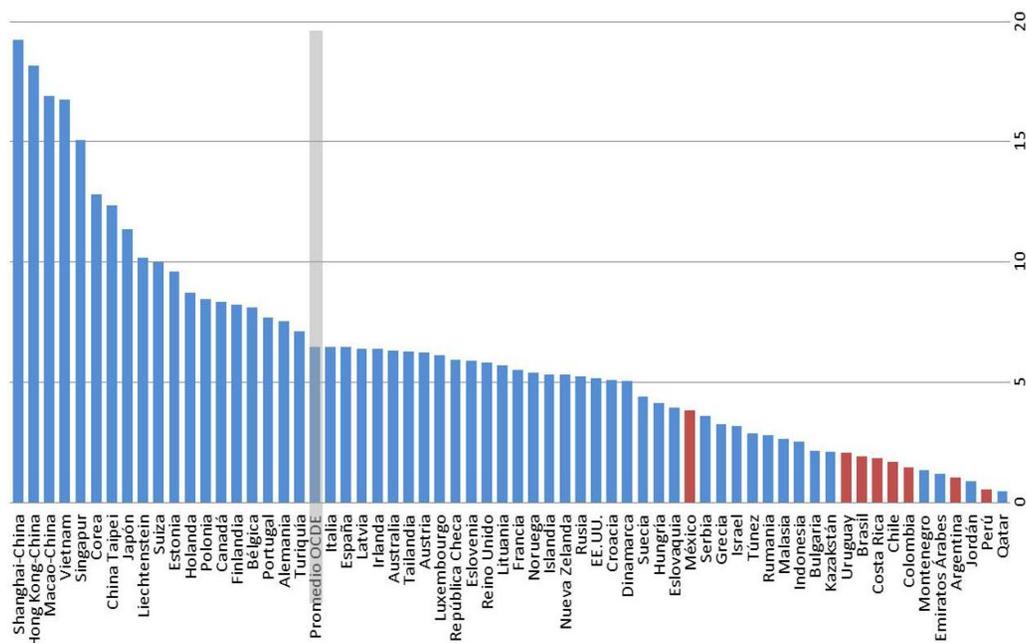
## DESARROLLO EN EDUCACIÓN Y CALIDAD DE VIDA

La educación ha sido y sigue siendo un tema que ha generado muchas controversias en el debate político como también en lo económico y en lo social. Esta discusión tiene gran relevancia en Chile como en el mundo. La razón de esto es que la educación es una variable clave para que un país establezca las bases para su crecimiento a largo plazo y posteriormente potenciar su nivel de desarrollo.

En nuestro país, en 1996, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei se resolvió extender la jornada escolar -Jornada Escolar Completa-, cuyo objetivo era el de aportar al mejoramiento de la calidad de la educación e igualar las oportunidades de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes de todo el país, al aumentar de manera significativa los tiempos pedagógicos con el propósito de desarrollar mejor el nuevo marco curricular<sup>1</sup>.

A pesar de esto, los resultados no han sido los esperados. Si se observa cómo ha ido evolucionando la calidad de la educación en Chile, y compararla con la de otros países de la OCDE, queda en evidencia un estancamiento en materia de logros escolares.

### Porcentaje de Estudiantes Resilientes<sup>1</sup> (Entre todos los estudiantes, PISA 2012)



<sup>1</sup> El Reloj, Mineduc, 1997.

1: Estudiantes de entornos poco favorables que se superponen a esta condición, lo cual significa que están entre los que, internacionalmente, tienen mejor desempeño de todos los estudiantes de entorno sociocultural similar.

Fuente: CIPPEC Sobre la base de PISA 2012.

### **Puntajes Alcanzados en Prueba PISA 2012** (Chile vs promedio OCDE)

<b>Puntajes PISA 2012</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Lectura</b>	<b>Ciencias</b>
<b>Chile</b>	423	441	445
<b>Promedio OCDE</b>	494	496	501

Fuente: OCDE, base de datos de PISA 2012, Tablas I.2.1a, I.2.1b, I.2.3a, I.2.3b, I.4.3a, I.4.3b, I.5.3a y I.5.3b

Muchos son los países que son reconocidos por tener una muy buena calidad en su sistema educativo, y no pocos se caracterizan por tener jornadas escolares de menor duración en comparación a Chile, por lo que cabe preguntarse si la mayor duración de la jornada escolar tiene efectos relevantes en los logros alcanzados por los estudiantes.

En la práctica, un aumento en las horas de la jornada escolar podría no tener efectos significativos en la calidad de la educación ni en el rendimiento de los alumnos. En las primeras y últimas horas de la jornada, el rendimiento de los alumnos presenta un decrecimiento debido –entre otras cosas- a la somnolencia producto de la temprana hora de ingreso al colegio y al cansancio acumulado durante el transcurso de la jornada, respectivamente. Además las jornadas muy extensas no permiten conciliar de manera óptima la vida escolar con la vida en familia. También hay evidencia de que una jornada muy larga puede tener efectos en la salud psicológica de los alumnos, a lo que se suma el aumento en las denuncias por *bullying*<sup>2</sup> que comprometen la integridad física y psicológica de los estudiantes.

Estos puntos mencionados constituyen factores que según muchos expertos consideran determinantes clave para el buen desempeño académico y que afectan al bienestar subjetivo de las personas.

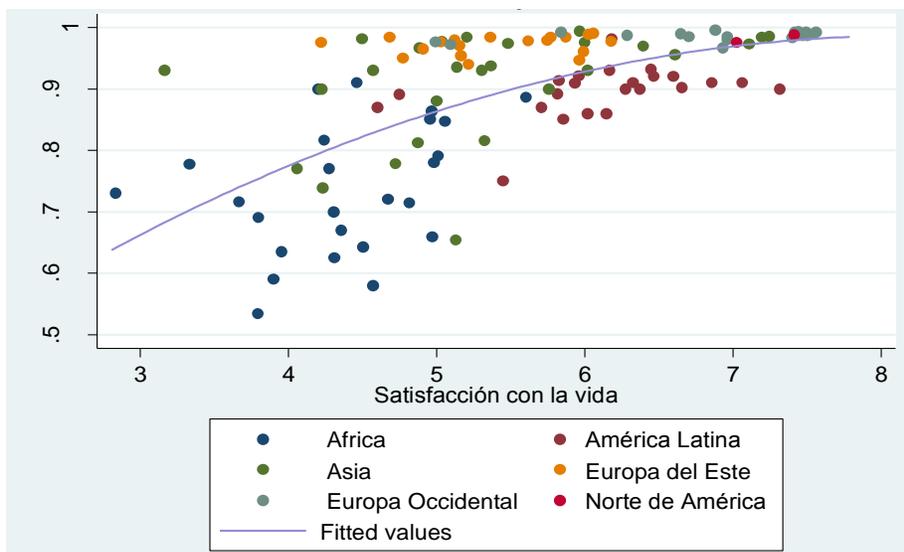
---

<sup>2</sup> Acoso físico o psicológico al que someten, de forma continuada, a un alumno sus compañeros de clases o colegio.

De hecho, al observar el índice de desarrollo de la educación<sup>3</sup> y la satisfacción con la vida promedio a nivel de país<sup>4</sup>, se observa que los países que tienen mayor satisfacción con la vida, tienen un mayor nivel de desarrollo de la educación. La satisfacción con la vida mide el bienestar subjetivo de los individuos contemplando múltiples dimensiones como por ejemplo, la satisfacción con el trabajo, satisfacción financiera, satisfacción con la vida familiar, etc.

En este contexto, los individuos que han recibido una buena educación tienen un potencial de generación de ingresos mayor que otros, son más productivos, tienen la oportunidad de gozar de mejor salud, desarrollan su sentido de pertenencia a grupos a los que aspiran a formar parte y satisfacen en mejor medida sus sentimientos de autorrealización. Pero además esta relación es bidireccional, es decir, la satisfacción con la vida afecta a la calidad y desarrollo de la educación. Individuos con mayor satisfacción con la vida logran mayor éxito en su vida académica.

### Desarrollo de la Educación y Satisfacción con la Vida (Según zona geográfica, 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO y World Happiness Report 2015

<sup>3</sup> El índice de Desarrollo de la Educación (IDE) proporciona una medida compuesta del acceso a la educación, de su calidad y su equidad. El IDE comprende los cuatro objetivos más fácilmente cuantificables: Enseñanza primaria universal, alfabetización de los adultos, la paridad e igualdad entre los géneros y la calidad de la educación. El valor del índice tiene como rango entre 0 y 1, siendo 1 la plena realización de los objetivos.

<sup>4</sup> La Satisfacción con la vida promedio a nivel de país corresponde a una variable que toma el rango de 0 a 10 en donde 0 es la peor satisfacción con la vida y 10 es la mayor satisfacción con la vida. Estos datos se obtienen de encuestas en donde se les pregunta a las personas: De una escala de 0 a 10, que tan satisfecho se encuentra usted con su vida.

Como ya se ha mencionado, la educación contribuye a la satisfacción con la vida, pero esta depende de otros factores, algunos de los cuales son inherentes de cada sociedad. Por ejemplo la religión: se observa que esta variable tiene un efecto positivo sobre la satisfacción con la vida en sociedades en que la religión se considera muy importante, y donde existe una religión predominante. En aquellos países, el bienestar subjetivo de los individuos que forman parte de la religión preponderante es mayor (asumiendo todo lo demás constante) debido principalmente a que profesar dicha religión provee un fuerte sentimiento de pertenencia a un grupo mayoritario de la sociedad. En consecuencia, esto les permite formar parte de una gran red de contactos y cimentar la construcción del capital social.

Pero el efecto de la religión no siempre es positivo para el bienestar subjetivo. La religiosidad tiene efectos negativos para los individuos que pertenecen a una determinada religión y que además viven en países caracterizados por escasos niveles de tolerancia y una gran heterogeneidad religiosa, debido a que bajo estas condiciones la probabilidad de conflicto es más alta.

De igual forma, pero en un ámbito distinto, se observa que niños y/o adolescentes agreden en la escuela porque eso acontece en su vida cotidiana, lo que a su vez puede ser resultado de otros factores, como la desigualdad y la segregación. De los ejemplos mencionados, se puede aprender que es imperativo educar desde muy temprana edad, no solo en lo que respecta a los programas educativos sino que también en lo relacionado a la educación emocional. Los colegios en Chile, por lo general, no han prestado la atención suficiente a este tema, y de hacerlo sería posible reducir los conflictos entre alumnos a través de enseñanzas como la tolerancia y el respeto.

En síntesis, resulta fundamental adoptar medidas orientadas a que los estudiantes puedan acceder a una mejor calidad de vida escolar, y en ello es clave el rol que pueden jugar los establecimientos educativos al generar las condiciones que permitan una sana convivencia entre un conjunto de alumnos en los que hay cada vez más heterogeneidad sociocultural.

## PROYECTO DE DESMUNICIPALIZACIÓN Y EL ROL DE LA CONFIANZA EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA DE CHILE

En Chile, el sistema educacional fue principalmente de carácter público durante muchos años. Antiguamente se consideraba que la educación pública era de mejor calidad que en la actualidad y la profesión docente en la educación básica y secundaria era de mayor prestigio, no obstante había problemas de escasa cobertura. Por ejemplo en 1950, la cobertura del sistema educativo era de solo de un 26,2% para la población entre 0 a 24 años de edad, en 1981 esta cifra creció a 49,9% y en 1990 a un 51,2%, de acuerdo a cifras de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura<sup>5</sup>.

El sistema experimentó un cambio radical en la década de los 80, el cuál comprende modificaciones en la administración de la educación pública. En particular, las escuelas públicas serían gestionadas por las respectivas municipalidades en donde estén ubicadas. La administración de los colegios quedaría a cargo de cada municipalidad bajo un convenio entre el Ministerio de Educación y el alcalde que representa al municipio, esto se diferencia del sistema anterior en que la educación pública dependía directamente del Ministerio de Educación. Lo anterior a raíz de que el incremento de escuelas producto del aumento de la población, implicaba una mayor dificultad para un solo organismo hacerse cargo de los colegios públicos, por ende la necesidad de descentralizar la administración de estos colegios parecía apremiante.

De acuerdo al nuevo sistema, los colegios municipales recibían financiamiento estatal a través del Ministerio de Educación como también los colegios particulares subvencionados administrados por sostenedores privados, es decir, en un inicio, las escuelas municipales y particulares subvencionadas eran gratis para los apoderados.

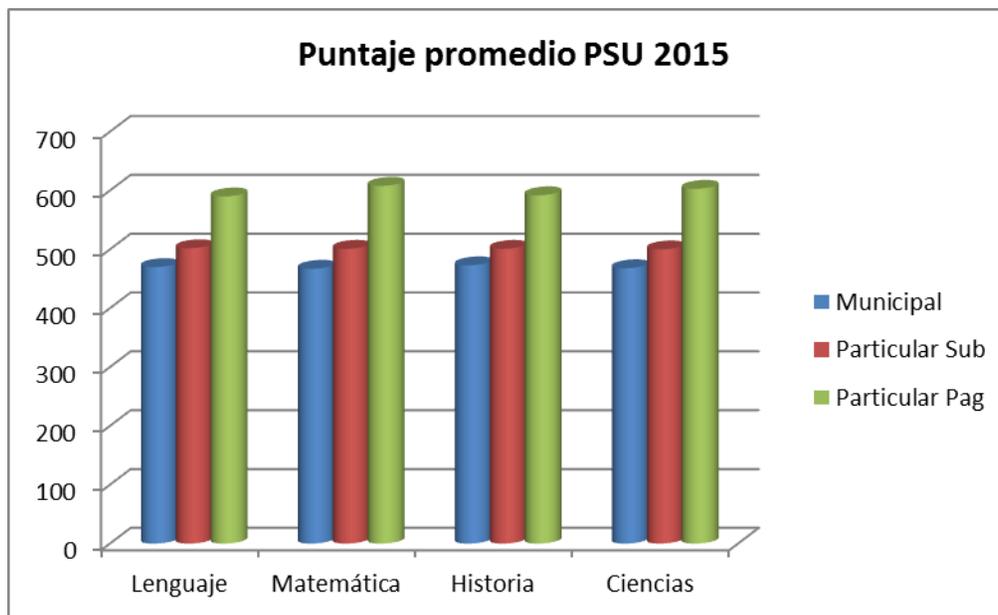
En 1988 hubo un cambio en la modalidad de financiamiento en el que se habilitó el sistema de financiamiento compartido a través de la ley N° 18.768. Esta estructura permite a los colegios particulares subvencionados cobrar parte de la mensualidad a los apoderados, mientras que el resto sigue bajo un régimen subvencionado. Básicamente el sistema consta de financiamiento en base al número de alumnos

---

<sup>5</sup> La Organización de Estados Iberoamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países Iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional

(voucher), pagado por el Ministerio de Educación a un fondo común del municipio o de manera directa al sostenedor privado.

A diferencia de los colegios municipales, ya que éstos reciben solo financiamiento estatal. Esta nueva modalidad comenzó a operar en el año 1993, y tuvo como consecuencia, el traspaso de matrículas desde los colegios municipales hacia los particulares subvencionados. En específico, los colegios particulares subvencionados tienen la posibilidad de seleccionar a sus alumnos, por ende eligen a los mejores alumnos de manera de obtener mejores resultados en las pruebas estandarizadas como el SIMCE y la PSU.



Fuente: Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional.

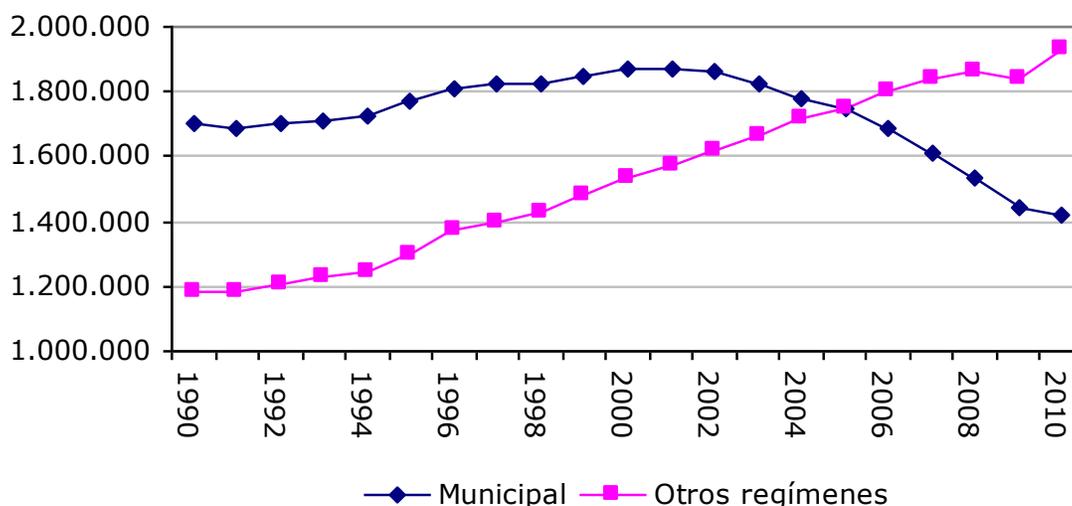
Se puede decir que se creó una suerte de competencia por parte de los colegios particulares subvencionados por captar a los mejores alumnos, a su vez los apoderados que tienen el poder adquisitivo para matricular a sus hijos en colegios particulares subvencionados, prefieren estos establecimientos debido a que al obtener información de los resultados en las pruebas estandarizadas, se crea una percepción de que estos colegios son de mejor calidad a diferencia de los municipales.

Como se ha señalado, se trata de una percepción, y no se puede deducir precipitadamente que la calidad de la enseñanza en los colegios municipales es más baja en relación a los colegios particulares subvencionados debido a que existen grandes diferencias en la capacitación y motivación de los docentes y directivos. Si se puede concluir que los colegios particulares subvencionados tienen ventajas en su situación financiera por sobre los colegios municipales,

además del hecho de que en estos últimos los directivos y docentes tienen cargos de carácter inamovible, lo cual tiene efectos negativos en el desempeño del director del colegio y también de sus docentes.

En definitiva, el sistema descrito anteriormente ha significado un mejoramiento en los resultados de las pruebas estandarizadas por parte de los colegios particulares subvencionados, a costa de los colegios municipales, que han experimentado deterioros en su calidad y también una pérdida de confianza y prestigio en la educación pública de nuestro país. Así también, la educación escolar ha presenciado la migración de estudiantes del sector público a los colegios particulares subvencionados a lo largo de los años desde que comenzó este nuevo sistema.

### Número de matriculados en colegios municipales y otros regímenes



Fuente: Ministerio de Educación.

A raíz de los problemas planteados, el gobierno ha resuelto enviar un proyecto de ley de Desmunicipalización<sup>6</sup> que se tramita actualmente en el Congreso Nacional, que tiene como objetivo principal mejorar la calidad de la educación pública así como también reducir las desigualdades entre municipios.

El proyecto considera la creación de la Dirección de Educación Pública como servicio público centralizado de naturaleza jurídica, dependiente del Ministerio de Educación y tiene como objetivo la coordinación de los servicios locales de educación pública (SLEP), de manera que éstos ofrezcan una educación de calidad en todo el territorio nacional. Los SLEP son organismos de personalidad

<sup>6</sup> Proyecto de Ley de Desmunicipalización Boletín N° 10.368-04

jurídica y patrimonio propio que operarían de manera descentralizada y relacionada con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

El proyecto también considera como instrumento de Gestión Educacional, un convenio de Gestión que suscribe el Director ejecutivo de cada SLEP que fijará los objetivos del cargo, las metas y los indicadores correspondientes, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento del mismo. Este convenio es elaborado por la Dirección de Educación Pública, con la participación de Consejos Locales de Educación<sup>7</sup> que podrá proponer prioridades para la gestión del Director Ejecutivo.

Lo descrito previamente es una referencia general sobre las características del proyecto. A partir de este marco general, se infiere que en cuanto a la enseñanza pública, esta iniciativa no tendría un efecto significativo en aumentar la calidad de la educación. La razón principal es que este proyecto no promueve una mayor confianza en la educación pública.

¿Por qué es relevante aumentar la confianza en la educación pública? Si se piensa en Finlandia, país reconocido por la calidad con la que cuenta la educación pública, surge la pregunta sobre cómo han alcanzado esta característica, y la razón principal radica en la confianza. En Finlandia, en los primeros años de escolaridad de los niños, cuentan con el mismo profesor en todas las asignaturas, el profesor vela para que ningún alumno quede rezagado, con el fin de fortalecer su estabilidad emocional, confianza en sí mismo y con los demás, el profesor al compartir tiempo de calidad con cada alumno crea un ambiente de gran confianza interpersonal entre profesor y alumno, lo cual potencia significativamente la calidad de la educación.

Los alumnos no obtienen calificaciones hasta el quinto grado con el fin de no fomentar la competencia entre estudiantes. El profesor dedica un tiempo para atención personal a los alumnos atrasados en la materia de manera de prestar atención al ritmo de aprendizaje de todos los alumnos, esto puede lograrse dado que en el aula no hay más de 20 alumno. Cada establecimiento tiene autonomía para organizar los programas de estudio, los cuales están normalmente orientados a enseñar de forma tal que los alumnos despierten su curiosidad y creatividad, también las clases contemplan la participación colectiva entre profesor y alumnos, para así generar una constante retroalimentación de cada alumno con el profesor y compañeros de clase.

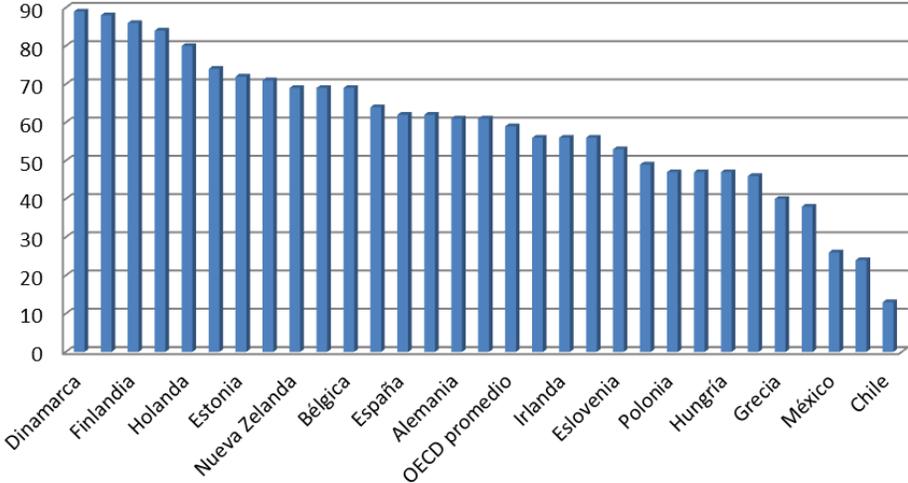
---

<sup>7</sup> Consejo Local de Educación Pública es un organismo colegiado que colaborará con el Director Ejecutivo de cada SLEP en el cumplimiento de sus funciones, representando los intereses de las comunidades, propiciando que el servicio incorpore las particularidades de cada territorio.

El sistema Finlandés se basa en la transparencia al momento de efectuar la planificación educativa, proceso en que participan docentes como también los alumnos, estos últimos pueden opinar y participar en la determinación de propuestas que ofrecen los docentes. El funcionamiento del sistema educacional Finlandés se complementa muy bien con lo que se aprende en el hogar y con los cuantiosos recursos socioculturales (Bibliotecas, ludotecas, cines entre otros) con los que cuenta este país. En Finlandia, alrededor del 80% de las familias asisten a la biblioteca el fin de semana, lo que estimula significativamente la lectura en el hogar. Los padres Finlandeses tienen la convicción de ser los primeros responsables de la educación de sus hijos por delante de las escuelas y es por eso que tienden a conciliar exitosamente el esfuerzo en la escuela como el tiempo en familia en el hogar.

Podemos decir que Chile no cuenta con las condiciones de valores, con las que cuenta Finlandia. De acuerdo a datos de la OCDE, en Chile aproximadamente el 13% de las personas declara confiar en la mayoría de las personas. Esta cifra asciende a 80% para Finlandia

**Confianza interpersonal en países**



Fuente: OCDE

Este índice de confianza interpersonal mostrado en el gráfico 3 se mide como el porcentaje de las personas de un país que declara confiar en la mayoría de las personas.

En conclusión se puede considerar que el proyecto de ley no tendría efectos significativos en la calidad educacional como se sugería antes debido a que el proyecto no promueve la confianza. Al ser el sistema propuesto muy burocrático,

lo que es opuesto al sistema Finlandés mencionado anteriormente no permite crear las condiciones de manera que los alumnos y docentes se sientan partícipes relevantes de los programas educacionales, los cuales quedan principalmente bajo los criterios de la alta dirección. Además la Dirección de Educación Pública al depender del Ministerio de Educación, hace pensar en la posibilidad de que podría haber cuoteo político y por lo tanto el nombramiento del Director de Educación Pública y el Director Ejecutivo de las SLEP no correspondería necesariamente a las personas más idóneas para el cargo.

Por último no se puede apreciar algún cambio en el proyecto propuesto que signifique o tenga alguna consecuencia en promover la confianza interpersonal en la educación pública chilena, valor que ya mencionamos porque es clave en la calidad educativa, no pareciera haber una propuesta innovadora que agregue un gran valor al mejoramiento en la educación pública.

Este diagnóstico de la educación pública, hace pensar en cómo se podría aumentar la confianza. Como propuesta es fundamental pensar en iniciativas de programas educativos que incluyan la educación emocional<sup>8</sup> dentro de las asignaturas, sobre todo para los alumnos que están iniciando su etapa de formación en los primeros años de escolaridad, dado que si la desconfianza predomina en personas de edad más avanzada, se vuelve una situación muy difícil de revertir. La educación emocional debe estar diseñada de manera tal que los alumnos en sus primeros años de educación aprendan los valores esenciales como el respeto por los demás, la confianza, la tolerancia y aceptación de la diversidad, con el fin de lograr una convivencia más sana.

## **PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA INTEGRAL AL SISTEMA DE ADOPCIÓN EN CHILE.**

### **ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN**

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Con fecha 8 de octubre de 2013, el proyecto fue ingresado a la Cámara de Diputados, pasando a la Comisión de Familia para que ésta emita su primer informe. Con fecha 04 de noviembre del 2014, el Ejecutivo formula un conjunto de indicaciones al proyecto.

### **OBJETIVO DEL PROYECTO**

El objetivo del proyecto es reformar el marco normativo completo de la adopción en nuestro país. Para aquello, propone la derogación íntegra de la actual ley N° 19.620, reemplazándola por un marco jurídico que establece un nuevo enfoque en

---

<sup>8</sup> La educación emocional corresponde al proceso de enseñanza de las habilidades emocionales mediante el acompañamiento y apuntalamiento de la persona en el ejercicio y perfeccionamiento de las mismas (Lucas J. Malaisi)

materias de adopción, abarcando también los vacíos y deficiencias de la actual ley.

El nuevo marco regulatorio pretende incorporar los principios que sustentan y orientan el sistema de adopción, garantizando su subsidiariedad, otorgando agilidad a los procesos de adopción, estableciendo nuevos requisitos y condiciones de adopción de niños y adolescentes.

### **MARCO NORMATIVO ACTUAL**

La Ley 19.620 sobre Adopción de Menores establece el procedimiento de adopción, los requisitos exigidos a un menor para poder ser adoptado así como los requisitos exigidos a los adoptantes. En líneas generales, la ley establece:

#### **MENORES DE 18 AÑOS QUE PUEDEN SER ADOPTADOS.-**

- a) El menor cuyos padres no se encuentran capacitados o en condiciones de hacerse cargo responsablemente de él y que expresen su voluntad de entregarlo en adopción ante un juez competente. Sin perjuicio de lo anterior, se contempla un plazo de 30 días para su retractación contados desde la fecha en que fue realizada dicha declaración.
- b) El menor que sea descendiente consanguíneo de uno de los adoptantes.
- c) El menor que haya sido declarado susceptible de ser adoptado por resolución judicial por tribunal competente. Las causas por las cuales se es susceptible de ser adoptado son las siguientes:
  - i. Que los padre se encuentren física o moralmente inhabilitados
  - ii. Que los padres no le proporcionen atención personal o económica por un plazo de dos meses. El plazo se reduce a un mes tratándose de menores de un año.
  - iii. Que los padres entreguen al menor a una institución pública o privada de protección de niños o a un tercero con el ánimo de liberarse de sus obligaciones legales.

#### ***Requisitos para ser adoptante.-***

Las personas que pueden adoptar son las siguientes:

- a) En primero lugar podrán adoptar los matrimonios chilenos o extranjeros que tengan residencia permanente en el país.

- b) En segundo lugar, los cónyuges chilenos o extranjeros que no tengan residencia permanente en el país.
- c) En tercer lugar, podrán optar como adoptantes una persona soltera, divorciada o viuda, con residencia en el país. En caso de existir varios interesados en esta categoría, la ley señala que se debe preferir a quien sea su pariente consanguíneo y, en su defecto, a quien tenga el cuidado personal del menor.

***Requisitos generales de adopción.-***

- a) En caso de tratarse de un matrimonio, se exige que el matrimonio se encuentre vigente por al menos dos años. Salvo que uno o ambos cónyuges estén afectados de infertilidad, situación en la cual no se exigirá una duración mínima del vínculo matrimonial.
- b) Los postulantes deben ser mayores de 25 años y menores de 60 y deben tener una diferencia mínima de 20 años con el menor. Salvo que uno de los adoptantes sea ascendiente consanguíneo del adoptado, caso en el que no se exigen dichos límites de edad.
- c) Se debe haber sido evaluado como idóneo desde el punto de vista físico, mental, psicológico y moral por alguna institución acreditada para los efectos como el
- d) SENAME.

***Procedimiento de adopción.-***

- 1) *Declaración de susceptibilidad de adopción.-* Previo a la solicitud de adopción, el menor debe haber sido declarado susceptible de ser adoptado a través de un procedimiento que constata la situación del menor, su familia de origen y contempla la posibilidad de que ésta se oponga y haga valer sus derechos. El proceso podrá iniciarse de oficio por el juez, a solicitud del SENAME o a instancia de las personas naturales o jurídicas que tenga a cargo al menor.

Habiéndose recibida la solicitud precedente, el juez deberá citar a los ascendientes y a los otros consanguíneos del menor, hasta el tercer grado en la línea colateral, siempre que la filiación estuviere determinada, pudiendo oponerse a la solicitud. Dicha citación se hace bajo apercibimiento de que en caso de no concurrir, se presumirá su consentimiento favorable a la declaración de que el menor es susceptible de ser adoptado.

- 2) *Tribunal competente.-* El tribunal competente es el Juzgado de Familia del domicilio del menor. La solicitud de adopción debe ser firmada por todas las personas cuya voluntad se requiera y deben acompañarse los siguientes documentos:

- a. Copia íntegra de la inscripción de nacimiento de la inscripción de la persona que se pretende adoptar.
- b. Copia autorizada de la resolución judicial que declara que el menor puede ser adoptado.
- c. Informe de evaluación de idoneidad física, mental psicológica y moral del o los solicitantes.

Una vez presentada la solicitud, el procedimiento tendrá un carácter no contencioso en el cual el juez deberá oír a los interesados en adoptar, al adoptado y al SENAME cuando corresponda. Cabe resaltar, que tratándose de menores adultos, se requerirá de su consentimiento para la adopción.

#### **e) MARCO NORMATIVO PROPUESTO**

---

El Proyecto de Ley propone el siguiente marco normativo para la adopción:

##### 1.- Concepto de adopción

Define el proyecto la adopción como una medida de restitución de derechos, mediante la cual se proporciona una familia declarada idónea a aquellas niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente adoptables, estableciendo un vínculo de filiación entre personas que no lo tienen por naturaleza. Además, se caracteriza por tratarse de una medida de orden público, incondicional e irrevocable, sin perjuicio de la acción de nulidad que pueda deducirse en su contra.

Por último, cabe señalar que la adopción puede ser nacional o internacional. Será nacional si el menor a ser adoptado y los solicitantes de la adopción tienen su residencia permanente en Chile al momento de presentar la solicitud de adopción. Por su parte, será internacional cuando el menor a ser adoptado tiene su residencia habitual en un Estado (Estado de Origen) diferente al Estado de los solicitantes (Estado de recepción)

##### 2.- Los principios que rigen la adopción son los siguientes:

- a) Interés superior del niño
- b) Derecho de la niña, niño y adolescente a vivir en familia
- c) Subsidiariedad de la adopción, entendida como una medida
- d) Derecho a ser oído
- e) Derecho a conocer los orígenes.

##### 3.- Procedimiento de adoptabilidad

- a) *Causales*

- Entrega voluntaria hecha por la madre, padre o quienes ejercen su cuidado, con fines de adopción
- Filiación no determinada
- Orfandad de madre o padre, o de ambos
- Abandono, por parte de la madre, del padre o de quien se haya confiado su cuidado personal, durante un plazo de dos meses. En caso de ser menor de un año, el plazo será de un mes.
- Incapacidad o discapacidad mental de quien ejerza el cuidado, que le impida el ejercicio responsable del mismo
- Consumo problemático de drogas o alcohol por parte de quien ejerza el cuidado del menor, que le impida el ejercicio responsable del mismo.
- Maltrato físico o psicológico de carácter grave por parte de quien ejerza el cuidado del menor.
- Comportamiento negligente por parte de quien ejerza el cuidado del menor o que lo exponga a situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica o moral, tales como explotación sexual, vagancia, mendicidad, consumo y tráfico de drogas
- Quienes presenten una permanencia superior a seis meses en programas de familia de acogida o residencia, sin causa justificada
- Cualquier otra causa justificada que exponga al menor a una situación de amenaza o vulneración grave de sus derechos.

Excepcionalmente, se podrá iniciar un procedimiento de adoptabilidad de personas entre los 18 y los 24 años, siempre que consientan en ello y que a la fecha de la presentación de la solicitud hubieren permanecido al cuidado de quienes desean adoptarlo, en forma continua, durante un plazo mínimo de 5 años.

*b) Competencia e iniciativa*

Señala el proyecto que conocerá del procedimiento de adoptabilidad el tribunal de familia del domicilio o residencia de la niña, niño o adolescente. Para tales efectos, en caso de encontrarse a cargo del SENAME o de un organismo colaborador acreditado, se entenderá por domicilio el correspondiente a la respectiva institución.

El procedimiento podrá iniciarse:

- a) De oficio por el tribunal
- b) A solicitud del Sename
- c) A solicitud de un organismo nacional acreditado
- d) A solicitud del Director del establecimiento que lo tenga a su cuidado
- e) A solicitud de las personas naturales que tengan a cargo el menor, fundada

en las causales establecidas.

En caso de tratarse de menores de filiación no determinada, el procedimiento de adoptabilidad no podrá ser iniciado por aquellas personas naturales que los tengan a su cargo. Por otro lado, cuando el procedimiento sea iniciado por solicitud de las personas naturales que tengan a cargo el menor, éstas deben acompañar un certificado de idoneidad emitido por el Sename o por un organismo acreditado nacional.

*c) Procedimiento especial relativo a la entrega voluntaria*

En caso de tratarse de la entrega voluntaria hecha por la madre, padre o ambos, el procedimiento solo podrá iniciarse después del nacimiento del menor y debe acompañarse una declaración realizada en el tribunal correspondiente en tal sentido. Además, para los efectos de iniciar el procedimiento de adoptabilidad, el padre o madre deberá haber recibido con anterioridad atención de un programa de adopción. En caso de no haberlo recibido, el tribunal deberá derivarlo a un programa a fin de obtener orientación en la materia. Por último, se establece que el Sename o el organismo acreditado nacional que otorgó el apoyo y orientación, deberá hacerse parte en la respectiva causa.

***Audiencia preliminar***

Recibida la solicitud de entrega voluntaria, el tribunal competente efectuará una audiencia preliminar que tendrá por objeto:

- Que el solicitante exprese su voluntad de entregar el menor. Desde la fecha de la audiencia, el solicitante tiene un plazo de 30 días para retractarse.
- El tribunal debe citar a una audiencia de ratificación. Su inasistencia hará presumir de derecho la no ratificación de su voluntad

Además, cabe tener presente que tratándose de menores cuya filiación sea matrimonial o haya sido reconocido por ambos padre y solo uno de ellos presentó la solicitud, se deberá citar al otro a la audiencia de ratificación, bajo apercibimiento de que su inasistencia hará presumir su voluntad de entregar al menor. La notificación será personal.

***Audiencia de ratificación***

En la audiencia de ratificación el padre, madre o ambos según corresponda, podrá ratificar su voluntad de entrega en adopción y el tribunal resolverá en mérito de la declaración y del informe que haya emitido el Sename u organismo acreditado nacional que sea parte de la solicitud y que dé cuenta del proceso de orientación y apoyo.

En caso de oposición fundada del otro padre, madre o ascendentes hasta el segundo grado, se aplicará el procedimiento común establecido para las otras causales.

En caso de existir retractación, el tribunal resolverá a su respecto sobre la base de los fundamentos y la seriedad de la misma, pudiendo estimar necesario ampliar el informe o decretar otros medios de prueba. Luego, citará a audiencia de juicio. Si el menor se encuentra en una residencia o programa de acogimiento, el solo hecho de la retractación no implicará necesariamente su egreso inmediato, salvo que así lo resuelva el tribunal.

*d) Procedimiento común para las otras causales de adoptabilidad*

***Solicitud de adoptabilidad***

La solicitud se realiza al tribunal de familia competente, el cual deberá citar a una audiencia preparatoria a los padres, demás ascendientes y otros parientes, hasta el tercer grado. En todo caso, si la madre o padre ha sido condenado por delitos sexuales, cuya víctima haya sido el menor, no será parte del proceso. En caso de niños de filiación no determinada, una vez recibida la solicitud, el tribunal citará de inmediato a la audiencia preparatoria.

***Audiencia preparatoria***

Los parientes que comparezcan a la audiencia podrán oponerse en forma fundada, indicando alternativas viables y concretas de egreso, a corto plazo, del menor que permanezca en una residencia o programa de acogimiento familiar. En caso de no deducirse oposición y de contar con los antecedentes suficientes, el tribunal dictará sentencia en la audiencia preparatoria. En ese sentido, podrá estimar suficientemente acreditada las circunstancias con el mérito de los informes social y psicológico que emitan los profesionales de la residencia o programa de acogimiento familiar.

***Audiencia de juicio***

La audiencia se realizará con las partes que asistan y en ella se rendirá la prueba determinada por el tribunal en la audiencia preparatoria. Si el padre o madre o quienes tengan el cuidado del menor se negaren a la realización de los exámenes o pericias decretadas en la audiencia preparatoria para acreditar una o más causales de adoptabilidad o no concurren a la audiencia de forma injustificada, se

presumirá legalmente la efectividad de la o las causales que correspondan.

### ***Efectos de la sentencia***

La sentencia que declara al menor como adoptable pondrá término al cuidado personal y relación directa y regular que legalmente se encuentre sujeto, respecto de sus padres u otras personas a quienes judicialmente se les hubiere confiado. Además, producirá la emancipación y privará de todos los demás derechos a la madre y padre del menor. El cuidado personal continuará siendo ejercido por la institución donde permanezca el menor. Por último, la sentencia ordenará la subscripción de la sentencia de adoptabilidad ejecutoriada al margen de la inscripción de nacimiento.

### ***Cuidado personal preadoptivo***

Una vez ejecutoriada la sentencia, el tribunal conservará su competencia para los efectos de resolver la solicitud de cuidado personal del menor. El Sename o alguno de los organismos acreditados, presentarán la solicitud que individualice la familia seleccionada para el menor; deberá acompañarse el certificado de idoneidad y los antecedentes que lo justifiquen. El tribunal citará a la familia seleccionada a una audiencia especial de cuidado personal. Se concederá el cuidado personal a las personas interesadas siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos legales, su idoneidad para adoptar y las ventajas que reportaría al menor encontrarse bajo su cuidado con fines de adopción.

## **4.- Procedimiento de adopción nacional**

### ***a) Orden de prelación de los postulantes***

- Matrimonios entre cónyuges con residencia permanente en Chile o matrimonios entre cónyuges que no residen de forma permanente en Chile, siempre que ambos o uno tenga nacionalidad chilena
- Persona soltera, divorciada o viuda con residencia permanente en Chile o matrimonios entre cónyuges extranjeros con residencia permanente en el extranjero.

Por motivos calificados, basados en el interés superior del niño, se podrá alterar el orden de prelación. En el caso de la adopción de un menor al cuidado de un guardado de un programa de acogimiento, el Sename, los organismos acreditados y los tribunales deberán considerar especialmente, el tiempo transcurrido bajo su cuidado, el cual no podrá ser inferior a seis meses ininterrumpidos.

### *b) Requisitos*

Para poder adoptar se requiere al momento de la solicitud:

- Ser capaz
- Mayor de 25 años y menor de 60 años
- Tener una diferencia mínima de 20 años con el adoptado.
- En caso de cónyuges, deben contar con dos años de matrimonio.

Por motivos calificados, el juez podrá eximir de los requisitos de edad de los adoptantes y de diferencia de edad con el adoptado, tratándose de la adopción de personas mayores de edad.<sup>9</sup>

Se podrá otorgar la adopción al viudo o viuda, si en vida de ambos cónyuges se hubiere iniciado la tramitación de adopción, siempre que concurren los demás requisitos establecidos. Los cónyuges que hubieren iniciado la tramitación de una adopción podrán solicitar que ésta se conceda aun después de declarada su separación judicial o divorcio, si ello se justifica en aras del interés superior del niño.

### ***Evaluación de idoneidad***

La declaración de idoneidad consiste en la evaluación que se realiza a quienes postulan a adoptar, en cuanto a sus capacidades para desempeñar la parentalidad adoptiva, considerando aspectos legales, médicos, psicológicos, sociales y morales. Excepcionalmente, el Sename u organismo acreditado, podrá evaluar a un guardador de un programa de acogimiento a fin de determinar su idoneidad.

El procedimiento de postulación para la evaluación de idoneidad se inicia con la solicitud de la persona interesada en adoptar ante el Sename u organismo acreditado nacional.

### *c) Procedimiento*

El tribunal competente para conocer del procedimiento es el tribunal de familia del domicilio del menor. Se trata de un procedimiento no contencioso, en el cual no será admisible oposición. El procedimiento se inicia mediante la solicitud de adopción, la cual debe ser acompañada por los siguientes antecedentes:

- Copia de la inscripción de nacimiento de la persona que se pretende adoptar
- Copia de la resolución judicial que la declara adoptable
- Certificado de idoneidad de los solicitantes.

---

<sup>9</sup> Personas entre 18 a 24, excepción establecida en las causales de adoptabilidad

Una vez recibida la solicitud, el tribunal la acogerá a tramitación, habiéndose verificado el cumplimiento de los requisitos legales y citará a los solicitantes a una audiencia preparatoria en la cual se tendrán a vista los antecedentes del procedimiento de adoptabilidad. Si con los antecedentes expuestos se acreditaren las ventajas y beneficios que la adopción le reporta al menor, el tribunal podrá resolver en la misma audiencia preparatoria. En caso contrario, podrá decretar las diligencias adicionales a ser presentadas en una posterior audiencia de juicio.

Si los solicitantes no tienen el cuidado personal del menor, deberán solicitarlo conjuntamente con la solicitud de adopción, debiendo resolverlo el tribunal en la audiencia preparatoria.

La sentencia que acoja la adopción ordenará:

- Que se practique una nueva inscripción de nacimiento del adoptado como hijo de los adoptantes.
- Que se cancele la antigua inscripción de nacimiento del adoptado
- Que se oficie al Sename para que elimine al adoptado y adoptantes de los registros de personas adoptables y personas idóneas para la adopción.
- Que se oficie, cuando corresponda, al Ministerio de Educación que para que se eliminen los antecedentes relativos a la filiación de origen del menor.
- Que se oficie al Ministerio de Salud a fin de que los antecedentes de la ficha clínica del menor relativos a su filiación de origen sean reemplazados por aquellos correspondientes a su nueva identidad, conversando su información médica.

#### *d) Efectos de la adopción*

La adopción confiere al adoptado el estado civil de hijo o hija de los adoptantes, con todos los derechos y deberes recíprocos establecidos en la ley y extingue sus vínculos de filiación de origen, para todos los efectos civiles, salvo los impedimentos para contraer matrimonio establecidos en el artículo 6º de la ley de matrimonio civil. Los efectos de la adopción se producirán desde la fecha de la inscripción de nacimiento ordenada por la sentencia que la constituye.

#### 5.- Adopción por integración

Consiste en el caso de un menor cuyo cuidado lo ejerce su madre o padre biológico, quien junto a su cónyuge desean integrarlo como hijo al matrimonio.

Para estos efectos, se aplicará el procedimiento común contemplado para las causales de adoptabilidad distintas a la entrega voluntaria.

Por otro lado, cuando el menor tenga filiación determinada solo por el progenitor que solicita la adopción por integración, se aplicará directamente el procedimiento de adopción, obviándose el procedimiento de adoptabilidad.

#### *Normas especiales de la adopción por integración*

- Para poder dar inicio a la evaluación de idoneidad, el menor debe tener a lo menos 5 años de edad y deberá existir un mínimo de 5 años de convivencia entre el menor y el cónyuge de su madre o padre biológico, salvo que por el interés superior del niño se acredite la necesidad de rebajarlos.
- Por motivos calificados, el juez podrá eximir de los requisitos de edad de los adoptantes y diferencia de edad con el adoptado.
- No será aplicable la reserva de todas las tramitaciones tanto judiciales como administrativas.
- No existe plazo de retractación, en los casos en que el padre o madre biológico que no detenta el cuidado personal comparezca y consienta en la declaración de adoptabilidad de su hijo
- La sentencia que declare la adoptabilidad otorgará asimismo el cuidado personal provisorio a los cónyuges solicitantes, para los efectos de acceder a los beneficios previstos para el cuidado personal preadoptivo.

#### *Protección intrafamiliar*

Se trata de una medida destinada a brindar protección al menor que tiene una relación de parentesco con las personas que han asumido o desean asumir su cuidado personal de manera definitiva.

Consiste en establecer los derechos y obligaciones recíprocas que existen entre padre e hijos, sin romper el vínculo de origen del menor con su madre o padre biológico, quien deja de ejercer el cuidado personal sobre él.

La protección puede ser revocada, previa citación de ambas partes, cuando se hayan perdido las finalidades que se tuvieron presentes para su otorgamiento.

## Prohibiciones

- a) Obtención indebida de beneficios materiales o de otra índole, por parte de las personas, instituciones y autoridades involucradas en el proceso de adopción.
- b) A la madre o padre del menor de disponer expresamente quien adoptará a su hijo o entregar su cuidado con fines de adopción a terceros, mediando o no un avenimiento o transacción, salvo que se trate del cónyuge y se cumplan los demás requisitos que la presente ley establece.
- c) Tramitar solicitudes de adopción internacional de menores residentes en otro país, en las siguientes circunstancias:
  - i. Cuando el Estado del sea nacional el menor se encuentre en conflicto bélico o afectado por un desastre natural que impida un correcto funcionamiento de las autoridades encargadas de controlar y garantizar la adopción.
  - ii. Si por motivos diversos a los interiores, no existe en el país de residencia del menor una autoridad específica que controle y garantice la adopción
  - iii. Cuando en el país de residencia del menor no se den las garantías adecuadas para la adopción y las prácticas y tramites de la adopción no respeten el interés del menor.
- d) Promover o facilitar el ingreso a Chile de un menor de forma contraria a lo establecido en la ley
- e) Reconocimiento de un menor por quien no es el padre o madre biológico, con el objeto de facilitar su posterior adopción por el cónyuge.

## **f) INDICACIONES DEL EJECUTIVO**

---

Con fecha de 28 de octubre del 2014, así como el 4 de agosto de 2015, el Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales formula una serie de indicaciones al proyecto en comento, muchas de ellas tienen por objeto corregir la redacción o aspectos formales de la misma y otras se refieren al fondo propiamente tal provocando un cambio sustancial en la normativa propuesta, las más relevantes se pasan a examinar:

**1.- Cambio de la definición de Adopción (art.1).** Según se señaló, el proyecto contempla en un primer término la definición de lo que es o se entiende por adopción. La indicación del Ejecutivo - en su lugar – desecha tal definición y vuelve a instaurar el objeto de la adopción que aparece en la legislación vigente: *“Artículo 1°.- Adopción. La adopción tiene por objeto velar por el interés superior del adoptado, y amparar su derecho a vivir y desarrollarse en el seno de una familia que le brinde el afecto y le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades espirituales y materiales, cuando ello no le pueda ser proporcionado por su familia de origen.”*

Privilegiando en definitiva el objeto de dicha institución por sobre una definición de la misma, aun cuando “el objeto” no contempla o abarca situaciones o figuras nuevas contempladas en el proyecto como la **adopción por integración (artículo 56)**, que resulta aplicable a la niña, niño o adolescente cuyo cuidado lo ejerce su madre o padre biológico, quien junto a su cónyuge desean integrarlo como hija o hijo del matrimonio.

2.- **Interés superior del niño (art.9).** La indicación suprime lo que debe entenderse por interés superior del niño, aun cuando solo se hacia referencia a la satisfacción integral y simultanea de los derechos contemplados en la Constitución, leyes e instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre la materia.

3.- **Adopción de niños en situación de discapacidad.** Si bien el ejecutivo incorpora la variable discapacidad en el proyecto, al establecer en el **artículo 9 nuevo** la promoción de su adopción. Sin embargo, lo hace de mala manera y no se ajusta a la legislación vigente en materia de discapacidad, esto es la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad (ratificado por Chile el año 2008) y la Ley N° 20.422 (que establece medidas de igualdad de oportunidades e inclusión social para las personas con discapacidad). Esto porque el concepto que utilizan estas normas son técnicamente hablando “**personas con discapacidad**” o “**en situación de discapacidad**” y no con necesidades especiales (concepto propio del ámbito educacional, atendido a las necesidades educativas especiales que requieren los alumnos en situación de discapacidad) y por otro lado lo que pretende establecer el ejecutivo es **una medida de igualdad de oportunidades** propiamente tal, definido en la Ley 20.422, en su artículo 7º, como: “ la ausencia de discriminación por razón de discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social. Así, y para ser coherentes con el ordenamiento jurídico en materia de discapacidad vigente en Chile se debiese hablar propiamente de medidas de igualdad de oportunidades en favor de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad.

4.- **Responsabilidad del Estado.** Sustituye con este titulo la subsidiariedad de la adopción (art.11). Estableciendo y definiendo en otros términos la subsidiariedad en el artículo 13 nuevo.

5.- **Elimina la adopción de mayores de 18 y menores de 24 años.** El art. 15 inciso final, contempla la posibilidad de adoptar a mayores de edad, siempre que

estas consientan en ello y que permanecieran al cuidado de quienes desean adoptarlos en forma continua, durante a lo menos 5 años. Esta posibilidad que se contempla de similar forma en el derecho comparado (por ejemplo en Japón), fue sustituida por un inciso final distinto, eliminándose – en consecuencia- esta forma de adopción.

**6.- Terminación de la prelación de postulantes (art.31).** Tanto la legislación vigente como el proyecto en comento establecen el mecanismo de prelación para los efectos de preferir o seleccionar a los postulantes de adopción. El ejecutivo por el contrario, con sus indicaciones, elimina tal prelación y establece en su lugar el criterio de la decisión jurisdiccional en base a los informes técnicos y el interés superior del adoptado para determinar la viabilidad de los postulantes, con la intención – según manifestó el Ministro de Justicia - de que los menores tengan mayores posibilidades de adopción. Resulta dudoso el fundamento dado para eliminar la prelación que propone el proyecto, resultando evidente que se exagera la función del juez por sobre el derecho del niño, niña o adolescente a crecer en una familia que le permita un desarrollo integral de su persona, principio y fundamento que sustenta la prelación.

**7.- Prohibición de discriminar arbitrariamente en la declaración de falta de idoneidad.** El proyecto establece en su artículo 34 un proceso de evaluación de idoneidad de los postulantes. La declaración de idoneidad se refiere a las capacidades para desempeñar la parentalidad adoptiva, considerando aspectos legales, médicos, psicológicos, sociales y morales. La indicación del ejecutivo establece que en dicho proceso no se podrá establecer la falta de idoneidad cuando esta constituya discriminación arbitraria conforme a lo establecido en el art. 2 de la Ley N° 20.609 (Ley que establece medidas contra la no discriminación o ley Samudio)

El Ministro de Justicia, sobre este punto señaló que no aborda el tema de la adopción por parte de parejas del mismo sexo, aunque reconoce que puede ser un asunto a debatir en la discusión, sin mostrarse partidario o en contra de ninguna postura, insistió en que el objetivo del Gobierno es que muchos niños que llevan años en residencias puedan ser integrados a alguna familia.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos considerar que la igualdad ante la ley (art.19 n°2 CPR) y la no discriminación arbitraria (Ley 20.609), corre de manera general para todo el ordenamiento jurídico y el hecho que esta indicación haga explícita la aplicación del art. 2 de la ley 20.609 en el proceso de evaluación de idoneidad de los postulantes no hace, sí sino, abrir una puerta a la discusión de la adopción de

parejas homosexuales en el proyecto. Lo anterior es inoportuno y ocurre de mala manera:

7.1 Primero, porque no se observa en forma expresa su intención de establecer el derecho a parejas del mismo sexo para adoptar, como lo hacen las legislaciones extranjeras en donde se permite, y en las cuales se establece expresamente este derecho. En su lugar, se escudan incorporando la prohibición de discriminar en el proceso de evaluación de idoneidad de los postulantes y proponiendo eliminar el orden de prelación establecido en el proyecto, abordando por la tangente este tema.

7.2 Por otro lado, las legislaciones que contemplan la adopción de parejas del mismo sexo (que son las menos), a diferencia de nuestro país, han vivido un largo proceso social y una evolución en el reconocimiento de ciertos derechos a personas homosexuales, así en una **primera etapa** se les reconoce estatutos especiales para parejas estables, como convivencias registradas o contratos de unión civil reconocidos legalmente (sin equipararlas al matrimonio, como Dinamarca en 1989), luego esta tendencia legislativa se comienza a expandir por Europa: Noruega en 1993; Suecia en 1995; Holanda en 1997; Bélgica en 1998; Portugal en 1999; Alemania en 2001, Inglaterra en 2005, etc.) Luego en una **segunda etapa** se comienza a otorgar directamente el derecho a contraer matrimonio (con la restricción de que no pueden adoptar) así ocurre con Holanda en 2001 y en Bélgica en 2003. Luego en una **tercera fase o etapa**, se otorga el derecho a contraer matrimonio a las parejas homosexuales sin restricción alguna respecto de la adopción, fue lo que sucedió en España (leyes autonómicas de parejas estables en Cataluña, Navarra, Aragón, Valencia, Baleares), lo que finalmente derivó en una modificación al Código Civil para permitir el matrimonio homosexual (Ley 13/2005), de igual manera ocurre con Canadá. En Bélgica, se suprimió en el año 2006 la restricción de los matrimonios homosexuales de la posibilidad de adoptar. Hoy en definitiva son un puñado de países donde se reconoce el derecho a la adopción por parte de parejas homosexuales, algunos con distintos matices y mecanismos (adopción solo cuando el adoptado es hijo de una pareja de unión civil o solo adopción nacional).

7.3.- En general se observa que los países en donde se reconoce el derecho a la adopción por parte de parejas homosexuales, existen diversos mecanismos de seguimiento y procesos de colocación, recibimiento y adaptación de los niños, niñas y adolescentes en su nueva familia (indistintamente si se trata de personas solteras, parejas de distinto o igual sexo). Asistiendo en definitiva a los niños en un proceso de reparación (cuando estos han experimentado en forma temprana situaciones traumáticas, abusos o vulneraciones) y de acompañamiento en la

adaptación a su nueva familia. Mecanismos y acompañamientos que no se contemplan en el proyecto en comento, lo cual hace más difícil legislar sobre la posibilidad de que personas homosexuales puedan adoptar frente al derecho del niño, niña y adolescente a desarrollarse en forma íntegra en el seno de una familia.

7.4.- Por último, la redacción de esta indicación es extraña, pues en vez de establecer que no se podrá declarar la falta de idoneidad cuando esta se base o se fundamente en alguna de las categorías sospechosas que enlista el art.2 de la ley N° 20.609, en su lugar se propone que “*no se podrá declarar la falta de idoneidad por **causales que constituyan discriminación arbitraria** conforme a lo establecido...*”. Esto ocurre porque la ley N° 20.609, establece criterios que en principio se presumen discriminatorios o que son “potencialmente” discriminatorios. La doctrina comparada e internacional ha denominado a estas referencias expresas como “categorías sospechosas” y ha exigido que el juicio que realicen los jueces sobre su razonabilidad sea estricto. Es decir, estas categorías o casuales, no constituyen “per se” una discriminación arbitraria, sino que requiere un pronunciamiento judicial que así lo determine para el caso concreto. Quien está facultado por ley **para determinar** cuando estas **causales constituyen (o no) efectivamente discriminación arbitraria** es el juez que conoce el caso particular, asunto que se encuentra dentro de su competencia según la ley N° 20.609.<sup>10 11</sup>

---

<sup>10</sup> Artículo 2º.- Definición de discriminación arbitraria. Para los efectos de esta ley, se entiende por discriminación arbitraria toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad.

Las categorías a que se refiere el inciso anterior no podrán invocarse, en ningún caso, para justificar, validar o exculpar situaciones o conductas contrarias a las leyes o al orden público.

Se considerarán razonables las distinciones, exclusiones o restricciones que, no obstante fundarse en alguno de los criterios mencionados en el inciso primero, se encuentren justificadas en el ejercicio legítimo de otro derecho fundamental, en especial los referidos en los números 4º, 6º, 11º, 12º, 15º, 16º y 21º del artículo 19 de la Constitución Política de la República, o en otra causa constitucionalmente legítima.

<sup>11</sup> Artículo 12.- Sentencia. El tribunal fallará dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que la causa hubiera quedado en estado de sentencia. **En ella declarará si ha existido o no discriminación arbitraria** y, en el primer caso, dejará sin efecto el acto discriminatorio, dispondrá que no sea reiterado u ordenará que se realice el acto omitido, fijando, en el último caso, un plazo perentorio prudencial para cumplir con lo dispuesto. Podrá también adoptar las demás providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado. Si hubiere existido discriminación arbitraria, el tribunal aplicará, además, una multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal, a las personas directamente responsables del acto u omisión discriminatorio. Si la sentencia estableciere que la denuncia carece de todo fundamento, el tribunal aplicará al recurrente una multa de dos a veinte unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal.

## **I. INTRODUCCIÓN**

Desde finales de los años setenta hasta el presente, la mayoría de los países latinoamericanos han experimentado cambios profundos en sus sistemas políticos, sociales y económicos.

La seguridad pública se diferencia de la seguridad nacional, en cuanto la primera enfatiza la protección de las personas, la propiedad y las instituciones democráticas políticas, y las amenazas internas y externas. Mientras que la segunda acentúa la protección del Estado y la integridad territorial frente a otro actor de carácter estatal, o de carácter transnacional, como el crimen organizado, el terrorismo, entre otros. En este marco la atención hacia el crimen y la violencia en todo el hemisferio está dando prioridad a la seguridad pública.

De alguna manera, en contraste con la seguridad nacional, la seguridad pública otorga una mayor atención a la cooperación entre Gobierno y sociedad civil las que pueden manifestarse de múltiples formas, como la participación ciudadana en actividades de organización, control y prevención en conjunto con la autoridad y las policías a fin de complementar los esfuerzos públicos.

Durante los más de treinta y seis años en que los Carabineros de Chile permaneció vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, período donde se produjeron importantes hitos en su organización interna, todos ellos apuntados al servicio a la ciudadanía a través de un servicio profesional cumplido con ética, vocación de servicio y transparencia como rasgos esenciales desde su creación y que hoy retorna a su esencia en una sociedad democrática, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En lo que respecta a la Policía de Investigaciones, puede señalarse que en los últimos años ha llevado adelante un proceso de modernización institucional, marcado por la transparencia, eficacia y profesionalismo de su acción, lo que se ha traducido en mayor confianza ciudadana, el producto tangible de un trabajo bien planificado y mejor ejecutado. Por lo mismo, retorna al Ministerio del Interior como una policía altamente calificada y valorada.

## **II. ANTECEDENTES EN LA REFORMA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA**

Durante la discusión parlamentaria de las reformas constitucionales que fueron aprobadas en el año 2005, se suscitó el debate sobre cuál debería ser la mejor forma para organizar las tareas de seguridad pública, visto que la situación presente en que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones dependen del Ministerio de Defensa pero realizan sus funciones bajo la dirección del Ministerio del Interior, no asegura que ello se pueda alcanzar.

El Gobierno de entonces y los parlamentarios de todos los sectores políticos concordaron que la mejor solución sería la creación de un Ministerio de Seguridad Pública del cual dependieran los cuerpos policiales, y así en definitiva se estableció en el artículo 101 y en el artículo 17 transitorio de la Constitución Política del Estado.

### **III. LA SEGURIDAD PÚBLICA**

#### **A) MARCO CONCEPTUAL**

En estos últimos años la demanda por seguridad ha aumentado. La ciudadanía quiere estar al resguardo de los riesgos que son evitables, que el Estado y la comunidad les brinden protección y que en caso de sufrir un delito, la policía y los tribunales actúen con prontitud y eficacia para individualizar al responsable y aplicarle la sanción que establece la ley.

La política de seguridad pública debería estar orientada a disminuir la amenaza de la violencia, en especial la que da origen a conductas penalmente sancionadas por la ley. Este tipo de violencia atenta contra la integridad física y síquica de las personas o su patrimonio o los bienes colectivos de la sociedad, y puede asumir múltiples formas desde la violencia doméstica hasta el actuar del crimen organizado con dimensiones internacionales.

La importancia y necesidad por parte del Estado hacia la ciudadanía de promover y procurar la existencia de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano; se hable entonces de un núcleo vital que debe ser resguardado para que sea posible el ejercicio de la libertad y de los derechos, y la sociedad pueda funcionar normalmente. Ya que esto permite vivir a las personas sin caer en el temor, la conciencia, percepción de que cuentan con garantías suficientes frente al riesgo y la amenaza y hoy día además se reclama la certeza de ello; saber que los derechos no pueden ser fácilmente atropellados y que en caso de que alguno sea vulnerado, se pueda recurrir a servicios policiales y judiciales para que termine la amenaza o se repare el daño y se sancione al culpable.

Para lograrlo es fundamental que el Estado cumpla a cabalidad con su deber de brindar protección y que los habitantes cuenten con la capacidad suficiente para colaborar y participar activamente en las tareas de seguridad.

En el ordenamiento administrativo del Organismo Ejecutivo, el Ministerio del Interior, además de tener en cuenta la relación entre seguridad pública y orden público, resulta indispensable considerar la estrecha vinculación que hay también entre el orden público y el gobierno interior, lo que se expresa en este Ministerio, sus funciones, prácticas y tradiciones, y que influye en la percepción que los ciudadanos tienen de esa repartición pública.

El Ministro del Interior ha ido sumando a sus funciones tradicionales de gobierno interior, como tarea la preocupación por la tranquilidad pública, de extranjería, así como el área de información electoral, además de la responsabilidad de ser en los hechos la cabeza del gabinete; sin embargo, su normativa legal data de 1927 con la promulgación de la Ley General de Ministerios, lo cual ha ido produciendo una falta de correspondencia entre lo Interior hacía y lo que la ley señala. Es el único Ministerio político, con funciones vinculadas de forma que afecta directamente a la ciudadanía y que no tenía un ordenamiento jurídico que regule sus funciones.

La propuesta de crear el Ministerio de Seguridad Pública tomo en cuenta sobre todo la conveniencia de que existiese un Ministro cuya responsabilidad exclusiva fuera la seguridad pública. Así lo propuso también la Comisión Especial del Senado de la República.

En la elaboración del proyecto de ley inicial de este nuevo Ministerio del Interior, el grupo de trabajo escuchó a todas las entidades académicas especializadas en la materia. Siendo uno de los puntos de mayor preocupación para determinar la competencia del nuevo Ministerio y evitar una doble dependencia de las policías, fue la relación entre seguridad pública y orden público.

### **El Orden Público**

En las discusiones sobre la definición de las funciones ministeriales, uno de los puntos centrales de la discusión fue al establecer los límites de competencia, se debatió si ese nuevo Ministerio debería también asumir el orden público. Estudiado en profundidad el asunto, pareció más conveniente, para el buen funcionamiento del Estado, no desvincular el orden público del gobierno interior, teniendo presente que él constituye una parte sustancial de las vinculaciones permanentes entre el Ministro y Subsecretario del Interior por una parte, y los Intendentes y Gobernadores por otra.

Además no resultaría apropiado que los problemas de orden público fueran abordados con criterios que son más propios de la prevención o el control de la delincuencia. Efectivamente, la mayoría de las actividades que atentan contra el orden público no constituyen delitos y no es conveniente enfrentarlas como si lo fueran; por otra parte, los delitos, por regla general, no implican una amenaza actual al orden público.

Como las policías son vitales en las tareas de orden público y de seguridad pública, para evitar los efectos negativos de una interpretación que pudiera ver en esta iniciativa legal una nueva forma de doble dependencia, se establece en el proyecto una distinción entre el nivel normativo y el nivel operativo.

Efectivamente, según la Ley de Bases de Administración del Estado, los Ministerios son entes normativos, que fijan las políticas públicas pero sólo excepcionalmente las ejecutan directamente. Siguiendo esa línea de

pensamiento, el proyecto de ley estableció que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ejecutará la política de seguridad pública a través de los Intendentes y Gobernadores, que son quienes tienen a su cargo también el manejo del orden público. En este esquema las Policías, en lo operativo, se coordinarán con una sola autoridad – Intendentes y Gobernadores - cuya competencia se extiende tanto al orden público como a la seguridad pública.

Intendentes y Gobernadores forman parte de la estructura del gobierno interior. En lo relativo a la seguridad pública, deberán implementar la política definida a nivel nacional por el Ministerio de Seguridad Pública, en sus respectivas jurisdicciones. Mantendrán un contacto fluido con el Ministerio de Seguridad Pública en las materias que competen al nuevo ministerio.

En síntesis, el Ministerio tiene a cargo la definición de la política, la cual se ejecutará a través de Intendentes y Gobernadores en todo el país, con el auxilio de las policías; éstas se relacionarán con ellos para la ejecución de la misma en cada Región o Provincia, y directamente con el Ministerio en todo lo relativo a los temas de seguridad de carácter nacional y en lo referente a la parte administrativa de su funcionamiento.

## **B) HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA**

La seguridad pública, debe diseñarse apuntando a la tutela de un conjunto básico de derechos de las personas o de bienes esenciales de la sociedad, como la vida, la integridad física y síquica, la libertad y los derechos del fuero personal o las condiciones de buen funcionamiento de la sociedad. Puede decirse que si bien la seguridad pública se puede distinguir conceptualmente del orden público, hay una parte sustancial de éste que la ley penal tutela, y que pasa a formar parte, por esa virtud, de la seguridad de la sociedad.

Como consecuencia de lo expresado, surge la necesidad de contar con una concepción moderna de la seguridad pública que pueda servir de marco para el funcionamiento del nuevo Ministerio y por ende la instrucción de este sobre las Policías bajo su dependencia y mandato.

Es importante que la respuesta a la demanda de seguridad sea bien concebida en una sociedad democrática para que se eviten soluciones fáciles, sólo aparentes, que puedan debilitar los valores y principios que le sirven de fundamento.

Todo lo anterior vuelve imperioso dar un salto de calidad en la elaboración y puesta en práctica de la política de seguridad pública.

Sin embargo, es preciso revisar los planes, programas y acciones que en esa estrategia se inspiran, y crear mecanismos institucionales más eficaces para llevarlos a la práctica en todo el territorio nacional.

Al emprender la tarea del diseño e implementación de esta política pública, el Ministerio de Seguridad Pública tuvo que tener en cuenta distintos factores tales como la información acumulada sobre victimización, es decir, la ocurrencia efectiva de los delitos, y la percepción ciudadana de inseguridad entendida como la probabilidad que se estime ocurra algún delito. Se trata de la amenaza real y de la amenaza subjetiva, ambas esenciales para diseñar y llevar a la práctica cualquier política pública en este campo. Existen diversos indicadores para medir los dos aspectos de la delincuencia y está en curso una revisión de los mismos para tener una información más precisa y confiable disminuyendo la cifra negra de los delitos no denunciados.

La política de seguridad pública debe procurar incrementar la capacidad de las personas para prevenir las amenazas, hacer uso de los recursos policiales y legales, y reponerse cuando han sufrido violencia o despojo. La seguridad depende de la confianza que la población tenga en el buen funcionamiento de las instituciones, de la prontitud con que ellas brinden protección, con el acceso efectivo a la justicia, con la existencia de redes comunitarias para hacer frente a las amenazas, con la información disponible sobre los delitos de tal manera que el comportamiento se pueda ajustar a las circunstancias, con las oportunidades de educación, trabajo y recreación, con el actuar eficaz de las policías.

Como resultado de la puesta en marcha de la política de seguridad pública debieran de aumentar las condiciones de seguridad de la población mediante una más adecuada prevención y protección frente a la delincuencia.

En una sociedad democrática y bien organizada hay que lograr un equilibrio entre la acción del Estado y el accionar de los ciudadanos en materia de seguridad.

La política de seguridad pública diseñada contiene como principales objetivos:

- Brindar mejor protección a los ciudadanos;
- Disminuir la amenaza del delito;
- Cambiar el clima de temor o la percepción de peligro.
- Facilitar el acceso a los ciudadanos a los recursos legales, policiales y judiciales para obtener resguardo y, en caso de delito consumado, la sanción del delincuente y la restitución del derecho;
- Articular las políticas públicas con los esfuerzos privados y la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia.

La seguridad pública es la resultante de muchos factores, sobre todo de las interacciones entre victimización, percepción de peligro y capacidad de reacción del y de la ciudadanía. En el esfuerzo por impedir o limitar el delito hay que tomar en cuenta tanto los efectos situacionales como sociales.

En el primer caso, efectos situacionales se trata de disminuir las ocasiones que facilitan la acción delictiva; en el segundo, efectos sociales se trata de inhibir la aparición de inclinaciones delictivas en las personas y los grupos, cambiando las condicionantes sociales de la conducta. Una opera a corto plazo, en la coyuntura, la otra sólo tendrá efectos en un plazo mediano o largo. Cualquier política preventiva debe combinar y yuxtaponer ambos enfoques.

La política de seguridad pública deberá procurar a la vez defender a las personas y desarrollar sus capacidades para usar los recursos disponibles a fin de lograr mayor seguridad. Una población pasiva, apática, indiferente o pesimista, no contribuye a inhibir la acción delictiva; por el contrario, una población consciente, organizada, entusiasta y participativa puede convertirse en un factor esencial en el logro de tal objetivo.

Para tener éxito, es importante facilitar e incentivar la denuncia de los delitos, y que las víctimas de los mismos puedan poner en alarma a los servicios policiales y judiciales y que cuenten con el apoyo del Estado.

Es el Ministerio de Seguridad Pública, quien debe de cumplir la función de ser el eje institucional capaz de definir la política de prevención y control de la delincuencia, coordinando a los entes públicos cuyo actuar incide directamente en los factores que determinan la seguridad y abriendo canales de participación para las organizaciones académicas y las de la sociedad civil.

#### C) FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Dentro de las competencias que trajo consigo la aprobación de la nueva institucionalidad del Ministerio de Interior y Seguridad Pública están:

- Proponer al Presidente de la República la política nacional de seguridad pública interior en lo que dice relación con la prevención y control de la delincuencia y la reinserción social de los infractores de ley, y evaluar su ejecución;
- Proponer al Presidente de la República las normas, planes, programas y acciones sobre políticas orientadas a mantener la seguridad pública interior;

- Ejecutar, en el ámbito de su competencia, los planes y programas relativos a la seguridad pública interior;
- Coordinar a los Ministerios y servicios públicos encargados, en sus respectivas esferas de competencia, en materias que incidan en la seguridad pública interior, la prevención y control de la delincuencia y la reinserción social de los infractores de ley;
- Velar por la adecuada administración de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en la forma que señale la ley, y asesorar al Presidente de la República en todas las materias relativas a las mismas, y
- En general, cumplir y ejercer las atribuciones que le encomiende el Presidente de la República o la ley.

Dentro de los objetivos definidos para la reformulación de este Ministerio y sus competencias, el propósito principal que se tuvo en cuenta para su creación, fue el diagnóstico compartido por las fuerzas políticas que muestra que la dispersión de funciones y responsabilidades en materia de seguridad pública interior genera ámbitos importantes de descoordinación y que es necesario concentrar las decisiones en un solo organismo bajo la institucionalidad del Organismo Ejecutivo. Lo que se priorizó fue en búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia; El diseño acordado para el nuevo organismo abarca tres competencias fundamentales: orden público, seguridad pública interior, y protección de las personas y sus bienes.

#### IV. LA DEPENDENCIA, SUBORDINACIÓN Y ACTUACIÓN DE LAS POLICÍAS

Un aspecto esencial en la política de seguridad, le compete a las policías. Tanto Carabineros de Chile como la Policía de Investigaciones gozan entre la ciudadanía de un alto índice de credibilidad y valoración ciudadana, lo que constituye un patrimonio fundamental de legitimidad del Estado, que es preciso preservar y, en lo posible, incrementar.

Dentro de las medidas implementadas por el Gobierno actual y su predecesor fue en cuanto a aumentar las dotaciones tanto en Carabineros como en la PDI, creación de escalafones nuevos, incremento en los presupuestos operativos entre otras medidas.

Al pasar ambas policías a depender del Ministerio de Seguridad Pública, se encuentran en un ámbito institucional más afín con sus funciones propias, lo que le debe permitir una relación más fluida con la autoridad encargada de la seguridad pública. Es el Ministerio del Interior, quien tiene la responsabilidad más

precisa en este campo tanto frente al Presidente de la República como ante las otras instancias de nuestro sistema institucional y la opinión pública en general, y al mismo tiempo puede ejercer y estar presente con mayor solvencia las exigencias y requerimientos del sector en lo referente a recursos y cambios legales y administrativos, que son necesarios ante la nueva orgánica y dependencia, sobre las adecuaciones institucionales necesarias para que puedan actuar en concordancia con la política de seguridad, así como con el mandato constitucional de garante de la seguridad interior y el resguardo del orden público.

Actualmente el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, busca potenciar todas las medidas puestas en práctica hasta ahora tendientes a lograr un mejor acercamiento entre los cuerpos policiales y la población, así como la colaboración de la gente en las funciones de prevención y control de la delincuencia, con la implementación de programas coordinados entre la autoridad pública, policías y la ciudadanía organizada. Es necesario, tener presente el mandato jurídico sobre el cual deben de actuar las policías.

## **ANTECEDENTES JURÍDICOS**

Legislación nacional

- **Constitución Política de la República**

Artículo 101, Este precepto dispone que:

“Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”

- **otras leyes**

Diversos cuerpos legales regulan distintos aspectos del tema de la seguridad pública. Entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

1. La ley N° 18.961, de 1990, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile;
2. El decreto ley N° 2.460, de 1979, que contiene la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile;
3. El decreto con fuerza de ley N° 7.912, de 1927, del Ministerio del Interior, que organiza las Secretarías de Estado;
4. El decreto ley N° 1.028, de 1975, que precisa las atribuciones y deberes de los Subsecretarios;
5. 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 y deroga la Ley de Régimen Interior de 22 de diciembre de 1885.
6. El decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional;
7. El decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades;
8. El decreto supremo N° 683, de 1990, del Ministerio del Interior, que crea el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes;
9. La ley N° 19.913, de 2003, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado de dinero y blanqueo de activos;
10. La ley N° 19.974, de 2004, sobre el sistema de inteligencia del Estado y creación de la Agencia Nacional de Inteligencia;
11. La ley N° 20.000, de 2005, que sustituye la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas;
12. La ley N° 19.212, de 1993, que crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, y
13. El decreto supremo N° 320, de 1994, del Ministerio del Interior, que encomienda función de coordinación de los Ministerios encargados de la seguridad pública y ciudadana al Ministro del Interior.

## **NECESIDAD DE REFORMA EN LA INSTITUCIONALIDAD POLICIAL**

Dependencia policial.

Con la puesta en marcha de la incorporación de las fuerzas policiales al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al establecer la dependencia de las policías en la Subsecretaría de Interior es importante conocer el rol en la prevención y control de los hechos violentos y delictuales, mientras que los temas de orden público además es necesario reconocer que en relación a la investigación de los delitos cometidos, ambas policías se vinculan con el Ministerio Público.

Esta situación puede impactar negativamente sobre la efectividad de las policías en las diversas actividades para las cuales son requeridas (control del delito, cuidado del orden público e investigación de los delitos). En este caso, no queda claro el mecanismo mediante el cual se identificarían las prioridades del accionar policial, ni los mecanismos para establecer una efectiva coordinación entre los organismos gubernamentales mencionados.

Dado que esta nueva institucionalidad, también requiere de una reforma en cuanto a las funciones establecidas en la ley tanto para Carabineros como para la Policía de Investigaciones, ya que las funciones en particular en lo relativo a la Seguridad Pública se sobreponen en el cumplimiento de las obligaciones en la persecución del delito, protección de las personas y de los bienes.

Si bien la implementación de esta nueva ley, no incluyó una redefinición de la carta orgánica de ambas policías para establecer responsabilidades al interior de dichas instituciones en cada uno de estos temas. Así, por ejemplo, la coordinación de la estrategia operativa para la prevención del delito no debería recaer necesariamente en la misma autoridad policial que el análisis de posibles amenazas al orden público. En este punto, es evidente que las tareas preventivas se vean afectadas frente a tareas vinculadas con el orden público.

Una adecuada solución al tema sería la consideración bajo un mando único que observe ambas dimensiones. La experiencia comparada demuestra que la descentralización de la definición de políticas en materia policial es más eficiente que dobles o triples dependencias.

## **CAMBIOS A LAS LEYES ORGÁNICAS**

La aprobación de esta ley abrió una oportunidad importante para avanzar en cambios más profundos que tiendan a aumentar los niveles de “accountability” de ambas instituciones policiales en términos de resultados de sus iniciativas, presupuestos, control de accionar y calidad de servicio en general. Sin embargo a la fecha no se ha presentado alguna iniciativa cuyo objetivo sea la

modernización tanto institucional como de las funciones, atendiendo las políticas institucionales ministeriales, pero a su vez respondiendo a las necesidades que plantea la política de seguridad pública y lo relacionado con la prevención del delito, y la vinculación con el sistema judicial.

En este sentido, no queda claro cómo se revisan los temas de finanzas, estudios, planificación y otros vinculados con ambas policías. La forma establecida en la iniciativa mostró carencias de un espacio técnico donde se estableciera un diálogo sobre temas presupuestarios, estratégicos y de evaluación en los cuales se pueda compartir una estrategia única de control y prevención del delito.

Con respecto a lo anterior, las experiencias de reforma policial desarrolladas en las últimas décadas en el mundo han apuntado a la generación de un perfil policial en el cual la participación de los técnicos civiles es fundamental. Ejemplo de esto es la participación de expertos en la definición de las mallas de formación curricular de los oficiales y suboficiales, sinergia que resulta en avances relevantes en la consolidación de una política de Estado en la materia.

Adicionalmente, también existe la necesidad de una definición de mecanismos de control interno y externos a las policías, una reforma a la justicia militar, y una auditoría efectiva en el cumplimiento de funciones y obligaciones institucionales.

### **COORDINACIÓN ENTRE AMBAS POLICÍAS**

La participación de Carabineros de Chile en más del 48% de las órdenes de investigar presenta una realidad compleja donde se cuenta con dos instituciones que realizan la misma tarea, incluso en similares territorios. Si bien esta duplicación de funciones debería ser atendida en el mediano plazo de forma de afianzar la especialización de cada una de las instituciones, en el corto plazo parece vital establecer mecanismos más efectivos e institucionales de coordinación.

Al establecerse la dependencia en Interior y no en Defensa como en las últimas décadas, debiera existir una planificación estratégica coordinada de forma permanente que permita, además, una relación única con el Ministerio Público.

Este ámbito de coordinación debería tener como centro de atención la formación, realización y análisis del avance de los temas investigativos, así como la coordinación de aquellas iniciativas que se llevan a cabo en el ámbito preventivo.

## **CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DE CARABINEROS DE CHILE**

La institucionalidad jurídica confiere a Carabineros de Chile, presencia en todo el territorio de la República y dispone de competencias especiales -algunas exclusivas-, tendientes al cumplimiento de su misión específica de garantizar el orden y la seguridad pública interior y dar eficacia al derecho, características que lo distinguen de los restantes servicios públicos. Consecuentemente, la Institución debe desplegar todos sus recursos para ejercer, a satisfacción del país, la misión confiada por la Constitución y las leyes.

En cuanto a la labor policial comúnmente entendida que deben cumplir, además garantizar la seguridad pública interior tanto respecto de los habitantes de la República cuanto de las autoridades nacionales, debe cautelar la existencia misma del Estado, contando para ello con un recurso humano cohesionado en torno a una doctrina, tradición y códigos de conducta propios, que lo distinguen entre los servidores públicos, conformando un cuerpo armado, disciplinado y jerarquizado, con carácter militar.

En cuanto al carácter militar de la Institución la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile es una fuente de la que surgen innumerables principios doctrinarios, además de constituir su estatuto legal, que contiene las normas básicas de desarrollo y funcionamiento institucional.

En su artículo 1º, la señalada ley consagra a Carabineros de Chile como una "Institución policial, técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho."

Dicho alcance normativo es de extrema importancia para la Institución, toda vez que su carácter militar está dado por su organización interna y estructura jerarquizada, conformada por escalafones y grados militares, que en conjunto con la doctrina enmarcada en principios, valores y férrea disciplina, la distinguen en su actuar profesional.

## **CARACTERÍSTICAS DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES**

La Policía de Investigaciones de Chile, desde sus orígenes también ha tenido un carácter profesional, técnico y científico. Su misión fundamental es investigar los delitos en conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público. Pero esto no es lo único que hace. El contexto socio-político y la inseguridad generan exigencias que se traducen en una serie de otras funciones, tan importantes y necesarias como investigar.

Además enfoca su actuación tanto en su desarrollo estratégico como en sus servicios en función de cuatro áreas de preocupación:

La investigación criminal, que tiene como principales usuarios a los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y Gendarmería de Chile.

La prevención estratégica, que se ocupa de la inteligencia criminal para prevenir el crimen organizado y los delitos complejos que pueden alterar el orden público y la seguridad interior. Tiene como principales usuarios al Ministerio del Interior y la Agencia Nacional de Inteligencia.

El control migratorio y la seguridad internacional, que busca anticiparse a posibles acciones criminales derivadas de organizaciones delictuales nacionales e internacionales que pretendan por vía del tránsito de individuos o la instalación en nuestro país, operar desde nuestro territorio. La preocupación fundamental aquí, más allá del control de ingreso y salida del país y de la fiscalización de extranjeros, es también la coordinación y la cooperación internacional, fortaleciendo el análisis, el intercambio de información y la detección temprana de amenazas a la seguridad interior y pública.

En este contexto, los principales demandantes de esta Institución, son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros organismos extranjeros encargados de hacer cumplir la ley. En lo que se refiere a Seguridad pública y ciudadana, campo en el cual se prestan servicios demandados además de los servicios ya descritos, también por, la Agencia Nacional de Inteligencia, el Ministerio de Justicia, los Gobiernos Regionales, Provinciales y Comunales y las autoridades administrativas (Gobierno de Chile y Ministerio de Defensa Nacional).

La relevancia del actual proceso en la implementación de una nueva definición y diseño de una nueva institucionalidad en materia de seguridad pública y ciudadana está determinada por el enfoque de gestión que contiene este nuevo marco normativo y mandato, así como por la manera en que ésta se vincula a las prioridades institucionales en el propósito de potenciar sus áreas estratégicas de servicio y conservar las funciones que históricamente ha desarrollado.

De esta forma, al considerar las cuatro áreas estratégicas de servicio en las cuales se concentran los esfuerzos de la Institución, las dimensiones de la labor que aquellas involucran y los actores sociales e institucionales con los cuales se interactúa, es fundamental que, en este nuevo marco, se dé cuenta de los mecanismos o disposiciones a través de los cuales se establecerá una adecuada coordinación con las distintas instituciones involucradas en el marco de su labor.

## **DIFERENCIAS EN LA NATURALEZA DE LAS POLICÍAS**

La Constitución Política de la República, en el inciso segundo de su artículo 101, dispone que las fuerzas de orden y seguridad pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, las que constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho y garantizar el orden público y la seguridad pública interior y que dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública. En su inciso tercero, al precisar la naturaleza de ambas instituciones, la norma establece claramente que las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes y que las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

A su vez, la Ley Orgánica de Carabineros de Chile define esta institución como policial, técnica y de carácter militar. Por su parte, la ley promulgada, concibió a la Policía de Investigaciones como una institución policial de carácter profesional, técnico y científico, cuyo personal estará sometido a un régimen jerárquico y disciplinario estricto.

Se afirma que de las disposiciones señaladas se desprende claramente que Carabineros e Investigaciones son instituciones que tienen naturalezas diferentes, lo que supone complejidades estructurales y funciones asignadas por ley también diversas, como es el caso del resguardo del orden público y la prevención, funciones predominantes de Carabineros, y las áreas estratégicas de extranjería y control migratorio en el caso de Investigaciones. Además, ambas instituciones enfrentan desafíos distintos.

## **CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA PERSPECTIVA POLICIAL**

La función garantizadora del orden y la seguridad pública interior del Estado se encuentra vinculada sustancialmente a la eficacia del ordenamiento jurídico. El orden público consiste en la tranquilidad que resulta del respeto a las normas de convivencia por la autoridad que ejerce sus atribuciones dentro del Derecho y la comunidad que la obedece y respeta, comprendiendo que es legítima.

De lo anterior, resulta que al aplicar este concepto a los fines de Carabineros, cuya función es esencialmente preventiva, se puede advertir que se altera el orden público cuando se rompe o simplemente se infringen las normas básicas de convivencia, al punto que se atenta contra la seguridad social, amagando el buen funcionamiento del Estado y la tranquilidad pública.

Respecto de la seguridad pública interior, en ella estriba en mantener libre y exento de peligro, daño o riesgo el normal ejercicio de los derechos y deberes por parte de gobernantes y gobernados en todo el territorio de la República.

La reforma constitucional que da lugar a la nueva dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad del Ministerio del Interior que se creó, manteniendo lo que dice relación con el orden público, específicamente lo relacionado con la dependencia funcional hoy existente de las policías –y, en especial, de Carabineros- en el Ministerio del Interior, crea un escenario particular, en que se plasma expresamente la separación entre ambas funciones.

Así, la Secretaría de Estado debe velar por las políticas públicas a desarrollar por las policías que tiendan a hacer más efectivo el control preventivo del delito, en coordinación con otras instituciones del Estado y armonizando los esfuerzos gubernamentales orientados a dicho objetivo.

Las funciones que se entregan en la institucionalidad actual, no se refieren a responsabilidades concretas por la ocurrencia de hechos individuales de violencia, por graves que éstos puedan ser. Su tarea, más bien, es promover y asegurar las condiciones que optimicen la prevención y control de la delincuencia. Y es precisamente por esa razón que la ley no le asigna competencias en el área relativa al orden público.

La dependencia de las policías de este nuevo Ministerio dice relación con los efectos administrativos, presupuestarios y de desarrollo y con la formulación, ejecución y evaluación de los planes, políticas y programas de su área de competencia. Ello no obsta a que, para otros efectos, las policías sigan relacionándose con los distintos órganos y servicios del Estado, tal como acontece con las instrucciones que imparte el Ministerio del Interior sobre el orden público y los Intendentes y Gobernadores en sus respectivos territorios jurisdiccionales.

Por su complejidad, el ejercicio de la función policial supone que Carabineros en su rol de controlador del orden público no pierda su condición de policía preventiva, pues la labor de prevención tiene un mayor espectro o alcance que la de control del orden público. En efecto, la actividad de prevención es constante, mientras que el control del orden público es puramente eventual, dado que se tratará de su restablecimiento en los casos en que se ha quebrantado.

Así, mediante la concreción de este cometido de control del orden público se logra potenciar la función preventiva, contribuyendo a generar verdaderas condiciones de paz social -objetivo último del rol preventivo-, siendo las funciones de prevención y de control del orden público complementarias y no contrapuestas.

## **ASPECTOS CLAVE PARA LA COMPRESIÓN DEL ROL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES**

El análisis institucional de las policías puede ser enfrentado desde diversas estrategias metodológicas que ponen el énfasis en las tareas que desarrolla, la efectividad de las mismas, el respeto al Estado de derecho, entre otros. En el presente reporte hemos optado por destacar tres aspectos que consideramos vitales para poder caracterizar las instituciones así como para evidenciar los posibles caminos de transformación. Estos son: El análisis de la doctrina policial, las funciones que cumplen dichas instituciones y los mecanismos de accountability.

- **La Doctrina Policial**

La existencia de principios doctrinarios y criterios de acción claros en materia de seguridad pública permite asegurar armonía y coherencia entre las distintas decisiones que se adopten en este ámbito. No cabe duda que las determinaciones tomadas en los diversos aspectos de la política criminal tienen impacto directo en las policías. Así, por ejemplo, la reforma de los sistemas de justicia que se ha llevado a cabo en varios países considerados en este estudio ha tenido consecuencias relevantes en la acción policial. De igual forma, medidas adoptadas por las instituciones policiales en términos de recursos, formación, equipamiento, criterios y creación o fortalecimiento de áreas especializadas, tienen consecuencias en todas las otras instancias del sistema de administración de la justicia penal. Es el caso de las modificaciones en la asignación de recursos humanos o técnicos que inciden en el funcionamiento del sistema en su totalidad.

Considerando tales interrelaciones, explicitar los lineamientos doctrinales es tarea central. Esto, pues cotidianamente los agentes policiales se ven enfrentados a la interpretación de medidas y órdenes, frente a las cuales el tipo de decisión que toman y la calidad del procedimiento que adoptan están determinados fuertemente por las concepciones, percepciones y principios que los guían; es decir, por los lineamientos doctrinales en los que se fundamentan las políticas institucionales. La consideración de tales principios por parte de los miembros de la institución es de gran importancia, porque en los sistemas democráticos la consecución de niveles aceptables de seguridad se debe hacer solo bajo el respeto irrestricto a los derechos humanos y el establecimiento de una situación social de seguridad para todos los ciudadanos. El actual contexto de los países de la región, en la perspectiva de sus avances democráticos, requiere entonces de una redefinición doctrinal de las instituciones policiales basada en la colaboración con otros organismos gubernamentales y la participación de la ciudadanía. El uso de la fuerza se convierte en este marco en una estrategia esperada solo en casos críticos, y al respecto se asume la necesidad de control interno y externo.

Sin duda, la orientación doctrinaria de las policías ha cambiado a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, a partir de la década de los sesenta la función relativa al orden y la seguridad pública estuvo enmarcada en la doctrina de la seguridad nacional, cuyo objetivo era la lucha contra el enemigo interno, constituido en

aquellos años por las personas y agrupaciones consideradas subversivas. En varios países de la región, una vez terminadas las dictaduras militares y las guerras civiles e iniciados los procesos de democratización, las instituciones policiales han intentado cambiar su orientación hacia un perfil más cercano a la ciudadanía. No obstante, continúan siendo cuestionadas, debido fundamentalmente a la percepción de ineficiencia y corrupción de los cuerpos policiales. De ello dan cuenta las diversas encuestas de opinión pública desarrolladas en América Latina y el Caribe, que muestran bajos niveles de confianza ciudadana en las policías.

- **Acerca de las funciones policiales**

El análisis de las funciones policiales permite conocer el rango de acción de las policías en una sociedad democrática. Si bien existen instituciones policiales dedicadas a la investigación de hechos delictivos y otras a su prevención, las segundas, objeto del presente reporte, tienen dos áreas de operación primordiales: el orden interno y la seguridad pública.

La función de mantenimiento del orden interno se vincula directamente con el mantenimiento del orden político, que puede verse amenazado por manifestaciones, revueltas o incluso atentados a la institucionalidad; adicionalmente, es parte de este tipo de función la vigilancia de eventos masivos de corte deportivo, político y cultural.

La seguridad pública, por su parte, se vincula con la función de protección de las personas y sus bienes. Para lograr este objetivo, las policías utilizan estrategias de control y prevención de la violencia y la delincuencia.

El balance de ambas funciones se vincula con las principales preocupaciones políticas y ciudadanas. Así, en aquellos contextos donde los conflictos políticos y sociales se presentan con mayor intensidad, se verifica una mayor preocupación policial por estos hechos.

Ahora bien, como sin duda la dotación policial es finita, el aumento del énfasis en una función impacta sobre la otra. Y dado que en la actualidad la mayoría de los países de América Latina y el Caribe enfrentan una situación de inestabilidad, marcada por el aumento de los delitos, el mayor contingente policial tiene como función principal la seguridad pública. Pero la decisión estratégica sobre la disponibilidad de personal para cada una de las funciones no es neutra, en el sentido que tiene un alto contenido político. Así, la concentración de acciones de la policía y su evaluación dependen del liderazgo civil en la definición de estrategias de acción que resguarden la seguridad de la ciudadanía.

- **“Accountability” del actuar policial**

La institución policial debe responder por el marco en el que se desarrollan sus actos y por sus consecuencias, dando cuenta de ellos y abriéndolos al escrutinio ciudadano. Junto con esto, la multiplicidad de estrategias que desarrolla cotidianamente la policía debe ser evaluada en cuanto a su eficacia, eficiencia e impacto. En general, en la mayoría de los países la evaluación de los servicios que presta la policía no cumple con esos criterios —los de eficacia, eficiencia e impacto, y se hace simplemente contabilizando el número de acciones ejecutadas, como arrestos, multas, notificaciones, fiscalizaciones, etc.

A esa limitación se agrega que la inversión de recursos carece de un seguimiento adecuado en la perspectiva de la efectividad de las acciones. Esta visión simplista sobre la forma de evaluar la acción policial está siendo superada por sistemas que incluyen indicadores del impacto de las iniciativas sobre la delincuencia y la sensación de inseguridad. El desarrollo de un sistema de información de estadísticas integradas es requisito indispensable para dicha tarea, así como la asociación con otras instituciones del sistema penal. Esto significa que sería posible evaluar los resultados de la actividad policial mediante el seguimiento de la recepción y destino que tienen sus actuaciones en las etapas siguientes del proceso, como se ha implementado durante este Gobierno. Esta forma, el sistema estadístico debiese entregar información sobre aspectos estructurales y funcionales de los cuerpos policiales, además de aquella indispensable información que les permita mejorar el trabajo operativo, la gestión estratégica, las tácticas en el ámbito de la vigilancia y de la prevención, la agilización de la respuesta, la evaluación cotidiana de la realidad puntual y la detección de áreas críticas en su relación con otros servicios.

Claramente, la policía difiere de otros organismos gubernamentales donde la definición de un sistema de evaluación es herramienta suficiente para calificar su accionar. En el caso de los organismos de seguridad se requieren mecanismos de control interno y externo debido, justamente, al monopolio del uso de la fuerza e importante poder discrecional de que gozan al momento de la intervención policial.

La autoridad o poder discrecional de las policías consiste en el ejercicio de definición y toma de decisión que hace cada funcionario al aplicar la norma legal en el cumplimiento de su función, lo que ocurre porque la ley contiene definiciones más o menos generales que deben aplicarse a una infinidad de situaciones similares, pero no idénticas. También se da este espacio de poder discrecional en razón de la simultaneidad de opciones que puede tener el policía al momento de actuar, todo lo cual estará determinado por sus características e historia personal, sus experiencias, valores, factores situacionales, entre otros. Todo esto supone riesgos en términos de la forma de controlar las actuaciones (definición y decisión) del funcionario y mantenerlas dentro de los principios democráticos, y en cuanto a reducir al mínimo los peligros de arbitrariedades.

Por su parte, los mecanismos de control interno tienen que ver directamente con la capacidad y voluntad institucional de castigar aquellas conductas inapropiadas desarrolladas por un funcionario. De esta manera, por vía del ejemplo, se va

consolidando una doctrina de profesionalismo y respeto al Estado de derecho. En muchos países estas instancias funcionan solo parcialmente y se complementan con controles externos ejercidos por la sociedad civil. Es importante destacar que los controles externos son generalmente limitados en su alcance, pero cumplen un rol fundamental en la consolidación de un modelo policial profesional.

### **Liderazgo Civil Democrático**

El liderazgo civil es, sin duda, un elemento central para los procesos de reforma del sector seguridad. La capacidad civil para avanzar en la profesionalización de las fuerzas del orden debe ir de la mano de la defensa del Estado de derecho. Es por esto que interesa resaltar la característica democrática de este liderazgo, cuyo principal objetivo es la consolidación institucional, dejando de lado prácticas de utilización política de las fuerzas de orden y seguridad. En este proceso se han identificado cuatro variables para la caracterización del liderazgo civil democrático presente en cada país. Ellas permiten una primera incursión en uno de los temas más importantes y menos estudiados de los procesos de mejora del sector seguridad en América Latina y el Caribe.

Las variables utilizadas para determinar la existencia y grado de liderazgo civil democrático en materia de seguridad son:

La presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial.

La presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones.

El nombramiento y funciones de la plana mayor policial.

El proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

### **Mecanismos De Control Interno Y Externo**

Con respecto a los mecanismos de fiscalización existentes en el sector, el control interno se vincula con aspectos de gestión policial. Prácticamente en todos los países se han creado instancias dedicadas a ello. En la mayoría de los casos las unidades encargadas de la fiscalización abordan aspectos administrativos en materia de regulación y control interno de la policía nacional.

De ella dependen, además, el Área de Asuntos Internos (para las faltas disciplinarias), la Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Derechos Humanos. A la Inspectoría se le adiciona el Consejo de Ética Policial, encargado de velar por el cumplimiento del marco legal y las regulaciones internas de la institución en lo que respecta a su funcionamiento.

Los países de la región muestran un déficit en cuanto a la cristalización de normas relativas a los aspectos disciplinarios del personal policial.

## **V. ACTIVIDADES CONJUNTAS DE LAS FUERZAS POLICIALES Y FUERZAS ARMADAS**

### **A) ÁMBITO INTERNACIONAL, EXPERIENCIA COMPARADA**

En el contexto descrito, la necesidad de hacer frente a la complejidad y envergadura de la problemática de la criminalidad ha propiciado la creación de instancias para la implementación de operativos conjuntos con las FF.AA. De acuerdo con la información disponible, las principales áreas donde se realizan actividades conjuntas en la región son el narcotráfico, el orden público y el terrorismo.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, principalmente en Centroamérica y el Área Andina, priman las operaciones conjuntas vinculadas al control del narcotráfico, en especial en las tareas de interdicción, erradicación, control y desarticulación de organizaciones narcotraficantes. Adicionalmente, a inicios de 2007 el presidente de México organizó una fuerza de tarea conjunta para enfrentar a los principales carteles de la droga.

Es importante mencionar que solo en el caso de Chile y Argentina, desde el retorno a la democracia, no se registra ningún tipo de actividades conjuntas entre las FF.AA. y la policía. En materia de orden interno, la diversidad regional es significativa. Un número importante de países aborda esta función mediante la articulación policial-militar, lo que otorga un amplio margen de acción a operaciones fundamentalmente vinculadas al control de manifestaciones sociales y otras acciones de desorden urbano y social. En otros países las tareas en operaciones conjuntas son más diversas; es el caso de Belice, donde entre las labores conjuntas se contemplan, además, acciones de control del crimen, auxilio ante desastres naturales y labores en zonas fronterizas. Algo similar ocurre en Guatemala, donde existen operativos conjuntos en lo que respecta al resguardo perimetral de recintos carcelarios.

Estas tareas conjuntas generan la interrogante sobre el mando, lo que puede dar cuenta de la primacía de una u otra fuerza, así como del involucramiento militar en temas de inteligencia policial. En este plano se pueden mencionar tres tendencias regionales: mando operativo ejercido por las FF.AA., por la policía, y/o radicado en el poder civil. En el primer caso se cuentan Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana.

En el segundo, donde el mando es policial, están Bolivia, El Salvador, Jamaica y Guatemala. Por último, entre los países en que el mando es ejercido por el poder civil, el ejemplo más significativo es Uruguay, donde, dependiendo de los operativos por realizar, les corresponde al Ministerio de Defensa o Interior

corresponde al Ministerio de Defensa o Interior ejercer las funciones de coordinación.

Acerca de este tema es posible mencionar algunos casos significativos, como la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ), que efectúa operativos conjuntos con las FF.AA. En varias ocasiones han intervenido en las favelas de la ciudad con el objetivo de recuperar armamento robado al Ejército, desbaratar bandas de narcotraficantes y ejercer el control de seguridad en eventos internacionales y procesos electorarios. En la práctica, tratándose de la mantención de la ley y el orden, las actividades conjuntas no tienen una conducción común, sino que son dirigidas por las autoridades propias de cada institución.

En el caso de Guatemala, el Ejército está facultado para coordinar con el Ministerio de Gobernación la ejecución de operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. Estas atribuciones se realizan mediante el Acuerdo Gubernativo 87-2000, que amplió las actividades para mantener el orden y la seguridad perimetral en los centros y cárceles del sistema penitenciario y en el cuidado de fronteras. La coordinación de estos operativos conjuntos suele estar a cargo de la Policía Nacional Civil, aunque, según los antecedentes recabados, recientemente se ha denunciado la ejecución de operativos militares autónomos en materia de seguridad pública. En este contexto, el Presidente y los ministros de Gobernación y Defensa han coincidido en la necesidad de unificar esfuerzos para combatir las “maras” y el crimen organizado, por lo cual se creó un comando central que debería permitir mejorar la toma de decisiones y la coordinación institucional. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) afirmó que los resultados en el período 2000-2003 de esta participación han sido negativos y que la intervención del Ejército en las crisis de la seguridad republicana es la solución más idónea.

Otro caso emblemático en la articulación de operaciones conjuntas es el colombiano, donde según lo expresa la Constitución Política la Fuerza Pública está compuesta por las Fuerzas Militares y la Policía. Dados los conflictos que ha sufrido el país, ambas fuerzas deben cumplir diversas tareas en materia de orden interno. De este modo, las unidades antisequestro y antinarcóticos de las Fuerzas Militares requieren de apoyo policial para el proceso de investigación y judicialización de los implicados. Sin duda, es en el área antinarcóticos donde existe una mayor coordinación y complementariedad, puntualmente en tareas de detección, control y erradicación de cultivos.

A partir de la década de los noventa, en diversos países de América Latina algunas unidades de inteligencia de las policías y las FF.AA. han realizado entrenamiento conjunto en materia de control del narcotráfico, financiado por Estados Unidos (principalmente en la Región Andina).

Ello se ha logrado mediante el condicionamiento de la ayuda económica a la obtención de la certificación que dicho país otorga anualmente.

## **B) CONTEXTO NACIONAL**

La Constitución Política contempla la participación directa de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Interior del Estado en casos excepcionales y limitados temporalmente, según el estado de excepción declarado. En tiempos normales, existe una clara diferenciación entre los ámbitos de acción de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: externo e interno, respectivamente.

Tanto el nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, como la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas -marco legal que regula las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas- circunscriben su accionar al ámbito externo, contemplando en el caso del Estatuto del Ministerio, su participación en labores de seguridad interior durante los estados de excepción constitucional.

La Ley de Seguridad del Estado, dispone la participación de los cuerpos armados en labores de orden y seguridad pública al decretarse el Estado de emergencia.

Por su parte, el DS N° 272 de 1985 que establece normas sobre constitución, misión, dependencia y funciones de las Fuerzas Armadas, señala que “la misión de las Fuerzas Armadas es disuadir o combatir toda amenaza externa o interna con el propósito de resguardar la soberanía. Asimismo, establece como una función conjunta la planificación y empleo de las fuerzas en actividades de seguridad interior. En el mismo decreto, la seguridad de las fronteras terrestres de “toda acción provocada desde el exterior” es sindicada como una función específica del Ejército. Mientras que la vigilancia y el control del espacio aéreo es atribución de la Fuerza Aérea. Al respecto, cabe señalar que aquellas disposiciones relativas a la seguridad interior podrían estar parcialmente derogadas por cuanto podrían contravenir normas de rango legal y constitucional.

La Armada, en tanto, en su rol de vigilante y controlador del territorio marítimo, cuenta con prerrogativas –que se encuentran en distintos cuerpos legales- para ejercer labores policiales en tiempos normalidad constitucional.

Por su parte, la normativa del sistema de inteligencia establece la cooperación interinstitucional, eso sí, delimitando los campos de acción de acuerdo al servicio responsable.

En nuestro país, no existe hoy en día un marco regulatorio constitucional, que permita la participación conjunta de fuerzas policiales y armadas. En este último año, han existido distintas iniciativas en el marco del combate al narcotráfico en la

zona de la frontera norte, dado el incremento del tráfico y tránsito de la droga en esta frontera trinacional.

Dichas iniciativas según lo planteado por el Subsecretario del Interior, estarían orientadas a la entrega de información por parte de la Fuerza Aérea y el Ejército, la Armada tiene un mandato especial en cuanto a la navegación se refiere, y todas las acciones de entrega de información estarían coordinadas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. A pesar del anuncio, no existe claridad sobre la normativa bajo la cual se ampararía dicha colaboración, ya que constitucionalmente no está permitida la participación, salvo en los casos de estado de excepción declarados por el Presidente de la República.

## **VI. CONCLUSIONES**

1. Según la Ley de Bases de Administración del Estado, los Ministerios son entes normativos, que fijan las políticas públicas pero sólo excepcionalmente las ejecutan directamente. Siguiendo esa línea de pensamiento, el proyecto establece que el nuevo Ministerio de Seguridad Pública ejecutará la política de seguridad pública a través de los Intendentes y Gobernadores, que son quienes tienen a su cargo también el manejo del orden público. En este esquema, las Policías, en lo operativo, se coordinarán con una sola autoridad Intendentes y Gobernadores- cuya competencia se extiende tanto al orden público como a la seguridad pública.
2. Intendentes y Gobernadores forman parte de la estructura del gobierno interior. En lo relativo a la seguridad pública, deben implementar la política definida a nivel nacional por el Ministerio del Interior, coordinado a través de las distintas subsecretarías, en sus respectivas jurisdicciones.
3. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública tienen a su cargo la definición de la política, así como la planificación estratégica la cual se ejecutará a través de Intendentes y Gobernadores en todo el país, con el auxilio de las policías; éstas se relacionarán con ellos para la ejecución de la misma en cada Región o Provincia, además de lo relativo en Gobierno Interior a lo relacionado con la seguridad pública y la prevención del delito de carácter nacional y en lo referente a la parte administrativa de su funcionamiento.
4. En lo relativo al enfoque de gestión en cuanto al Ministerio y las Policías, estas deben estar vinculadas a las prioridades institucionales en el propósito de potenciar sus áreas estratégicas de servicio y conservar las funciones que históricamente ha desarrollado.

5. Es necesario avanzar en una reforma interna ministerial e institucional de las policías, para adecuarla a las necesidades del Estado y la sociedad chilena actual, desde una perspectiva más pragmática en particular a dos aspectos: la coordinación y dependencia de las policías y la importancia de esclarecer en torno a qué necesidades -de seguridad pública o seguridad ciudadana- se ordena la creación de una nueva institucionalidad para el país y los roles de los órganos públicos.

6. Existe la necesidad de orientar de forma específica las obligaciones en el marco del fortalecimiento civil de las policías, la forma de interactuar con los distintos poderes del Estado, y con la ciudadanía.

7. Debe de perseguirse mejorar la calidad profesional en particular en la relación con el Sistema de Justicia, para ello la necesaria definición de funciones en materia del delito, en cuanto a no sobreponer las capacidades de Carabineros y la Policía de Investigaciones, de forma que pueda llegar a ser no un apoyo en la administración de justicia, dada la contrariedad en los procedimientos policiales, en caso de no estar apegados de forma estricta a la ley.

8. La planificación estratégica, debe de estar basada en los elementos tradicionales y en las amenazas no convencionales en materia de seguridad interior, como el narcotráfico. Lo anterior ya que el flagelo de este tipo de crimen y las consecuencias sociales, con una correcta planificación del Ministerio y las Policías, no deberían de requerir la intervención aún en formas de colaboración de las Fuerzas Armadas.

## **VII. BIBLIOGRAFÍA**

Flacso. (2010). Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y desafíos. Editorial Siglo XXI. Pp. 13-35,83-190

Flacso. (2007) Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe.versión digital

Flacso. (2008) Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: Desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina.

Flacso.(2005 ). Ciudad y Seguridad en América Latina. Lucia Damert y Gustavo Paulsen Editores.

Biblioteca del Congreso Nacional. Historia de la ley 20.502 Historia de la Ley 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. (2010).

## Páginas electrónicas consultadas

[http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20100329132046.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20100329132046.pdf)

[http://issuu.com/minterior/docs/chile\\_seguro?mode=a\\_p&wmode=1](http://issuu.com/minterior/docs/chile_seguro?mode=a_p&wmode=1)

<http://www.interior.gov.cl>

<http://www.defensa.gov.cl>

<http://carabineros.cl>

<http://pdi.cl>

[http://www.cesc.uchile.cl/serie\\_estudios.htm](http://www.cesc.uchile.cl/serie_estudios.htm)

[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd\\_07\\_america\\_latina.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf)

[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op\\_01\\_policiacomunitaria.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)