Minuta de Análisis

¿Qué ha ocurrido con los aumentos de dotación policial en Chile en los últimos años?

En las encuestas de opinión pública dadas a conocer recientemente en nuestro país, temas como delincuencia, terrorismo, y drogas, por mencionar algunos, se han posicionado dentro de los primeros lugares de preocupación de la ciudadanía.

Frecuente resulta escuchar frente a los emplazamientos de la ciudadanía por lograr mayores niveles de seguridad, una respuesta orientada a tener mayor dotación de carabineros y así lograr mayor presencia policial disuasiva.

Sin duda hoy este tema resulta bastante complejo, las razones son varias: las postulaciones a Carabineros han caído dramáticamente (sobre 75% y hasta 80%) en los últimos años, los funcionarios que se van a retiro cada año también han aumentado especialmente en un contexto de permanente crítica y exposición de sus actuaciones y eventuales sanciones, y por último, el aumento de años de formación también tiene un impacto en la frecuencia de egresados cada año (a modo de ejemplo, el aumento de 1 a 2 años de formación de suboficiales)

Aun cuando estoy totalmente de acuerdo en muchas de las decisiones adoptadas aun cuando tengan un impacto negativo en la dotación, creo que es absolutamente necesario considerar en lo futuro cómo será posible revertir estos procesos de huida del recurso humano policial, especialmente frente a una realidad delictiva que exige cada vez más, mayor presencia de la misma.

Los aumentos de dotaciones en democracia han tenido su correlato en siguientes leyes:

- El año 1990 se dicta la ley 19.006 que aumenta la dotación de Carabineros en 4.400 nuevas plazas
- La ley 19.127 aumentó las plazas en 2.000 el año 1992
- La ley 19.941 promulgada el año 2004 aumentó las plazas en 2.970
- El año 2006 se aumentan en 6.000 nuevas plazas por medio de la ley 20.104
- A principio de 2011 se promulga ley que aumenta dotación de Carabineros, los que llegarían a 10 mil más para el año 2014 incluyendo decisiones de liberación de funciones

administrativas de quienes pertenecen al escalafón de orden y seguridad y aumentando el porcentaje de llamados al servicio.

- El año 2015 se aprueba el aumento de dotación que habilita 6.000 nuevas plazas al año 2018.

En este contexto, hay dos aspectos respecto de los cuales valdría la pena detenerse y realizar algunas consideraciones:

- ¿Cuántos carabineros son necesarios hoy para hacer frente a la delincuencia?

  Hace algunos años atrás (2006) cuando se inició la primera tramitación del proyecto de ley que aumentaba sustancialmente la dotación de carabineros, se presentó asimismo un análisis que fijaba el horizonte de aumentos que serían necesarios para completar una dotación de efectivos de orden y seguridad ideal:

  "La *demanda de 57.175 Carabineros de Ord. y Seg. contrastada con la oferta definida en la Ley de Planta, con un total de 41.985 plazas (Ord. y Seg. + Alumnos), permite determinar un déficit de 15.190 Carabineros".*[1]

  Sin duda, hoy la realidad delictiva es otra, luego de que transcurrieran más de 15 años desde aquella estimación, razón por la cual sería interesante realizar y, en caso de que ya se cuente con ella, dar a conocer la nueva estimación de dotación ideal para Carabineros y en base a qué parámetros se realiza la misma.

- Por otra parte, es necesario entender ¿Que ha ocurrido en los últimos años con las dotaciones efectivas de orden y seguridad que vieron incrementadas sus filas tras la sucesiva aprobación de leyes que aumentaban las dotaciones legales?

  Este punto me parece que revierte especial atención, considerando que de acuerdo a presentaciones oficiales de Carabineros de Chile el año 2006 – a propósito de la ley que impulsara el entonces presidente Piñera para aumentar las plazas[2]- y en comparación con

[1] Carabineros de Chile, Proyecto de Ley de Incremento del Personal, 2010-2014.

[2] Ibidem

la cuenta pública que realizara el actual general director de la institución en el año 2021[3], se podría entender que tras 15 años de inversión presupuestaria y de formación de al menos 16 mil nuevos funcionarios de orden y seguridad, hoy contamos con una dotación efectiva muy similar a la que se daba a conocer el año 2006.

[3] https://www.carabineros.cl/secciones/Cuenta_Publica_2020/

Lámina N°1

Carabineros de Chile, Proyecto de Ley de Incremento del Personal, 2010-2014.

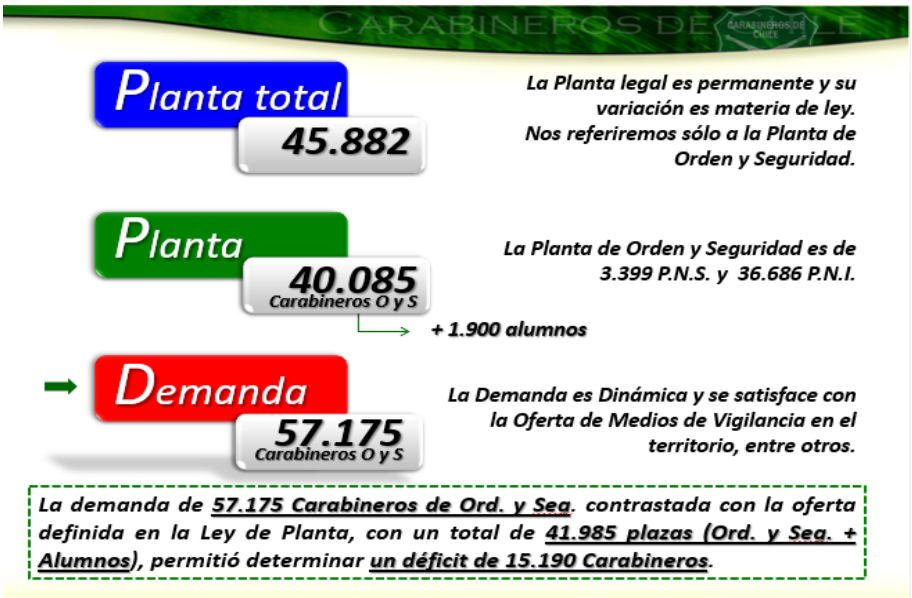

Lámina N°2

Cuenta Pública de Carabineros de Chile, 2021

Fuente: https://www.carabineros.cl/secciones/Cuenta_Publica_2020/

Aun cuando sea posible esclarecer algunas de las dudas presentadas en los párrafos anteriores, es necesario que en lo futuro sigan disponiéndose que medidas que permitan paliar los actuales déficit de dotación efectiva vigentes, entre ellas sería posible a mi juicio considerar: mantener la lógica de reducir tareas administrativas y por esta vía liberar funcionarios de operativos; incrementar el porcentaje de llamados al servicio y contar así con personal altamente experimentado; generar nuevos incentivos para aumentar las postulaciones y poder hacer selecciones en base a altos estándares curriculares, y finalmente, incentivar la incorporación de profesionales como lo fueron los Oficiales Policiales Profesionales (conocidos por si abreviatura OPP) en la Policía de Investigaciones a labores como Labocar y otras unidades especializadas , que también permitan liberar tareas propiamente de orden y seguridad.

Bien sabemos a partir del acopio de y de la literatura hoy disponibles en esta materia, que la sola presencia policial no significará necesariamente una disminución en los delitos cometidos, en la medida que ello no vaya aparejado de una eficaz persecución e investigación criminal y que evite que quienes son detenidos puedan quedar en libertad una y otra vez; y, en la medida que la presencia policial solo se traduzca en un desplazamiento territorial de los delitos, para lo cual será clave contar con la información necesaria que permita prever dicho efecto y contrarrestarlo.

Columna de Opinión

¿Qué ha ocurrido con los aumentos de dotación policial en Chile en los últimos años?

En las encuestas de opinión pública dadas a conocer recientemente en nuestro país, temas como delincuencia, terrorismo, y drogas, por mencionar algunos, se han posicionado dentro de los primeros lugares de preocupación de la ciudadanía.

Frecuente resulta escuchar frente a los emplazamientos de la ciudadanía por lograr mayores niveles de seguridad, una respuesta orientada a tener mayor dotación de carabineros y así lograr mayor presencia policial disuasiva.

Sin duda hoy este tema resulta bastante complejo, las razones son varias: las postulaciones a Carabineros han caído dramáticamente (sobre 75% y hasta 80%) en los últimos años, los funcionarios que se van a retiro cada año también han aumentado especialmente en un contexto de permanente crítica y exposición de sus actuaciones y eventuales sanciones, y por último, el aumento de años de formación también tiene un impacto en la frecuencia de egresados cada año (a modo de ejemplo, el aumento de 1 a 2 años de formación de suboficiales)

Aun cuando estoy totalmente de acuerdo en muchas de las decisiones adoptadas aun cuando tengan un impacto negativo en la dotación, creo que es absolutamente necesario considerar en lo futuro cómo será posible revertir estos procesos de huida del recurso humano policial, especialmente frente a una realidad delictiva que exige cada vez más, mayor presencia de la misma.

En este contexto, hay dos aspectos respecto de los cuales valdría la pena detenerse y realizar algunas consideraciones:

¿Cuántos carabineros son necesarios hoy para hacer frente a la delincuencia?

Hace algunos años atrás (2006) cuando se inició la primera tramitación del proyecto de ley que aumentaba sustancialmente la dotación de carabineros, se presentó asimismo un análisis que fijaba el horizonte de aumentos que serían necesarios para completar una dotación de efectivos de orden y seguridad ideal:

"La *demanda de 57.175 Carabineros de Ord. y Seg. contrastada con la oferta definida en la Ley de Planta, con un total de 41.985 plazas (Ord. y Seg. + Alumnos), permite determinar un déficit de 15.190 Carabineros".*[1]

Sin duda, hoy la realidad delictiva es otra, luego de que transcurrieran más de 15 años desde aquella estimación, razón por la cual sería interesante realizar y, en caso de que ya se cuente con ella, dar a conocer la nueva estimación de dotación ideal para Carabineros y en base a qué parámetros se realiza la misma.

Por otra parte, es necesario entender ¿qué ha ocurrido en los últimos años con las dotaciones efectivas de orden y seguridad que vieron incrementadas sus filas tras la sucesiva aprobación de leyes que aumentaban las dotaciones legales?

Este punto me parece que revierte especial atención, considerando que de acuerdo a presentaciones oficiales de Carabineros de Chile el año 2006 – a propósito de la ley que impulsara el entonces presidente Piñera para aumentar las plazas[2]- y en comparación con la cuenta pública que realizara el actual general director de la institución en el año 2021[3], se podría entender que tras 15 años de inversión presupuestaria y de formación de al menos 16 mil nuevos funcionarios de orden y seguridad, hoy contamos con una dotación efectiva muy similar a la que se daba a conocer el año 2006.

Aun cuando sea posible esclarecer algunas de las dudas presentadas en los párrafos anteriores, es necesario que en lo futuro sigan disponiéndose que medidas que permitan paliar los actuales déficit de dotación efectiva vigentes, entre ellas sería posible a mi juicio considerar: mantener la lógica de reducir tareas administrativas y por esta vía liberar funcionarios de operativos; incrementar el porcentaje de llamados al servicio y contar así con personal altamente experimentado; generar nuevos incentivos para aumentar las postulaciones y poder hacer selecciones en base a altos estándares curriculares, y finalmente, incentivar la incorporación de profesionales como lo fueron los Oficiales Policiales Profesionales (conocidos por si abreviatura OPP) en la Policía de

[1] Carabineros de Chile, Proyecto de Ley de Incremento del Personal, 2010-2014.

[2] Ibidem

[3] https://www.carabineros.cl/secciones/Cuenta_Publica_2020/

Investigaciones a labores como Labocar y otras unidades especializadas , que también permitan liberar tareas propiamente de orden y seguridad.

Bien sabemos a partir del acopio de y de la literatura hoy disponibles en esta materia, que la sola presencia policial no significará necesariamente una disminución en los delitos cometidos, en la medida que ello no vaya aparejado de una eficaz persecución e investigación criminal y que evite que quienes son detenidos puedan quedar en libertad una y otra vez; y, en la medida que la presencia policial solo se traduzca en un desplazamiento territorial de los delitos, para lo cual será clave contar con la información necesaria que permita prever dicho efecto y contrarrestarlo.

Pedro Araya Guerrero

Senador de la República

El Contralor y su exposición ante la Comisión de Normas Transitorias; un traspié peligroso en la última etapa de la Convención Constitucional.

Como bien sabemos, Chile se encuentra inmerso en discusiones trascendentales respecto del marco constitucional que regirá a nuestro país en el futuro. En medio de ello, la Convención Constitucional ha terminado el borrador de nueva Constitución, el que hoy está sometido a la revisión de las comisiones de armonización y de normas transitorias, ambas cruciales para reparar los ripios e inconsistencias que el texto pueda tener y fijar las velocidades de implementación de sus variadas normas e institutos.

Efectivamente, el texto tiene una serie de imperfecciones que esperamos, al menos en buena parte, sean salvadas por la comisión de armonización y, asimismo, requiere fijar los tiempos de entrada en vigencia de buena parte de sus normas, tarea de la comisión de normas transitorias y de la que se ha dicho flexibilizaría el principio constitucional de que sus normas rigen *in actum*, dando los tiempos adecuados para la redacción y aprobación de las leyes que el texto constitucional demanda para hacer carne sus postulados.

En ese ámbito la exposición del Contralor General de la República, precisamente en Antofagasta ciudad y región que represento, ante la Comisión de Normas Transitorias de la Convención, abrió el debate de lo que podría ser un intento por legislar saltándose al Congreso, no porque el Contralor así lo hubiera planteado, sino porque dio pie para que ello fuera una posibilidad mucho más allá de su propia propuesta.

Lo que el Contralor dijo, para ser muy claros, fue que una vez que inicie la nueva Constitución será necesaria la dictación de una serie de normas legales que inciden en la administración del Estado, y adelantó que "si dichas normas no se dictan, sería plausible sostener que normas actualmente vigentes, legales y reglamentarias, podrían adolecer de inconstitucionalidad sobrevenida o resultar inaplicables producto de la nueva realidad jurídica".

Para evitar lo anterior el Contralor Bermúdez sugirió dos caminos: a) encomendar al Congreso la dictación de las leyes que se requieren, dentro del plazo previsto en las disposiciones transitorias que la Comisión de Normas Transitorias proponga al Pleno; y b) entregar al Presidente de la República la facultad de dictar decretos con fuerza de ley adecuatorios (DFLA) de ciertas normas bases de la administración del Estado dentro de un plazo acotado, sometiéndolo a límites y controles reforzados fijados por la Comisión de Normas Transitorias en el régimen transitorio.

Y según el Contralor las leyes que debiesen ser objeto de adecuación serían: la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, los estatutos administrativos, la Ley de Bases de Contratación Pública, la Ley sobre probidad de la función pública y prevención de los conflictos de intereses, la Ley sobre Acceso a la

Información Pública, las leyes de los órganos de la Administración del Estado, y las leyes sobre administración financiera.

Como puede apreciarse el Contralor no plantea saltarse el Congreso, pero da pie a ello por las razones que a continuación expongo.

En primer lugar, porque su propuesta conlleva la creación de un instituto nuevo en nuestro ordenamiento jurídico, que lejos de requerir del requisito constitucional de la delegación por el Congreso en el Presidente de la República de una parte de su potestad legislativa, situación ineludible en los decretos con fuerza de ley (DFL), lo exime de ello, suprimiendo de plano el debate democrático con la participación de mayorías y minorías, esencial a todo estado de derecho, transformando al Presidente de la República en el único capaz, no sólo de ejecutar los mandatos constitucionales, sino que de interpretar y llevar a la práctica las normas de la nueva Constitución.

Claramente el Contralor se equivocó, pues los decretos con fuerza de ley (DFL), que por tal razón así se denominan, requieren de una habilitación previa, expresa y acotada por parte del Legislativo, pero nunca por parte del poder constituyente que carece de facultades legislativas y que por esta vía se las tomaría de soslayo y sin mandato soberano para ello. Por algo el Contralor hasta debió modificar el nombre de este nuevo instituto y llamarle decretos con fuerza de ley adecuatoria (DFLA), pues tal instituto no existe ni ha existido mandato alguno del pueblo para que exista.

En segundo lugar, porque el Contralor si bien señaló el ámbito de acción que tal delegación adecuatoria debería tener, no aquilató ni la importancia de las normas que enumeró ni menos la capacidad creatividad de los propios constituyentes que, con su exposición como aval, podrían perfectamente pretender extender tal delegación a otras materias como, por ejemplo, la seguridad social, el catálogo de derechos y su forma de materialización, la determinación del precio justo en materia de expropiaciones y del procedimiento mismo para concretarlo, u otras variopinto temáticas que ellos determinen, creatividad que de sortear el Pleno generaría una tensión política y social sin dimensiones hasta el plebiscito de salida e, incluso, con posterioridad a la aprobación del texto constitucional en función del ámbito de ejercicio, por parte del Presidente de la República, de un poder unilateral de legislatura hasta ahora inexistente en nuestro ordenamiento jurídico.

Si lo anterior pareciera poco probable, baste recordar que en forma muy inmediata a la exposición del Contralor fue el propio Giorgio Jackson, Ministro de la Secretaría General de la Presidencia, quien respaldó la propuesta y fue más allá, incluso, al señalar que podía ser un buen incentivo para que el Congreso en plazos razonables alcanzara los acuerdos que permitieran dotar al país de las leyes que la aplicación del nuevo texto constitucional demandará, pero que ello no podía ser eterno y que no se podía permitir que ciertas adecuaciones tomen 10 ó 15 años, transformándolo en letra muerta. A pocas palabras buen entendedor, dice el refrán.

En síntesis, el Contralor en un traspié peligroso dio pie para el diseño de un nuevo instituto nunca antes visto en nuestro ordenamiento jurídico constitucional: los decretos con fuerza de ley adecuatorios (DFLA), posibilitando su competencia respecto de leyes de trascendencia y su extensión a materias que, de aprobarse por el Pleno de la Convención, permitirían sustraer del debate democrático buena parte de la fase legislativa del proceso constituyente; y todo ello con el gentil auspicio de un Ministro que, a ratos, más parece interesado en preparar el segundo tiempo de un gobierno sin mayorías parlamentarias, que en sentar las bases de un texto constitucional que verdaderamente interprete los anhelos de la gran mayoría del país, permitiendo el reencuentro, sobra la base de la adhesión a normas verdaderamente comunes, de un Chile cada vez más dividido y polarizado.

Pedro Araya Guerrero
Senador de la República