

Autor: **REINALDO JOSE RIOS CATALDO**, General ®,  
Abogado, Magister Ciencia Política U. de Chile,  
Postgraduate Criminal Justice and Sciences, University of Leicester, UK.  
Diplomado en Derecho Procesal Penal UNIACC  
Prof. de Derecho Escuela de Carabineros

**LAS FUERZAS DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA:  
UNA RELACIÓN SIN SUBORDINACIÓN NI DEPENDENCIA CON EL PODER  
JUDICIAL NI CON EL MINISTERIO PÚBLICO,  
PERO SÍ UN TRABAJO MANCOMUNADO.**

**I.- INTRODUCCIÓN.-**

La implementación de un nuevo sistema penal, caracterizado por la diferenciación e independencia de las funciones de investigación y juzgamiento, requiere la creación de nuevos organismos responsables de su desarrollo.

En el antiguo sistema bastaba la presencia del Juez del Crimen para la actuación y resolución de todas las etapas de un proceso penal. En el nuevo sistema surge la presencia de nuevos actores: el Ministerio Público, los Tribunales de Garantía, la Defensoría Penal Pública y los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal.

El **Ministerio Público**, es el organismo al que, por intermedio de los Fiscales que lo integran y con el apoyo directo de Carabineros y la Policía de Investigaciones, se le confía en forma exclusiva la tarea de dirigir la investigación y se le impone el deber de acusar si es procedente y sustentar la acusación ante los Tribunales para que tenga lugar el proceso penal.

Desde la creación del Ministerio Público en Chile, se han venido suscitando una serie problemas en la relación profesional existente entre los Fiscales y las Policías, acentuándose más aún esta situación con los integrantes de Carabineros de Chile.

El problema radica específicamente en dos puntos de la esencia, a saber: **(a)** Dirigir los Fiscales en forma exclusiva la investigación; y, **(b)** Impartir éstos, órdenes a Carabineros y a la Policía de Investigaciones para el desarrollo de procedimientos requeridos para la investigación.

El desarrollo profesional ha traído cuestionamientos hacia las evidencias aportadas por la policía y fallas de coordinación con el Ministerio Público no sólo en la persecución penal, sino que en el control de vándalos durante incidentes de alteración del orden público.

El tema incluso estuvo presente en un almuerzo sostenido entre el Presidente Sebastián Piñera y la cúpula de la Fiscalía de Chile, donde los persecutores realizaron una autocrítica y dieron cuenta de problemas de coordinación con las policías.

## **II.- ANÁLISIS Y ESTUDIO**

Tanto para los politólogos como para las ciencias jurídicas, la policía es un sujeto procesal no interviniente del procedimiento penal, al tenor de lo que establece el artículo 12º del nuevo Código Procesal Penal<sup>1</sup>. La politología considera a la Policía un auxiliar u órgano colaborador en las tareas de investigación criminal. Para la ciencia forense, no cabe dudas de que su función es central en la fase de la investigación preparatoria de los delitos.

Su posición en los sistemas comparados de justicia criminal es de tal entidad, que se la define como la “verdadera gestora de la investigación”<sup>2</sup>, destacando su “dominación fáctica”<sup>3</sup> de la fase preparatoria del proceso penal y su amplia autonomía del Ministerio Público, a pesar que, en general, los textos legales tratan de subordinarla, ya sea orgánica y/o funcionalmente al Ministerio Público, lo que es un sofisma.

---

<sup>1</sup> **Código Procesal Penal Chile:** Art. 12. Intervinientes. Para los efectos regulados en este Código, se considerará intervinientes en el procedimiento al fiscal, al imputado, al defensor, a la víctima y al querellante, desde que realizaren cualquier actuación procesal o desde el momento en que la ley les permitiere ejercer facultades determinadas.

<sup>2</sup> Jung (H.), “Vers un nouveau modèle du procès pénal ?”, en *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 1991, p. 526.

<sup>3</sup> Bottke (W.), “Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Legalitätsprinzip”, en *Meyer Gedächtnisschrift*, 1990, p. 131.

Nos referiremos en primer lugar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y su relación con el Poder Judicial.

### **2.1.- Fuerzas de Orden y Poder Judicial.-**

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, sólo están integradas 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” como se desprende del Artículo 101º, inciso 3º de la CPR80, lo cual es concordante con el Art. 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros<sup>4</sup>.

Se limita así el alcance del objetivo y de la función de la fuerza pública, que hasta la entrada en vigencia de la presente Constitución, se estimaba que representaba la organización que el Estado había generado para el resguardo y defensa de su integridad territorial, su acervo moral e identidad histórico-cultural.

La nueva concepción mira más bien a servir de eficiente brazo armado, para la correcta aplicación de la ley, auxiliando debidamente a los tribunales de justicia en la ejecución de las resoluciones judiciales, al carecer éstos de organismos propios que hagan cumplir sus decisiones. La estructura del Estado concibe que la “fuerza pública es imprescindible para la vigencia de las normas jurídicas y la juricidad de un país.”<sup>5</sup>

Recordemos que esta nueva concepción de servir de eficiente brazo armado del Poder Judicial, nace con la Ley N° 18.857, de 6 de diciembre de 1989, que modificó el artículo 74º del Código de Procedimiento Penal de 1906, estableciendo que Carabineros debía cumplir las órdenes y resoluciones emanadas de los tribunales de justicia en todos aquellos lugares en que no existiese Policía de Investigaciones, y también en aquellos casos que el tribunal así lo dispusiera.

---

<sup>4</sup> **Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile:** “Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho”.

<sup>5</sup> Verdugo Marincovic, Mario: Derecho Constitucional, Tomo II, Edit. Jurídica de Chile, Segunda Edición actualizada, año 1999, pág.338.

Posteriormente y durante el gobierno de Patricio Aylwin, se dictó la Ley N° 19.077, publicada en el Diario Oficial el 28 de agosto de 1991, que permitió tanto a Carabineros de Chile como a la Policía de Investigaciones efectuar las diligencias preliminares de toda investigación referida a delitos contra las personas, robo, hurto y comercio ilícito de estupefacientes, lo que incrementó notablemente las atribuciones de Carabineros en este ámbito.

Con la dictación de la Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, que entró en vigencia 4 días después que don Patricio Aylwin asumiera la presidencia de Chile, se consolidó el estatus de policía investigativa de esta institución, al permitir su artículo 3°, que ella puede establecer los servicios policiales que estime necesarios para el cumplimiento de sus finalidades específicas, “siempre que no interfiriera con servicios de otras instituciones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional...”. También se instituyó que la investigación de los delitos podía ser desarrollada “en sus laboratorios y organismos especializados.”<sup>6</sup>

El Art. 76° de la Constitución señala que: “La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley.” Se eleva de este modo a rango constitucional el artículo 1° del Código Orgánico de Tribunales.

Entonces, la relación de las FF.OO con Poder Judicial, nace en el 3° inciso de este Artículo 76° de la CPR80<sup>7</sup>, en que se prescribe que: “Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren”. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine.

Y, delimita, inmediatamente este precepto legal sobre las Fuerzas de Orden: “La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar”.

---

<sup>6</sup> Labocar y SIP. Año 1994.

<sup>7</sup> Concordancia con **el Artículo 4° de la LOC de Carabineros de Chile** señala que esta Institución “prestará a las autoridades judiciales el auxilio de la fuerza pública que éstas soliciten en el ejercicio de sus atribuciones”.

Lo anterior, necesariamente implica la existencia de un proceso y una resolución que cumpla con los requisitos procesales que la ley establece.

Por tanto, salvo en la situación preindicada, los tribunales y los jueces están legalmente impedidos de instruir u ordenar a Carabineros de Chile sobre la forma que esta institución deba cumplir con su función constitucional de resguardar el orden público. En consecuencia, no existe en la especie, una relación de subordinación y dependencia de parte de Carabineros de Chile al Poder Judicial, sino tan solo una de carácter profesional y funcional.

Carabineros de Chile, en su relación profesional y protocolar con la Corte Suprema, tiene destacado ante el máximo Tribunal de Justicia un Edecán que sirve de enlace entre dicho Poder del Estado y la Institución referida.

## **2. 2.- Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y Ministerio Público.**

Al referirnos a la relación de estas Fuerzas con el Ministerio Público, sin dudas que la correspondencia en comento nace del cumplimiento de los mandatos judiciales dictados por los Tribunales que son los llamados legítimamente a hacerlo.

En efecto las FF.OO, tanto en el antiguo Código de Procedimiento Penal como el Código Procesal Penal nuevo, cumplen las resoluciones emanadas de los tribunales, sean estas órdenes de citación, detención, investigación o aprehensión, según sea el caso. El Artículo 24º del Código Procesal Penal, inciso 2º, señala que: “El tribunal podrá ordenar que una o más notificaciones determinadas se practicaren por otro ministro de fe o, en casos calificados y por resolución fundada, por un agente de la policía”.<sup>8</sup>

En el nuevo sistema las FF.OO pueden ser requeridas sin más trámite por los Fiscales para estos cometidos como para coadyuvar en las investigaciones criminales que se les encomienden<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Código Procesal Penal, Chile: Art. 24º, inciso 2º.- “El tribunal podrá ordenar que una o más notificaciones determinadas se practicaren por otro ministro de fe o, en casos calificados y por resolución fundada, por un agente de la policía”.

<sup>9</sup> Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público N° 19.640, de 15 de octubre 1999, Art. 4º:

Así se desprende del nuevo Código Procesal Penal, promulgado por ley 19.696, publicado en D.O. el 12 de octubre de 2000 que al referirse al **Poder coercitivo** en su Artículo 34° señala que: “En el ejercicio de sus funciones, el tribunal podrá ordenar directamente la intervención de la fuerza pública y disponer todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las actuaciones que ordenare y la ejecución de las resoluciones que dictare”.

Del mismo modo, el Artículo 77° del mismo texto legal, rubro Facultades, prescribe que:” Los fiscales ejercerán y sustentarán la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Con ese propósito practicarán todas las diligencias que fueren conducentes al éxito de la investigación y dirigirán la actuación de la policía”, con estricta sujeción al “principio de objetividad consagrado en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público”<sup>10</sup>.

**El Artículo 79° en sus incisos 1° y 2°** se refieren a la función de la policía en el procedimiento penal y sobre el particular señalan que, las FF.OO son auxiliares “del ministerio público en las tareas de investigación y deberá llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en este Código”.

Con respecto a Carabineros de Chile en el inciso 3° del Art. 79° señala que esta Institución “...en el mismo carácter de auxiliar del Ministerio Público, deberá desempeñar las funciones previstas en el inciso precedente cuando el fiscal a cargo del caso así lo dispusiere”.

La relación de Carabineros en la Investigación se circunscribe al cumplimiento de las orientaciones y del direccionamiento dado por los Fiscales.

Así se desprende de lo prescrito en el Art. 77° del Código Procesal Penal, los Fiscales dirigirán la actuación de la policía. Y, ello, se encuentra en directa relación con el Artículo 80° del mismo texto legal que indica que “Los funcionarios señalados ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales y de acuerdo a las instrucciones que éstos les impartieren para los efectos de la investigación, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades de la institución a la que pertenecieren”.

---

<sup>10</sup> Ibid: Art. 3°.

Sobre esta materia se presentó un proyecto de ley con el objeto de circunscribir en forma más clara las atribuciones de los fiscales y, potenciar las de las policías en el ejercicio profesional de la Investigación y gestión forense.

Pese a lo señalado, la ley establece la subordinación únicamente funcional de la policía al Ministerio Público, dejando incólume su dependencia orgánica a la superioridad de la respectiva Institución. Para la doctora en Derecho MARIA INES HORVITZ LENNON, “esta situación tiene repercusiones inmediatas en el nivel de la responsabilidad disciplinaria, del control y aplicación de sanciones sobre los funcionarios policiales”, y no está de acuerdo con ello,<sup>11</sup> pues sólo se remite al Ministerio Público a informar de las faltas administrativas del personal de Carabineros al Mando Institucional.

En esta posición la Doctora HORVITZ LENNON, quiere hacer valer la prevalencia de la autoridad civil por sobre la uniformada, pero equivoca el verdadero sentido constitucional sobre la separación de los poderes y la independencia de las instituciones básicas del Estado.

Referente a las Comunicaciones entre el Ministerio Público y la policía, éstas se someten al Art. 81º, que señala que las comunicaciones que “debieren dirigirse en relación con las actividades de investigación de un caso particular se realizarán en la forma y por los medios más expeditos posibles”.

Respecto de la imposibilidad de cumplimiento de los mandatos, el **Art. 82º prescribe que:** “El funcionario de la policía que, por cualquier causa, se encontrare impedido de cumplir una orden que hubiere recibido del Ministerio Público o de la autoridad judicial, pondrá inmediatamente esta circunstancia en conocimiento de quien la hubiere emitido y de su superior jerárquico en la institución a que perteneciere”.

Sin embargo, acota el artículo precedente que: “El fiscal o el juez que hubiere emitido la orden podrá sugerir o disponer las modificaciones que estimare convenientes para su debido cumplimiento, o reiterar la orden, si en su concepto no existiere imposibilidad”.

---

<sup>11</sup> Horvitz Lennon, Maria Ines: “Derecho Procesal Penal Chileno”, Tomo I, Editorial Jurídica, p. 179, año 2002.

El Fiscal Nacional cuenta con un Oficial Jefe de Carabineros de Chile como enlace entre su Ministerio y la Institución predicha.

### **2.3.- Principales desencuentros profesionales entre Carabineros y los Fiscales:**

Los hechos desafortunados se centran en la falta de retroalimentación; en pesquisas postergadas, coordinación y prioridades. Examinaremos resumidamente cada una de ellas:

**(a) Sin retroalimentación:** Consiste que "en ocasiones se ha solicitado al fiscal que lleva la causa, diversas órdenes de detención y allanamiento en contra de personas que han sido identificadas y sobre las cuales existen pruebas objetivas de su participación en los hechos delictuales que se investigan, sin producirse una retroalimentación respecto a las resoluciones adoptadas por el fiscal, con la finalidad de mejorar los procesos".

Agrava lo anterior que: "Algunos fiscales a los cuales se les han solicitado órdenes de detención para determinadas personas, una vez obtenidas, deciden entregarlas a la Policía de Investigaciones, no obstante que el proceso investigativo fue realizado en su totalidad por Carabineros".

Por otra parte, existiendo "elementos probatorios para requerir las órdenes de detención, algunos fiscales no las solicitan en forma inmediata y las postergan, argumentando que el juez de garantía no es conocido y saben que les puede negar la orden solicitada. También, esperan otros momentos con el objetivo de obtener los bonos de gratificación".

**(b) Pesquisas postergadas.-** Respecto a esta materia en "oportunidades, se postergan o anticipan diligencias por existir situaciones particulares de los fiscales (feriado, permiso, comisiones de servicio), ocasionando un trastorno operacional en la investigación (se actúa a la medida)".

Respecto a "procedimientos o investigaciones con detenidos, donde se realizan la totalidad de los cursos de acción investigativos con un fiscal determinado, al momento de llegar al control de detención, se presenta un fiscal distinto al responsable de la investigación, el cual desconoce en plenitud la totalidad de

las diligencias realizadas".

( c ) **En el plano de la coordinación**, hay "dificultad para tomar contacto directo con los fiscales por vía telefónica, toda vez que las instrucciones iniciales provienen de un call center, en el cual no se entrega el teléfono directo del fiscal a raíz de políticas internas, generando demoras innecesarias en procedimientos o investigaciones que necesitan coordinaciones, autorizaciones judiciales u otra acción relevante para la toma de decisiones en forma oportuna".

(d) **En cuanto a las Prioridades**, la percepción policial sobre la relevancia que los persecutores dan a las diferentes causas, "existe una visión en las fiscalías regionales, en el sentido de que debe darse prioridad a los casos de alta complejidad y entienden que los archivos provisionales son parte de las alternativas que el proceso penal permite y que los niveles de archivos provisionales 'se encuentran dentro de cifras razonables' si se comparan con cifras de otros países".<sup>12</sup>

### III.- CONCLUSIONES.-

A.- Conforme a lo prescrito en la Constitución Política, los Tribunales de Justicia para cumplir con la misión que les compete, asignada en el Art. 76º, disponen del Ministerio Público y de las Policías.

B.- El rigor del análisis, me impone, a lo menos dar cuenta de la siguiente reflexión: "La ejecución de toda actuación del procedimiento que importe una perturbación de derechos constitucionales, requiere de autorización judicial previa".

Lo anterior es de la esencia, pues demarca la función del Órgano Jurisdiccional frente al Órgano Persecutor, que no puede actuar sin orden previa emanada de Tribunal competente y por una causa en proceso.

---

<sup>12</sup> **Kléber Monlezun Cunliffe** Abogado. Lillo, Monlezun & Orrego Abogados S.A. [kleberm@lmoabogados.cl](mailto:kleberm@lmoabogados.cl) Teléfono: (56) 2-3663900 Fono fax: (56) 2-3670716 Código Postal: 8320221 Miraflores 113 Of. 81 Santiago – Chile. Documento de carabineros cuestiona labor de Fiscales.

C.- En consecuencia, en lo que respecta a los Fiscales, Carabineros debe respetar las instrucciones impartidas por éstos en relación a un determinado delito o hecho que presenta los carácter de tal y, en ese orden, la policía debe cumplir las órdenes de los fiscales sin más trámite y sin poder efectuar calificaciones sobre su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad.

D.- En lo se refiere a los Tribunales de Justicia, éstos están impedidos de instruir a Carabineros de Chile sobre la forma que esta institución debe cumplir su función constitucional de garantizar y resguardar el orden público y, no tienen mando sobre el Personal de Carabineros, salvo en el hecho concreto.

E.- Carabineros de Chile, no se encuentra sometido a subordinación y dependencia ni del Ministerio Público ni del Poder Judicial, sino del Ministerio del Interior como lo prescribe el Art. 101, inciso 2º del CPR80. En consecuencia, los Fiscales que no respetan esta norma, se encuentran actuando ilegalmente y fuera de sus funciones específicas y carente de toda autoridad.

F.- Existe de parte de los Fiscales una claro desafecto hacia el profesionalismo que ejecuta Carabineros de Chile en el cumplimiento de su función profesional preventiva e investigativa, llegando a desconocer su autoridad legítima constitucional para el resguardo del Orden Público, como ocurrió en la explanada del Centro de Justicia de Santiago.

G.- El hecho provocado en la explanada producto de un claro desacierto de los Fiscales allí presentes, no sólo provocó un incidente que vulnera el “Principio de Autoridad” sino que, puede sentar bases para aquellos que quieran aprovecharse de esta debilidad en que no ha habido una clara señal de voluntad política para ser corregida por la Fiscalía Nacional.

Finalmente concuerdo con lo señalado por el Ministro del Interior Andrés Chadwick al señalar que siempre debe “predominar el respeto entre Carabineros y fiscales”, y que este respeto “tiene que ser absolutamente recíproco y debe permanecer y cuidarse siempre”, pues se quiera no, en ellos descansa la seguridad, confianza y certeza de la Investigación Forense.