



Contraloría General de la República

Dictamen	015919N17				
Estado	-	Nuevo	SI	Carácter	NNN
NumDict	15919	Fecha emisión	03-05-2017		
Orígenes	DJU				

Referencias

[168992/2017](#)

Decretos y/o Resoluciones

-

Abogados

[FCC](#)

Destinatarios

[Alcalde de la Municipalidad de Calera de Tango](#)

Texto

No corresponde que una municipalidad cree un cuerpo uniformado con la denominación de policía comunal, ni que se le asignen funciones que excedan aquellas que legalmente competen a las entidades edilicias.

Acción

aplica dictámenes 12287/2002, 24108/2009, 46880/2010, 75296/2013

Fuentes Legales

pol art/24, pol art/101 inc/2, ley 18961 art/1, ley 18961 art/3, ley 18961 art/4, dl 2460/79 art/1, dl 2460/79 art/4, dl 2460/79 art/5, dl 2460/79 art/6 inc/1, dl 2460/79 art/2, CPR tit/IV par/3, ley 18695 art/63 lt/p, ley 18695 art/104B lt/c, ley 18695 art/104B lt/d, pol art/6, pol art/7, ley 18575 art/2, ley 18287 art/3, ley 18287 art/14, ley 18290 art/56, ley 18290 art/156, ley 18290 art/188, ley 18695 art/4 lt/j, ley 18575 art/5 inc/2, ley 18695 tit/IV A

Descriptor

[mun, servicios públicos, funciones y atribuciones, policía comunal, principio de juridicidad, inspector municipal, seguridad ciudadana, deber de coordinación, porte de armas de fuego](#)

Texto completo

N° 15.919 Fecha: 03-V-2017

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha remitido un informe de Carabineros de Chile, solicitando un pronunciamiento de esta Contraloría General acerca del mismo, referido a la juridicidad de la medida adoptada por la Municipalidad de Calera de Tango, mediante su decreto alcaldicio N° 286, de 2017, al disponer la creación de un cuerpo uniformado denominado "Policía Municipal de Calera de Tango", el que deberá "velar por el cumplimiento de las Leyes y las Ordenanzas comunales respectivas", según se expresa en ese acto administrativo.

Dicho instrumento se fundamenta, como se señala en sus vistos y considerandos, en la necesidad de velar por el correcto cumplimiento de la normativa vigente, aludiendo, a modo de ejemplo, a las leyes N°s. 18.290 y 19.925, al decreto ley N° 3.063, de 1979, y al decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y, en la demanda comunal de contar con un servicio complementario de seguridad y prevención que se suma a la labor de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile. Además, para sustentar la decisión adoptada, se invoca la ley N° 20.931, que facilita la aplicación efectiva de penas para los delitos que indica.

La Subsecretaría de Prevención del Delito, la Municipalidad de Calera de Tango y la Policía de Investigaciones de Chile han emitido los informes que les han sido solicitados.

En primer término, cabe hacer presente que, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Política de la República, corresponde al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado, quien es el Jefe del Estado, y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público interno, y no a las autoridades edilicias.

Luego, en cuanto a la denominación del cuerpo uniformado que se crea, procede tener en cuenta que conforme con el artículo 101, inciso segundo, de la Carta Fundamental, 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 y dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

En términos similares los textos normativos orgánicos de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile reiteran y dan aplicación a la citada disposición constitucional, definiéndolas como instituciones policiales.

Es así como el artículo 1° de la ley N° 18.961 -Orgánica Constitucional de Carabineros-, establece que Carabineros de Chile es una institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República, y depende directamente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Su inciso final alude a las exigencias que imponen "la función policial" que ejerce esa institución.

A su vez, entre otras atribuciones y deberes, de acuerdo con el artículo 3° del citado texto legal, Carabineros de Chile podrá establecer los servicios policiales que estime necesarios, en los términos que indica; debe fortalecer su rol de policía preventiva y efectuar la vigilancia policial de las fronteras. Asimismo, el artículo 4° agrega que le corresponde colaborar con los fiscales del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Por su parte, el artículo 1° del decreto ley N° 2.460, de 1979 -Ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile-, dispone que ésta es una institución policial de carácter profesional, técnico y científico, integrante de las Fuerzas de Orden, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El artículo 4° añade que su misión fundamental es investigar los delitos de conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público, sin

perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales.

Agrega el artículo 5° del referido decreto ley que, entre otras funciones, a la Policía de Investigaciones de Chile le corresponde contribuir al mantenimiento de la tranquilidad pública, prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado; y, representar a Chile como miembro de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

Además, el artículo 6°, inciso primero, del mismo cuerpo normativo añade que la Policía de Investigaciones de Chile podrá establecer servicios policiales urbanos, rurales, fronterizos y cualquier otro que diga relación con sus funciones específicas. Agrega el inciso segundo del mismo precepto legal que “Los servicios policiales en todo el territorio de la República estarán a cargo de Investigaciones y de Carabineros de Chile, salvo en lo que se refiere a las Policías Marítima y Militares y otras excepciones que prescriba la ley”.

En este sentido, es pertinente anotar que el Código Procesal Penal en el Párrafo 3°, “La policía”, del Título IV, “Sujetos procesales”, del Libro Primero, “Disposiciones generales”, igualmente se refiere a ambas instituciones utilizando la expresión “policía”, en su calidad de auxiliares del Ministerio Público.

Del mismo modo, cabe considerar que los artículos 63, letra p), y 104 B, letras c) y d), de la ley N° 18.695 -Orgánica Constitucional de Municipalidades-, aluden de manera expresa al “funcionario policial”, a la “unidad policial” y al “oficial policial”, para referirse a tales instituciones y a los intervinientes de éstas.

En este contexto normativo, queda asentado que la función constitucional de garantizar el orden público y la seguridad pública interior ha sido encomendada a las Fuerzas de Orden y Seguridad, las que están constituidas por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile. Asimismo, es manifiesto que el ordenamiento jurídico se refiere a esas instituciones como entidades policiales y le atribuye el ejercicio de las funciones de carácter policial en el país, sin perjuicio de las excepciones calificadas que el legislador ha establecido, como sucede con la policía marítima asignada a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Por ende, salvo las aludidas excepciones legales, debe concluirse que nuestra preceptiva ha reservado el nombre “policía” para referirse a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile, de lo que se sigue que no corresponde que la Municipalidad de Calera de Tango cree un cuerpo uniformado con la denominación de “policía”.

Enseguida, en cuanto a las funciones que se asignarían al cuerpo uniformado en cuestión, es necesario hacer presente que el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, y 2° de la ley N° 18.575, impone a los órganos de la Administración del Estado someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme con ella, por lo que deben actuar dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley; y ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico.

Es por ello que resulta improcedente que la Municipalidad de Calera de Tango disponga que la creación del cuerpo uniformado que se controvierte tenga por objeto “velar por el cumplimiento de las Leyes y Ordenanzas comunales respectivas”, considerando que esa función, dada su amplitud, excede el ámbito de competencia que la normativa confiere a los municipios.

Lo anterior, es sin perjuicio de las atribuciones específicas de supervigilancia que determinados cuerpos legales han conferido a las municipalidades, como sucede con la figura del “inspector municipal” -calidad que se le asigna a los funcionarios municipales que integran dicha unidad-, prevista, a modo de ejemplo, en los artículos 3° y 14° de la ley N° 18.287, que establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, y 56, 156 y 188 de la ley N° 18.290, de Tránsito.

Además, debe señalarse que no se advierte de qué manera la ley N° 20.931 podría servir de sustento al decreto alcaldicio en comento, según se expresa en éste, toda vez que aquella no contiene disposición alguna que otorgue a los municipios una atribución como la que se pretende, sino que introduce modificaciones a diversos cuerpos normativos y contempla disposiciones tendientes a facilitar la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos, como lo indica su denominación.

A su turno, en lo que se refiere a las atribuciones de las municipalidades en materia de seguridad, también invocadas como fundamento del acto administrativo en análisis, debe considerarse que el artículo 4°, letra j), de la ley N° 18.695, dispone que esas entidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad.

Así, se advierte del propio tenor literal de la precedente disposición, que la normativa ha permitido a las entidades edilicias ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública de la comuna respectiva, de manera que aquellas se encuentren habilitadas para adoptar medidas referidas a dicho ámbito, siempre que ello no implique invadir las atribuciones de los organismos competentes en la materia, como sucede en la especie.

Lo anterior, teniendo en especial consideración que los organismos públicos se encuentran sometidos al anotado principio de juridicidad, por lo que no pueden atribuirse el ejercicio de funciones que la preceptiva ha reservado a otras entidades del Estado.

Concordante con lo expresado, la jurisprudencia administrativa de este Organismo Contralor en los dictámenes N°s. 12.287, de 2002; 24.108, de 2009; 46.880, de 2010; y, 75.296, de 2013, ha precisado que la participación municipal en asuntos de seguridad ciudadana que regula el citado artículo 4°, letra j), de la ley N° 18.695, solamente puede constituir una labor de apoyo y colaboración a los organismos del Estado a los cuales el ordenamiento jurídico les ha otorgado atribuciones específicas en la materia, acciones que, en todo caso, los municipios han de llevar a cabo en forma coordinada con tales entidades.

En efecto, tal deber de coordinación establecido en términos generales por el artículo 5°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, en la actualidad se encuentra regulado específicamente en cuanto a seguridad pública comunal por la ley N° 18.695, en su nuevo Título IV A “Del Consejo Comunal de Seguridad Pública y el Plan Comunal de Seguridad” -según modificación introducida por la ley N° 20.965-, a través del establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, lo que no se advierte que haya tenido lugar en la especie.

Finalmente, debe precisarse que no resulta conciliable con la referida labor de apoyo, la utilización de armas de fuego por el personal municipal que forme parte del cuerpo uniformado que se crea, excediendo el ámbito de sus atribuciones, por lo tanto, una eventual decisión edilicia en ese sentido.

Ello, por cuanto el permiso para portar un arma de fuego que pueda haber obtenido a título personal un funcionario municipal, de ningún modo lo habilita para que aquélla sea utilizada en el cumplimiento de la función municipal relativa a la seguridad comunal, puesto que, como se ha expresado, los cuerpos armados establecidos por el ordenamiento jurídico para tal efecto son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, y no las municipalidades.

En consecuencia, procede que la Municipalidad de Calera de Tango adopte las medidas necesarias para ajustar sus actuaciones a los criterios expresados precedentemente, debiendo informar de ello a la Unidad de Apoyo al Cumplimiento de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago dentro del plazo de 15 días hábiles.

Transcríbase al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones de Chile.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República

Glosario			
Dictamen	Código que identifica al documento jurídico.	Nuevo	Indica si el documento es nuevo o no.
Estado	Indica el estados del dictamen: Guión (si no ha habido pronunciamiento posterior) Reactivado (si ha sido aplicado o confirmado) Alterado (si ha sido aclarado, complementado, reconsiderado o reconsiderado parcialmente)	NumDict	Indica el número con que se identifica el dictamen.
Caracter	Contiene el carácter de la disposición legal o reglamentaria (NNN: sin connotación especial, BIS: de igual numeración, RES: reservado)	Fecha emisión	Indica la fecha de emisión del dictamen.
Origen	Corresponde a la sigla de la o las Divisiones de la Contraloría emisora del dictamen.	Abogados	Indica las iniciales del abogado informante.
Destinatarios	Nombre de la persona o autoridad a la que se dirige el documento.	Texto	Contiene un extracto del dictamen.
Fuentes legales	Contiene las disposiciones legales y reglamentarias asociadas con el dictamen.	Descriptoros	Términos relevantes y siglas de organismos pertinentes.
Acción	Indica todas las acciones que el dictamen ejerce sobre otros anteriores.	Texto completo	Contiene el texto completo del dictamen.