



Viva don VICENTE RHYES
Candidato de la Alianza Liberal



5

Policías comunales: ¿Por qué no integraron la creación de Carabineros de Chile?

Miranda Becerra, Diego

Coronel (R) de Carabineros de Chile

Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Chile

Alache Coello, Leonardo

Capitán de Carabineros de Chile

Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Chile

Correspondencia:

Diego Miranda Becerra e-mail: asesorhistorico@gmail.com

Communal police. Why not integrate the creation of Carabineros de Chile?

RESUMEN

El objetivo de esta investigación es identificar los diferentes antecedentes históricos que llevaron a prescindir de las policías comunales en el proceso fundacional de Carabineros de Chile, tras la fusión entre la Policía Fiscal y el Cuerpo de Carabineros en el año 1927. Entre las causas que llevaron a adoptar esta decisión, se encuentran la incompatibilidad de las características que regían el funcionamiento de esos órganos municipales con un servicio policial eficiente e imparcial, como ocurrió con la falta de competencias y de condiciones necesarias para el ejercicio policial, careciendo principalmente de la suficiente autonomía, lo que llevó a que fuesen utilizadas para alcanzar fines políticos o personales.

PALABRAS CLAVE

Policía, comuna, municipalidad, historia, Carabineros de Chile.

ABSTRACT

This investigation aims to identify the different historical shreds of evidence that led to dispense with the communal police in the process of the founding of Carabineros de Chile, after the merge between the Fiscal Police and the Carabineros Corps in 1927. Among some of the causes that led to this decision; the incompatibility of the characteristics that governed the operation of the municipal bodies with an efficient and impartial police service. Such as it happened with the lack of competencies and conditions necessary for the police, which lacked sufficient autonomy, and consequently led to be used to achieve political or personal purposes.

KEYWORDS

Police, commune, municipality, history, Carabineros de Chile.

INTRODUCCIÓN

El artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 2484 de 27 de abril de 1927, publicado en el Diario Oficial N° 14.764 (Ministerio del Interior, 1927), actualizado por diferentes instrumentos posteriores como el artículo 30 del DFL 213 (Ministerio del Interior, 1960), Decreto Ley N° 1.063 (Ministerio de Defensa Nacional, 1975) y siguientes, dispone: “Fusionánse los servicios de Policías y Carabineros formando con su personal, dependencias, armamento y demás elementos, una sola institución que llevará el nombre de Carabineros de Chile”.

La concisa redacción de este artículo, al referirse genéricamente a policías, ha dado lugar a una errada interpretación del verdadero propósito que tuvo en vista el autor de la fusión, el entonces vicepresidente de la república Coronel de Ejército don Carlos Ibáñez del Campo, al estimarse que dicha expresión engloba tanto a las policías fiscales como a las Policías Municipales o Comunales existentes a esa fecha, error que persiste hasta hoy.

La idea del Coronel Ibáñez, inspirada durante el ejercicio de su cargo de Ministro del Interior, significaba un vuelco trascendental en lo que había sido la Policía durante el siglo de vida independiente del país, pues venía a poner fin a la dispersión de instituciones policiales de la época, a la arbitraria intervención en ellas de caudillos políticos locales, a la autarcía de autoridades gubernativas y municipales que competían entre sí y, en general, a los intereses creados que impedían toda rectificación del sistema imperante (Montero, 1953, p. 88). Aún más, la resistencia al cambio que introduciría el proyecto en cuestión puso en serio peligro la permanencia de su autor en el cargo de vicepresidente de la república y hasta su carrera como oficial de ejército (Correa, 1962, p. 147).

A comienzos del siglo XX existían en Chile cuatro instituciones destinadas a velar por el orden y seguridad pública e individual de todos los habitantes de las ciudades y sectores rurales del país. Tales instituciones eran las Policías Fiscales, que actuaban en las ciudades cabeceras de departamento; las Policías Municipales o Comunales, que lo hacían en el resto de las ciudades; los Gendarmes de las Colonias, en el territorio al sur del río Bío-Bío, que en 1907 pasó a formar parte del Cuerpo de Carabineros; y el Cuerpo de Carabineros, creado en 1903, con el fin de prestar servicio en las zonas rurales del centro y norte del país. Tal sistema era reconocidamente ineficaz en su organización y deficiente en su ejecución.

El Ministro, Coronel Carlos Ibáñez, se hallaba plenamente interiorizado de la desmedrada situación de la función policial bajo la cual vivía el país, pues tenía íntimo conocimiento de la orgánica y funciones, tanto de las Policías Fiscales como del Cuerpo de Carabineros, por haberse desempeñado temporalmente en ambas instituciones. En el Cuerpo de Carabineros, con el grado de Mayor y ejerciendo el cargo de Comandante del Regimiento Escuela, plantel formador de sus oficiales y tropa, desde julio de 1918 hasta mayo de 1919 y, como Teniente Coronel, Comandante General del Cuerpo de Carabineros, simultáneamente como Ministro de Guerra, desde el 23 de enero de 1925 hasta el 9 de febrero de 1927, fecha en la que el Presidente de la República, don Emiliano Figueroa Larraín, lo designó Ministro del Interior, siendo ya Coronel. En cuanto a las Policías Fiscales, luego de dejar el Cuerpo de Carabineros en mayo de 1919, con fecha 8 de agosto del mismo año el Mayor Carlos Ibáñez del Campo fue nombrado Prefecto de la Policía Fiscal de Iquique, cargo que desempeñó hasta enero de 1921.

Con motivo de su nombramiento como Ministro del Interior, el Coronel Ibáñez fue homenajeado por la Policía Fiscal con un banquete ofrecido el 30 de marzo de 1927 en la 4ª Comisaría de Santiago. En su discurso de agradecimiento, Ibáñez habría manifestado que el problema principal en Chile es la pérdida paulatina que ha ido sufriendo el principio de autoridad, especialmente en los organismos nacionales, requiriéndose fortalecer la labor de los cuerpos de policía, como órganos de autoridad. De hecho, el propio Ibáñez, antes de llegar a ese puesto ya había planteado la necesidad de prestigiar a la policía, dándole mayores facultades, seleccionando al personal y organizándolo en forma de que no quede una sola pulgada del territorio nacional sin el contrapeso necesario de la autoridad, destacando especialmente la urgencia de terminar con los focos políticos que se generaban en torno a las Policías Comunes, a consecuencia del efecto del sistema administrativo municipal producido por la Ley de la Comuna Autónoma (Ministerio del Interior, 1891), la cual influía en cómo se podían organizar los servicios de Carabineros y de la Policía desde Tacna hasta Punta Arenas (Boyle & Pellegrini, 1929, p. 918, 919).

La importancia de la Ley de la Comuna Autónoma sobre el origen de las Municipalidades en Chile (Ministerio del Interior, 1891), se remonta a los primeros intentos de los conquistadores españoles con el fin de reproducir en América las instituciones políticas y administrativas existentes en España durante el reinado de los Austrias. Un claro ejemplo de ello está en la recopilación de leyes de los reinos de las Indias “porque siendo de una Corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo más semejantes y conforme que se pueda, por lo que se procure reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los Reinos de Castilla y de León, en cuanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y naciones” (Monguillot, 1978, p.165).

Por esto, el objetivo de esta investigación es identificar los diferentes antecedentes históricos que llevaron a prescindir de las Policías Comunes en el proceso fundacional de Carabineros de Chile, tras la fusión entre la Policía Fiscal y el Cuerpo de Carabineros en el año 1927, con el fin de discutir las principales implicaciones y líneas de interés.

MÉTODO

A través de un análisis legal, reglamentario e histórico se logró establecer el devenir del quehacer policial desde la colonia hasta la formación de Carabineros de Chile en 1927 (Miranda s/f. a,b). El proceso al igual como ocurría en España en esa época, el Cabildo o Ayuntamiento fue la institución básica de la administración local, siendo impuesto como base del gobierno por los conquistadores de América. El Cabildo representaba a todo el pueblo, cuya potestad tenía, “....porque aunque en toda la congregación universal reside, fue transferida y reside en los Cabildos, que pueden lo que el pueblo junto, el cual nombra procuradores generales que asistan en ellos para contradecir lo mal ordenado...” (De Hevia 1825).

El Cabildo estaba formado por dos clases de oficios: los de justicia, que desempeñaban dos alcaldes ordinarios; y los de gobierno y regimiento, que desempeñaban los regidores, cuyo número dependía del tamaño e importancia de las ciudades. Debido a las funciones que desempeñaba, el Cabildo era designado con la fórmula “Cabildo, Justicia y Regimiento”. Cabildo, porque era cabeza de las ciudades; Justicia, por las funciones de justicia que desempeñaban los dos alcaldes ordinarios, y Regimiento, porque regidores y alcaldes, en conjunto, regían la ciudad.

Atendida la importancia de sus funciones, existían resguardos para asegurar a los vecinos una recta administración de justicia. Como señala De Hevia (1825): no se exigía a los alcaldes conocimientos de derecho, pero era requisito indispensable saber leer y escribir; ser vecinos de la ciudad, con preferencia descendientes de descubridores o conquistadores, ser honrados, capaces, y reunir en general todas las cualidades intelectuales y morales apropiadas para el ejercicio del cargo.

Existían también causales de inhabilidad para ocupar cualquier cargo concejil, como eran las de desempeñar cualquier oficio tenido por bajo o vil, como zapatero, pellejero, sastre, barbero, carpintero, herrero, carnicero, mesonero y otros semejantes. En lo que respecta al oficio de regidor, igual que el de juez, era oficio noble, de dignidad y honra. Integraban también el Cabildo el Alguacil Mayor y el Alcalde de la Hermandad, quienes desempeñaron funciones esencialmente policiales: en las ciudades el primero, y en el campo el último.

La especial importancia de los regidores, aparte de ejercer funciones judiciales de segunda instancia respecto de los autos y sentencias dictados por los alcaldes ordinarios, era que, en conjunto con los alcaldes, conformaban el Concejo, es decir, el poder público encargado de la administración de la ciudad en todo lo que se refiriera al bienestar de la comunidad, como ser la defensa, la salubridad, obras públicas, instrucción, registro de títulos, ceremonial y, en los primeros tiempos, funciones de gobierno y de guerra. En suma, las funciones del cabildo abarcaron prácticamente toda la vida de la comunidad, y en lo que respecta al registro de títulos, no solo registraba en sus libros todos los títulos y nombramientos de capitulares, oficiales reales, corregidores, capitanes, médicos y otros, sino que estos estaban obligados a recibirse de sus cargos en el ayuntamiento, previo el juramento de rigor, no exceptuándose de esta obligación ni siquiera el mismo gobernador. Trasunto de la excelencia que en España distinguió a los regidores, fue el título de “magníficos y muy nobles señores” que antepusieron a sus nombres los concejales de la primera época del cabildo santiaguino (Miranda, s/f a).

En lo concerniente a su constitución política, el Reyno de Chile - reyno y provincia eran términos sinónimos, empleándose indistintamente uno u otro - Chile fue, de acuerdo con el ordenamiento determinado para las Indias Occidentales, una Capitanía General a cargo de un Gobernador y Capitán General, subordinado al virrey del Perú, cuyas órdenes debía obedecer. El concepto de policía – término todavía relativamente nuevo - no tenía el significado que hoy encierra, conservando su sentido primigenio que englobaba el gobierno total de la ciudad. La función esencial de policía es velar por la seguridad y orden público y la vida y bienes de los habitantes, que era desempeñada, además de alguaciles y alcaldes de hermandad, por un cuerpo de vigilantes nocturnos al que el pueblo había dado el nombre de Serenos, costeados por un impuesto pagado por los vecinos.

Los cabildos de la época hispana subsistieron en Chile durante la República manteniendo su injerencia no sólo en los asuntos estrictamente locales o vecinales, sino en la solución de asuntos que eran propios del gobierno nacional. Si bien la Constitución Política del Estado de Chile dictada en 1822 dispuso que los cabildos subsistirían en la misma forma que entonces tenían hasta tanto el Congreso Nacional determinara su número y atribuciones, durante la primera mitad del siglo XIX no se dictó estatuto orgánico alguno para ellos, y continuaron rigiéndose por las disposiciones de las Leyes de Indias.

Su denominación de cabildo subsistió hasta la dictación de la Constitución Política de 1823 dictada por Ramón Freire y Mariano Egaña, que le dedica el Título XIX bajo la denominación definitiva de Municipalidades. Su artículo 215 dispone que las Municipalidades deben estar en todas las delegaciones y subdelegaciones que sea conveniente, integradas por regidores que no podrán exceder de 12, ni bajar de siete, además de dos alcaldes no pudiendo ser menos de uno en este último cargo.

Respecto de las Policías Municipales, la Constitución Política de 1833, en su artículo 115 del Título IX, del Gobierno y Administración Interior, dividió el territorio nacional en provincias, las provincias en departamentos, los departamentos en subdelegaciones, y las subdelegaciones en distritos, concretándose, respecto de las municipalidades, a disponer en su artículo 122 que habrá una municipalidad en todas las capitales de departamento y en las demás poblaciones en que el Presidente de la República, oyendo a su Consejo de Estado, tuviera por conveniente establecerla.

El artículo 127 dispone que el gobernador es jefe superior de las Municipalidades del departamento, y presidente de la que existe en la capital. El subdelegado es presidente de la Municipalidad de su respectiva subdelegación. De esta manera las municipalidades, presididas por gobernadores y subdelegados, carecieron de autonomía al quedar bajo la tutela directa del Gobierno (Constitución Política de la República de Chile, 1833).

Según el artículo 128, “corresponde a las Municipalidades en su territorio: 1°. Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo. ...”. No existe en el articulado de la Constitución Política referencia alguna a la policía de seguridad, salvo indirectamente la disposición del artículo 81 que se refiere a las atribuciones especiales del Presidente de la República, a quien dice, está confiada la administración y Gobierno del Estado, y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes.

La policía de seguridad existía a esa fecha constituida en Santiago por el Cuerpo de Vigilantes de Policía creado en 1830 por el Ministro Diego Portales, cuyo comandante fue el gobernador local, lo que hizo del Cuerpo de Vigilantes una policía municipal a las órdenes del Ejecutivo.

Un Reglamento Electoral dictado el 02 de diciembre de 1833 dispuso que el Gobernador debía convocar a los ciudadanos con derecho a sufragio a inscribirse ante las Juntas Calificadoras, cuyos miembros eran designados por las municipalidades, corporaciones que también designaban a los vocales propietarios y suplentes que debían integrar las mesas receptoras de sufragios y realizar el escrutinio de los votos, como se describe en el Boletín de Leyes, las Órdenes y Decretos del Gobierno (Gobierno de Chile, 1834). Este sistema facilitaba la intervención electoral del presidente de la república al dejar en manos de las municipalidades el proceso electoral, puesto que las municipalidades se hallaban bajo la tutela directa del ejecutivo.

En cuanto al número de municipalidades existentes en el país, como los departamentos eran 37, ése fue el número original de municipalidades. Hasta el censo de población de 1865, habiéndose creado entre tanto cinco nuevas provincias, los departamentos alcanzaban a 52, e igual número de municipalidades (Miranda, s/f.b).

Según la Ley de Régimen Interior promulgada el 10 de enero de 1844, el intendente, presidente de la municipalidad respectiva, debía velar estrictamente por la conservación del orden público, por la seguridad de las personas y las propiedades, y por la policía de todo género dentro de la provincia puesta bajo su jurisdicción. Para ello debía cuidar del exacto cumplimiento de las leyes y reglamento de policía en todos

los departamentos que le estuvieran subordinados; de que en cada uno de ellos hubiese el número suficiente de funcionarios de policía para un buen servicio policial; de que todos ellos, comandante y subalternos, cumplieran fielmente sus funciones, pudiendo destituir a aquellos a quienes él hubiera nombrado, e informar de la mala conducta de los demás al Gobernador para su destitución.

A los Gobernadores Departamentales la ley les imponía igual obligación que a los Intendentes de mantener la más activa vigilancia sobre la conservación del orden público y seguridad individual y de las propiedades, contando para ello con la policía de seguridad de su departamento. Los subdelegados eran igualmente los jefes de policía en las subdelegaciones. Así la policía era organizada y financiada por la municipalidad, pero dependía de los agentes del Poder Ejecutivo.

La primera Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades se dictó el 08 de noviembre de 1854 y, paradójicamente, culminó la progresiva pérdida de autonomía de las corporaciones, pues gobernadores y subdelegados pasaron ahora a formar parte integrante de las municipalidades, correspondiéndoles presidir sus sesiones con derecho a voz y voto, y derecho a veto absoluto, no solo cuando los acuerdos adoptados por la corporación fuesen ilegales o contrarios a las buenas costumbres, sino simplemente cuando los estimasen inconvenientes. Una importante innovación al régimen municipal del país, que resultó de carácter regresivo para la policía, tuvo lugar con la dictación el 22 de diciembre de 1891 de la Ley de Organización, conocida como Ley de la Comuna Autónoma (Ministerio del Interior, 1891). Esta ley puso fin a la centralización política y administrativa del país consagrada por la Constitución de 1833 estableciendo la plena autonomía municipal, concediendo gran autoridad a los alcaldes y radicando en ellos el ejercicio del poder local que antes era ejercido por los representantes del Presidente de la República.

RESULTADOS

La Ley de la Comuna Autónoma (Ministerio del Interior, 1891), que obedecía a conceptos teóricos inspirados en el régimen de comuna autónoma vigente en Suiza sin considerar sus diferentes realidades con Chile, obligó al Gobierno a la creación artificiosa de numerosas comunas sin atender a las reales necesidades que pudiera haber en ellas y a los recursos locales de que pudieran disponer, como ocurrió, a manera de ejemplo, con las comunas de Quilimarí y Tunga, que no tenían población urbana, y ni siquiera un pueblo donde establecer sus servicios, tal como se describe en las publicaciones asociadas al Primer Congreso de Gobierno Local, celebrado en 1914 (Gobierno de Chile, 1920).

El factor decisivo del fracaso de la Comuna Autónoma fue la relajación que produjo del gobierno comunal. La intervención amplísima que se dio a las municipalidades en la generación de los poderes públicos, al transferir a ellas el poder electoral que hasta entonces estaba en manos del presidente de la República, desnaturalizó su misión esencialmente administrativa al convertirlas, de hecho, en corporaciones políticas movidas por intereses electorales partidistas.

De acuerdo con las Leyes de la Comuna Autónoma y la Ley de Elecciones dictada en 1890, las municipalidades intervenían en el proceso electoral desde los actos preparatorios de las elecciones, hasta la proclamación de los candidatos electos, pues actuaban como formadoras y depositarias de los registros electorales, inscribían a los ciudadanos y nombraban los vocales de mesa, ejerciendo por último como tribunal inapelable en la computación de los sufragios emitidos.

El poder electoral de las municipalidades trajo como consecuencia su corrupción política y una desorganización generalizada en la administración local, al empezar los partidos a disputarse su predominio con el fin de asegurar en cada elección el triunfo de su candidato. El alcalde dejó de ser el representante de su comuna para convertirse en el representante del partido político que lo había colocado en ese puesto, y gestor no sólo de los intereses electorales de su partido, sino de los suyos propios para llegar al Congreso en alguna próxima elección. La corrupción política de los alcaldes los llevó a adulterar los registros electorales, a hacer registros dobles, registros con nombres supuestos, falsificación de firmas, adulteración y falsificación de actas y escrutinios, e incluso utilizando registros de personas ya fallecidas (Miranda, s/f. a, b).

La Ley de la Comuna Autónoma cambió asimismo el régimen de dependencia de la policía chilena. Habiendo entregado en forma expresa la responsabilidad de la organización y sostenimiento de la policía de seguridad a las municipalidades, su jefe superior no será ya más el intendente o el gobernador, sino el alcalde, establecida esta como una de sus atribuciones y deberes especiales (Ministerio del Interior, 1891).

Al tener la facultad de remover a voluntad a los jefes y oficiales de policía, las policías de seguridad del país quedaron entregadas a la voluntad de los alcaldes, quienes hicieron de ellas un uso político que escapaba a la facultad para “disponer” de la policía conferida por la ley. Los cuerpos de policía, dirigidos por jefes y oficiales obsecuentes, fueron de este modo un poderoso instrumento puesto dócilmente al servicio de los intereses de alcaldes y caciques políticos del lugar.

A lo anterior se sumaba otra conducta de las autoridades locales que afectaba el cumplimiento de sus obligaciones por la policía, cual fue que en muchas ocasiones los alcaldes negaran el auxilio que los jueces reclamaban para hacer cumplir sus resoluciones, impidiendo a la policía el cumplimiento de su misión. Por otra parte, una exagerada autonomía municipal, al actuar los alcaldes siguiendo cada uno su personal criterio, hacía imposible alcanzar coordinación alguna de las municipalidades para combatir eficazmente a la delincuencia.

Con la finalidad de terminar con este estado de cosas contrario a los más elementales principios de buen gobierno, y dar a la policía de las ciudades cabeceras de departamento la seriedad y organización de que carecían, el 02 de febrero de 1896 se dictó la ley N° 344 disponiendo que el sostenimiento de la policía de seguridad de Santiago correría a cargo del Tesoro Nacional a contar del 01 de enero de 1896, medida que se haría extensiva a todas las policías que funcionaran en ciudades cabeceras de departamento a contar desde el 1 de septiembre del mismo año. Dichas policías, puesto que serían pagadas por el fisco, serán organizadas y dirigidas por el Presidente de la República. De esta manera, las más importantes policías del país pasaron a ser fiscales, quedando bajo la dirección superior del Intendente de la provincia y a las órdenes inmediatas del Prefecto (Gobierno de Chile, 1896).

El resto de las policías de seguridad continuaron siendo financiadas por las municipalidades, sus alcaldes conservaron su facultad para organizarlas y dirigir las, y continuaron siendo empleadas con fines políticos electorales. Al nacimiento de las Policías fiscales en 1896 se sumó el del Cuerpo de Gendarmes para las Colonias, destinado a combatir el bandolerismo que afectaba a colonos nacionales y extranjeros en las provincias australes. No sólo los bienes, sino la vida de los colonos y la honra de sus mujeres se hallaban en la más completa indefensión a causa de la inexistencia de una policía rural eficaz (Gobierno de Chile, 1896).

Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, con asiento en la ciudad de Temuco y bajo el mando del Capitán de Ejército Hernán Trizano Avezzana, con seis Inspectores y 50 guardianes, el Cuerpo de Gendarmes para las Colonias quedó a cargo de los servicios de seguridad en las provincias de Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia y Llanquihue. Bajo la dependencia directa de los respectivos Intendentes para los efectos de los servicios que debían realizar, el Cuerpo de Gendarmes para las Colonias inició sus funciones en junio de 1896. El éxito alcanzado en el combate al vandalaje que asolaba la región originó sucesivos aumentos de dotación y la extensión de sus servicios a Chiloé. Por Decreto Supremo de 19 de abril de 1907, el Cuerpo de Gendarmes para las Colonias fue incorporado al recién creado Cuerpo de Carabineros como Tercer Grupo de Carabineros, destinado a prestar sus servicios en las provincias de Bío-Bío, Arauco, Malleco, Cautín, Valdivia, Llanquihue y Chiloé.

En tanto en las provincias del centro y sur del país las depredaciones de salteadores y ladrones de ganado no solo perjudicaban a agricultores y cuantos se atrevieran a viajar por las zonas rurales, pues una partida de bandoleros asaltó y saqueó el pueblo entero de Talcamávida, derrotando después, sucesivamente, a las policías de Yungay, de Bulnes y de Chillán que salieron en su persecución y con las cuales libró verdaderas batallas.

Para combatir el vandalaje se enviaban tropas de ejército a los lugares amagados por el tiempo necesario para reducir o ahuyentar a los bandoleros que infestaban las provincias de Colchagua, Curicó, Talca, Linares y Ñuble. Incluso tropa de ejército era enviada a las oficinas salitreras del norte, donde estallidos populares y huelgas solían producir trágicos resultados. Los jefes de las unidades que debían destinar su gente a estas funciones ajenas a su misión representaban la conveniencia de terminar con este estado de cosas, pues el personal encargado de perseguir bandidos fuera y muy distante de su guarnición no podía recibir instrucción y, lejos de la mano y vista del superior, perdía su disciplina (Miranda, s/f. a,b).

El Gobierno, regularizando en parte esta anomalía, dispuso por Decreto Supremo N° 957 de 24 de mayo de 1902 que cada uno de los Regimientos de Caballería “Cazadores”, “Lanceros”, “Dragones” y “Guías”, pusiera un escuadrón a disposición del Ministerio del Interior para cumplir las misiones que este les encomendase. Como el servicio de estos escuadrones era ajeno al militar, no podía hacerse la instrucción de la tropa ni mantenerse la disciplina de los pequeños departamentos repartidos en el país, por lo que, con ocasión de una reestructuración de las unidades del Ejército, por Decreto Supremo N° 465 de 17 de marzo de 1903 se creó un Regimiento de Gendarmes, de cuatro escuadrones, con planta de jefes, oficiales y tropa del ejército, pero costeados sus servicios por el Ministerio del Interior.

La doble dependencia del Regimiento Gendarmes quedó expresamente establecida por el Decreto Supremo N° 66 de 27 de enero de 1904 del Ministerio de Guerra, disponiendo que dependería de ese Ministerio en cuanto a su organización, disciplina y abastecimiento, y del Ministerio del Interior en lo tocante a su distribución y movilización en el territorio nacional. Serían además de cargo de dicho Ministerio el rancho, forraje, viáticos, sueldos y gratificaciones de los soldados gendarmes de dotación fija para cada escuadrón. Así el Regimiento Gendarmes subsistió hasta el 05 de febrero de 1906, fecha en la que, por medio del Decreto Supremo N° 113, se dispuso que el Regimiento Gendarmes se denominará en lo sucesivo Regimiento de Carabineros.

Había nacido el “Cuerpo de Carabineros”, reproduciéndose la denominación, organización y funcionamiento del antiguo “Cuerpo de Carabineros Reales de Italia”, pues si bien su Reglamento Orgánico aprobado por Decreto Supremo N° 1230 de 16 de marzo de 1906 se refiere al “Reglamento del Regimiento de Carabineros”, en su texto solo emplea la voz “Cuerpo de Carabineros”. Dice el artículo 1° del Reglamento: “El Cuerpo de Carabineros está destinado a velar por la seguridad pública y a asegurar el mantenimiento del orden y la seguridad pública en todo el territorio de la República y en particular en los campos y caminos públicos”. Se daba de esta manera al Cuerpo de Carabineros una jurisdicción territorial sin límites, a diferencia de lo que ocurría con las Policías Fiscales y Comunales que estaban impedidas de traspasar los límites de sus respectivos departamentos o comunas en persecución de delincuentes.

El Cuerpo de Carabineros tuvo una doble dependencia administrativa. Dice el artículo 22 de su reglamento que “depende del Ministerio de Guerra en todo lo que se refiere a su organización, disciplina, administración de los fondos y especies suministradas por dicho Departamento, y a la destinación de jefes y oficiales”. El artículo 23 dice, a su vez: “Depende del Ministerio del Interior en todo lo concerniente al servicio especial para que ha sido instituido el Cuerpo, incluso el reparto de la fuerza en el territorio y la administración de fondos y especies suministradas por dicho Departamento”.

El Reglamento de Servicio del Cuerpo de Carabineros, igualmente titulado de “Regimiento de Carabineros”, es muy extenso. Consta de 246 artículos y cuatro anexos, y es una copia, casi textual, de las disposiciones del Reglamento de Servicio del Cuerpo de Carabineros Reales de Italia. Finalmente, el 19 de abril de 1907, por Decreto Supremo N° 1786, el Cuerpo de Gendarmes para las Colonias fue incorporado al Cuerpo de Carabineros (Miranda s/f. a, b).

La adecuada elección como modelo del Cuerpo de Carabineros Reales de Italia para organizar la Policía Rural en Chile, trascendió las fronteras, siendo así adoptado también por países vecinos. Entre ellos Argentina que destacó entre los proyectos de la creación de la Gendarmería Nacional iniciado en 1911, que el modelo proviene de uno de los Cuerpos más perfectos de organización europea, los Carabineros de Italia, los que incluso hicieron que el Gobierno de Chile, se apartase de la tradición completamente germánica aplicada en el Ejército de Chile (Eugenio, 1991).

Así estos tres cuerpos de policía, de distinta naturaleza, jurisdicción y eficiencia, estaban a cargo de la seguridad y orden público y la defensa de los habitantes en 1927, año en que Chile se encontraba bajo el efecto de profundas transformaciones políticas y sociales que causaron un cambio en la mentalidad, formas de vida y conducta de sus habitantes. En las clases populares se despertó el anhelo de una reforma radical en la estructura social, política y económica del país, en la que reconocían la causa de sus paupérrimas condiciones de vida, y se organizaron para luchar por alcanzarla.

Había nacido en Chile la “Cuestión Social”, marcada por huelgas y protestas públicas multitudinarias, las que con frecuencia desembocaron en saqueos y destrucción de la propiedad pública y privada, provocando un lamentable saldo de víctimas fatales. El revolucionario cambio experimentado en la conducta pública de la ciudadanía, convirtió a su vez a la Policía en una institución de protección social contra la violencia colectiva.

Los métodos con que la policía había combatido la delincuencia hasta entonces, bandolerismo y abigeato en los campos, y robos, ebriedad y riñas en las ciudades, no eran idóneos para satisfacer los nuevos requerimientos demandados por una sociedad de la que los disturbios sociales y laborales constituían su conflictiva expresión, quedando en manos extremadamente débiles la defensa del orden y seguridad públicos, así como la estabilidad institucional de la república.

DISCUSIÓN

A consecuencia de las condiciones y circunstancias históricas que enfrentaba Chile en el año 1927, el Vicepresidente de la República Coronel Carlos Ibáñez del Campo tomó la decisión que hizo pública en el banquete del 30 de marzo de 1927 en la 4ta. Comisaría de la Policía Fiscal de Santiago, decidiendo terminar con los focos políticos que distorsionaban el quehacer de las Policías Comunes y creando así a través del D.F.L. N° 2484 a Carabineros de Chile (Ministerio del Interior, 1927). Dicho cuerpo legal señala:

- 1°. Que el servicio de orden y seguridad interna de la República se encuentra entregado a las Policías Fiscales, Policías Comunes y Cuerpo de Carabineros;
- 2°. Que todas estas fuerzas tienen una misma finalidad, cual es la de asegurar el orden de las ciudades, campos y comunas rurales y, en cambio, obedecen a autoridades distintas, tienen organizaciones diversas y están sujetas a disposiciones de distinta índole, con grave perjuicio para la unidad del servicio;
- 3°. Que las circunstancias del considerando anterior determinan un servicio deficiente y dificultan la expedición de las órdenes y la cooperación en el desempeño de los distintos funcionarios del orden;
- 4°. Que las Policías Comunes han sido, en gran parte, destinadas a servir fines políticos e intereses personales, lo que ha significado la contratación de personal sin competencia o sin las condiciones necesarias para la importante función a que están destinadas;
- 5°. Que es condición esencial de este Gobierno reforzar el principio de autoridad, lo que implica la necesidad imperiosa de tener agentes de orden público capacitados moral, física e intelectualmente para el desempeño de sus funciones diarias; y
- 6°. La necesidad de dar a estos servicios la organización y distribución lógica que resultan de los considerandos anteriores y lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 4.113 de 25 de enero del presente año.

He acordado y decreto:

1°. Fusionánse los servicios de Policías y Carabineros, formando con su personal, dependencias, armamento y demás elementos, una sola Institución que llevará el nombre de “Carabineros de Chile”;

3°. Para la organización de estas fuerzas fusionadas servirán de base las tropas en actual servicio en cada provincia y departamento, tanto de Policías Fiscales y Carabineros como de Policías Comunales, que se resuelva incorporar desde luego a Carabineros;

7°. Los Intendentes de Provincia, de acuerdo con el jefe de Carabineros provincial propondrán al Gobierno la disolución de las Policías Comunales que deban ser reemplazadas por Carabineros.

12° El Reglamento de dotación de paz consultará en cada escuadrón hasta dos plazas que serán ocupadas exclusivamente por los actuales Comandantes de Policía Comunal acreedores a esta destinación (...).

Con el propósito explícito de terminar definitivamente con los focos políticos de las Policías Comunales, Ibáñez invoca en el Considerando 6° el artículo 15 de la Ley 4.113 de enero de 1927, por el cual se conceden al Ejecutivo facultades extraordinarias para regularizar la situación del Erario Nacional, pudiendo declarar vacantes los cargos que no considere indispensables, o que puedan ser desempeñados por otros empleados, facultades estas que le permitirían eliminar aun servicios completos, lo que hace evidente su susodicho propósito.

De ahí que solo una somera lectura sin atender al tenor ni al sentido profundo del Decreto 2484 así como al contexto histórico que motivó su promulgación, ha llevado a interpretar la frase del N° 1° “fusionánse los servicios de Policías y Carabineros (...)” en un sentido comprehensivo de ambas policías, fiscales y municipales. Pero si bien el N°1 del Decreto se refiere de manera equívoca y genéricamente a “Policías”, la redacción del numeral 3° excluye en forma clara e incuestionable de la fusión fundacional a las Policías Municipales, al disponer que para la organización de las fuerzas fusionadas servirán de base las tropas tanto de Policías Fiscales y Carabineros, “como de Policías Comunales que se resuelva incorporar desde luego a Carabineros”. Conforme a una sintaxis regular, la conjunción copulativa “y” comprende taxativamente a Policías Fiscales y Carabineros excluyendo a las Policías Comunales per se de la fusión, quedando su incorporación limitada solo a una facultad optativa que podrán o no ejercer las autoridades respectivas. El N° 7 del Decreto ratifica esta condición al disponer que los Intendentes de Provincia de acuerdo con el jefe de Carabineros provincial, propondrán al Gobierno la disolución de las Policías Comunales que deban ser reemplazadas por Carabineros.

En tanto el N° 12 concede, como gracia especial, dos plazas en cada escuadrón (comisaría) a los Comandantes de Policía Comunal acreedores a esta destinación, lo que indica que no han sido incorporados regularmente a Carabineros de Chile. Así las Policías Comunales fueron disueltas nominalmente, de acuerdo con la disposición del N°7 del D.F.L. 2484.

Según datos oficiales disponibles en la Dirección General de Estadística, en su Anuario Estadístico (Dirección General de Estadística, 1926), el número de policías existentes en Chile a diciembre de 1926 era de 85 Policías Fiscales y 242 Policías Municipales. Y del total de Policías Municipales, 34 de ellas eran sustituidas en el servicio de seguridad y orden público por el Cuerpo de Carabineros: Aguada, Caldera, El Tambo, Zapallar, Calle Larga, La Cruz, La Calera, Nogales, El Melón, Quinteros, Olmué, Quilpué, Villa Alemana, Colina, Talagante, Ninhue, Coihueco,

Pemuco, Hualqui, Talcamávida, Las Perlas, Tucapel, Lota, Carampangue, Los Álamos, Curanilahue, Gualleco, Portezuelo, Gorbea, Chonchi, Queilén, Quellón, Puqueldon y Coronel del Maule.

En otras cuatro municipalidades tales funciones estaban a cargo de la Policía Fiscal de Santiago: Cartagena, Ñuñoa, Providencia y Yungay. Mientras que durante el transcurso del año 1927 fueron disueltas sucesivamente las siguientes Policías Municipales: El Monte y Chocalán; Los Sauces; Santa María y Las Juntas; Alhue; Penco, Ranquil, Rafael, Talcamávida y Quellón; Quinta de Tilcoco, Sierra Gorda y Pelarco.

Finalmente, por Decreto Supremo N° 8.220 de 16 de diciembre de 1927, fueron disueltas otras 140 Policías Comunes: Tierra Amarilla, La Higuera, Paihuano, Monte Patria, Punitaqui, Sotaqui, Chañaral Alto, Rinconada de Los Andes, Curimón, Panquehue, Quebrada de Herrera, Quilimarí, Llay-Llay, Las Hijuelas, Ocoa, Puchuncavi, Lagunillas, Marga-Marga, Maipú, Tiltil, Barrancas, Renca, Quilicura, Colina, Lo Espejo, Santa Cruz, Peñaflor, Talagante, Isla de Maipo, Calera de Tango, Puente Alto, La Florida, La Granja, La Cisterna, San Francisco del Monte, María Pinto, Curacaví, Loica, Santo Domingo, Graneros, San Francisco, Codegua, San Francisco de Mostazal, Hospital, Maipo, Santa Rita, Paine, Linderos, Pirque, Valdivia de Paine, Coltauco, Lllallauquén, La Rosa, Tinguiririca, Chimbarongo, Placilla, Nancagua, Cunaco, Palmilla, Calleuque, Población, Peña Blanca, Pichilemu, Estrella, El Rosario, Matanzas, Malloa, Requínoa, Pichigüao, Olivar, Chanqueahue, Coinco, Zúñiga, Pichidegua, Huique, Teno, Romeral, Tutuquén, Rauco, Upeo, Chépica, Pumanque, Lolol, Quimahue, Licantén, Paredones, San Clemente, Duao, Río Claro, Pelarco, Péncahue, Lo Valdivia, Villa Prat, Putú, Yervas Buenas, Panimávida, Rinconada de Parral, Villa Alegre, Huerta de Maule, Empedrado, Cobquecura, Pocillas, Portezuelo, Buchupureo, Sauzal, Chillán Viejo, Cato, Pinto, Niblinto, San Nicolás, San Fabián, San Gregorio, San Ignacio, Coelemu, Vega de Itata, Guarilhue, Contulmo, Rinconada de Laja, Santa Fe, Quilleco, Santa Bárbara, Antuco, Quilaco, Purén, Lumaco, Perquenco, Galvarino, Carahue, Nehuentúe, Puerto Saavedra, Loncoche, San José de la Mariquina, Corral, Puerto Varas, Río Negro, San Pablo, Riachuelo, Rahue, Maullín, y Chelín.

De esta forma de un total de 242 Policías Municipales, 154 han sido disueltas mientras en 38 Municipalidades estaban sustituidas por el Cuerpo de Carabineros y La Policía Fiscal de Santiago, lo que arroja un total de 192 destinos ciertos. De las 50 municipalidades restantes, según el cuadro sinóptico de la Dirección General de Estadística referido al personal de las Policías Comunes, en algunas de ellas se señala categóricamente que no tienen policía, y en otras que no existe información alguna, como se puede constatar en los antecedentes que presenta la Dirección General de Estadística en su Anuario Estadístico de la República (Dirección General de Estadística, 1926), por lo que se estima que tampoco la tuvieron.

El Gobierno ordenó a los intendentes disponer que el reemplazo de las Policías Comunes por Carabineros de Chile debía realizarse antes del 31 de enero de 1928, junto a la entrega y recepción de los cuarteles, caballada, armamento, útiles y demás elementos del servicio, concretándose así la creación de Carabineros de Chile, sin la inclusión de las Policías Comunes o Municipales, de acuerdo a la decisión expresa de su fundador, Coronel de Ejército y Vicepresidente de la República don Carlos Ibáñez del Campo (Miranda, s/f. a, b).

Financiamiento: Fondos propios.

Conflicto de Intereses: Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés.

Recibido: 21 de abril de 2019

Aprobado: 10 de octubre 2019

Bibliografía

- Boyle & Pellegrini. (1929). *Las Fuerzas Armadas de Chile. Álbum Histórico*. Santiago. Atenas.
- Constitución Política de la República de Chile (1833) Recuperada de: http://bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/17685
- Correa, L. (1962). *El Presidente Ibáñez. La Política y los políticos*. p. 147. Santiago de Chile. Orbe.
- De Hevia, J. (1925). *Curia Filípica*. Madrid, Real Compañía de Impresores y Libreros del Reino.
- Dirección General de Estadística. (1926). *Memoria Estadística de la República de Chile*. Santiago de Chile, Sociedad Imprenta y Litografía Universo.
- Eugenio, J. (1991). *Historia de la Gendarmería Nacional*. Cuaderno 3. Buenos Aires Argentina: Revista de Gendarmería Nacional.
- Gobierno de Chile. (1834). Boletín de Leyes, Órdenes y Decretos del Gobierno N° 4. Santiago de Chile: Reglamento de Elecciones.
- Gobierno de Chile. (1896). Boletín de Leyes, Decretos y Órdenes del Gobierno. Libro 65 1 y 2. Ley 344. Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile. (1920). 2° Congreso de Gobierno Local. 1919 Tomo II. p. 682. Santiago de Chile, Imprenta Universitaria.
- Ministerio de Defensa Nacional (1975). Decreto Ley N° 1.063 Ley Orgánica de Carabineros de Chile, de 09 de junio de 1975. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6467>
- Ministerio del Interior. (1891). Garantías Individuales. Recuperado de: <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0018158.pdf>
- Ministerio del Interior. (1927). Decreto con Fuerza de Ley N° 2484 de 27 de abril de 1927, publicado en el Diario Oficial N° 14.764. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5632>
- Ministerio del Interior. (1960). Decreto con fuerza de Ley N° 213 del de 30 de marzo de 1960. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5070>
- Miranda, D. (s/f.a). *Un siglo de evolución policial de Portales a Ibáñez*. Departamento de Estudios Históricos Instituto Superior de Ciencias Policiales, Chile. Recuperado de <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0018153.pdf>
- Miranda, D. (s/f.b). *Policía en el Reyno de Chile*. Departamento de Estudios Históricos Instituto Superior de Ciencias Policiales, Chile.
- Monguillot, M. S. (1978). Problemática de la periodificación del derecho indiano. *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 7, 165-171.
- Montero, R. (1953). *La Verdad sobre Ibáñez*. Buenos Aires, Freeland.