



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE LA MISIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE RESGUARDAR PERMANENTEMENTE LAS FRONTERAS DEL PAÍS Y MANDATA LA CREACIÓN DE UNA POLICÍA MILITAR DE FRONTERAS EN LOS TÉRMINOS QUE INDICA.

FUNDAMENTOS. "En derecho internacional se entiende y se acepta por frontera a la línea física que separa los territorios sobre los cuales los Estados ejercen soberanía completa. La finalidad de ella es, en consecuencia, delimitar los espacios que constituyen el territorio de un Estado respecto de otro" ¹.

Al respecto, nos señala la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: "El origen del concepto moderno de frontera se encuentra en el Tratado de Westfalia el cual significó uno de los puntos más importantes dentro de la historia europea y mundial, por cuanto se trató del primer tratado de carácter multilateral. En efecto, por primera vez en la historia se habló de Estados naciones y de límites internacionales, elementos que sirvieron para el desarrollo internacional público y que constituyen la base de la sociedad internacional moderna, integrada por múltiples Estados que disponen del atributo de soberanía y se reconocen jurídicamente como iguales" ².

En la actualidad, los países enfrentan nuevas y crecientes amenazas que hacen vulnerables sus fronteras. En este sentido, el fenómeno del crimen organizado, en sus diversas expresiones, como el terrorismo, el narcotráfico y las bandas criminales que se dedican a la trata de personas, han tenido la capacidad de extenderse al interior de las sociedades latinoamericanas, amenazando y afectando gravemente su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo.

Como sostiene el Banco Interamericana de Desarrollo: "El desarrollo requiere de seguridad y la seguridad requiere de desarrollo. La seguridad proporciona confianza y la confianza atrae inversiones, evita la salida de riqueza y retiene a las personas con talento. El desarrollo reduce la pobreza y favorece

¹ GARCÍA Jiménez, Antonio; BELTRÁN Orenes, Pilar y NÚÑEZ Puente, Sonia. *Una aproximación al concepto de frontera virtual. Identidades y espacios de comunicación*. Revista Latina de Comunicación Social. 2010, citado en Academia Nacional de Estudios políticos y estratégicos. *De la protección de las fronteras, a la gestión de las fronteras: Experiencias de la Unión Europea al caso nacional*. Cuaderno de Trabajo, Edición 2018, pp 4-5.

² ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS. *De la protección de las fronteras, a la gestión de las fronteras: Experiencias de la Unión Europea al caso nacional*. Cuaderno de Trabajo, Edición 2018, p.5.



el orden social, eliminando refugios que alimentan ciertos tipos de delincuencia”³.

“Los Estados tienen la responsabilidad primordial de ofrecer desarrollo, seguridad, justicia y buen gobierno a sus ciudadanos, pero esto puede no ser suficiente para garantizar el progreso. En muchos casos, esta responsabilidad sobrepasa sus capacidades individuales, siendo necesario el trabajo coordinado en el nivel regional y mundial para lograr un progreso real en materias de desarrollo, estabilidad y seguridad”⁴.

Estas acciones deben tener un sentido de urgencia, a fin de enfrentar el avance del crimen organizado transnacional. En este contexto, debemos señalar que nuestro país no está exento de estos riesgos y amenazas que conlleva el proceso de globalización e internacionalización de los Estados. De hecho, parte importante del tráfico de drogas que llega a otros países, proviene de territorio nacional. A mayor abundamiento, Chile es el tercer país consumidor de cocaína del continente. A ello, debemos agregar una inmigración de carácter irregular, que ha venido creciendo sostenidamente durante los últimos años, situación que ha dejado en evidencia una política migratoria por décadas deficiente, y un sistema de control fronterizo imperfecto y con vulnerabilidades.

En efecto, según estimaciones del Servicio Jesuita a Migrantes, que en septiembre de 2021, producto de un trabajo investigativo, basado en datos entregados por la Policía de Investigaciones (PDI), concluyó que entre los meses de enero a julio de aquel año hubo un ingreso irregular de 23.673 personas, todas ellas contabilizadas producto de autodenuncias o fiscalizaciones efectuadas por la Policía Civil, existiendo aún, por tanto, un número indeterminado de personas que permanecerían invisibles a ojos de la institucionalidad y, por ende, no registradas en las cifras anteriores.

En este sentido, y dada la preocupación por el fenómeno de la inmigración irregular, que ya en marzo de 2021, esto es, seis meses antes de conocerse las conclusiones del Servicio Jesuita a Migrantes, las autoridades gubernamentales, a través de redes sociales, lanzaron la campaña "No te arriesgues". Tal iniciativa, mediante sistemas de georreferenciación buscaba llegar a personas de otras latitudes del mundo, con el fin de advertir, a quienes desearan ingresar al país por pasos no habilitados, que la inmigración irregular es un delito castigable con la expulsión y prohibición de ingresar al país por diez años.

³ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Mejores prácticas en seguridad y control de fronteras*. Diciembre 2010, p.10.

⁴ *Ibíd.*



Pero, aún cuando la inmigración y, principalmente, la irregular pudiere tener sus causas en diversos factores, como la falta de recursos económicos o la sola esperanza de un mejor futuro -que, en estricto rigor, es una de las principales causas de la inmigración en general-, la irregular, en gran medida, se ha convertido en una de las fuentes de los denominados "delitos transnacionales".

En este sentido, según lo entiende la comunidad internacional, entre estos referidos ilícitos no sólo se enumera el lavado de activos o los delitos cibernéticos, sino también la trata de personas, el tráfico ilegal de personas, el contrabando de mercaderías, la esclavitud sexual, el abigeato y el tráfico de animales, entre otros.

De hecho, fue Kofi Annan, exsecretario de Naciones Unidas, quien en 2004, a propósito de la ratificación de la "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional", señaló que la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, tanto para someterlos a trabajos forzosos como de explotación sexual, es una de las violaciones más atroces a los derechos humanos, añadiendo que se trata de un fenómeno que se agrava cada vez más, cuyas raíces radican en las condiciones sociales y económicas de los países de origen de las víctimas y que se ve facilitado por prácticas discriminatorias e impulsado por la cruel indiferencia ante el sufrimiento humano.

En este contexto de propagación de estos fenómenos de criminalidad y de vulnerabilidad fronteriza, urge adoptar medidas tendientes a enfrentar dichas amenazas que socavan la estabilidad social y de la persona humana. En este orden de ideas, valiosa es la experiencia de otras Naciones, que nos ilustran acerca de cómo han desarrollado instituciones que dan eficacia al resguardo de la soberanía y al control fronterizo, tanto de forma profesionalizada, como con un alto grado de legitimidad social al interior de sus sociedades.

En este sentido, es menester señalar los siguientes ejemplos a nivel comparado:

- Alemania: La policía Federal Alemana conocida como Grepo tiene por misión la seguridad en las fronteras. Entre sus funciones incluye el control de pasaportes y servicios de guardacostas a lo largo de 2.389 km de costas del país germano. En este sentido, el mandato de la Grepo es la seguridad fronteriza.

- Finlandia: La Guardia Fronteriza Finlandesa es la fuerza responsable de la seguridad de sus fronteras. Es una organización de carácter militar. En hipótesis de conflicto, su personal se uniría a las Fuerzas Armadas.



- Brasil: El resguardo fronterizo le corresponde al Departamento de Policía Marítima, Aeropuertos y Fronteras (DPMAF) de la Policía Federal.

- Italia: La Guardia de Finanza es un cuerpo de Policía, de línea militar. Desempeña labores de policía judicial y seguridad pública y de policía económica y financiera.

- Israel: La Policía de Fronteras de Israel cumple funciones de vigilancia fronteriza. Fue establecida en el año 1949, como estamento policial dependiente de las Fuerzas Armadas, con la misión de vigilar las zonas rurales y los sectores fronterizos.

- Estados Unidos: La Patrulla fronteriza (U.S. Border Patrol) tiene asignada la misión de proteger las fronteras, la detención de inmigrantes que ingresan de forma irregular, e impedir el ingreso de drogas, armas y del terrorismo.

- Canadá: La Agencia de servicios fronterizos, es una institución federal cuyas atribuciones están en el ámbito fronterizo, control aduanero y migratorio. En materia de inmigración esta agencia tiene un rol fundamental, ya que ejerce el control al ingreso del país, detiene y deporta a las personas que han entrado o permanecen irregularmente en esa Nación.

- Australia: La fuerza fronteriza, es un servicio dependiente del Departamento de Asuntos Interiores. Sus acciones están dirigidas al control y detención en sus fronteras (mar y tierra).

- Reino Unido: La "Border Force", del Ministerio del Interior, es la organización cuya misión es la de resguardar las fronteras del Reino Unido y realizar los controles inmigratorios, aduaneros y de mercancías. Entre sus funciones se encuentra la de vigilancia y patrullaje de las costas del país.

En tanto, la situación en Chile respecto a la institucionalidad en materia de seguridad y protección fronteriza, es la siguiente: Conforme a lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 1° de la Constitución Política de la República, el resguardo de la seguridad nacional es deber del Estado.

Luego, según lo dispone la segunda parte del inciso 1° del artículo 101 del Código Político, las Fuerzas Armadas, además de existir para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional.

Por su parte, la ley N° 18.948, orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, reitera lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 101 de la Carta Fundamental, en el sentido que las Fuerzas Armadas, además de existir para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional.



Así, conforme a lo anteriormente expuesto, ha de colegirse que las Fuerzas Armadas son "la herramienta" con que cuenta el Estado para cumplir con uno de sus principales deberes, cual es, el resguardo de la seguridad nacional. Lo anterior, permite explicar el hecho de que sea el Presidente de la República quien pueda disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, toda vez que es él el Jefe del Estado, esto es, de aquel organismo al que el inciso 5° del artículo 1° de la Constitución, asigna el deber de resguardar la seguridad nacional.

Tratándose de las Fuerzas de Seguridad y Orden (Carabineros y Policía de Investigaciones), éstas, conforme a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 101 de la Constitución, tienen por fin dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, ergo, no existen para la defensa de la patria ni son esenciales para la seguridad nacional, como sí las Fuerzas Armadas.

Luego, la ley N° 18.961, orgánica constitucional de Carabineros, en la segunda parte de su artículo 1°, expresamente dispone que la finalidad de dicha institución es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.

A su turno, la única disposición de la ley orgánica constitucional de Carabineros que sí alude a materias fronterizas es el inciso 7° de su artículo 3°, que indica, entre otras cosas, que a Carabineros compete la vigilancia policial de las fronteras, pero sólo en aquellos casos en que le corresponda hacerlo, y siempre en conformidad a las leyes y normas generales que regulen la materia.

Lo anterior, no significa que a Carabineros corresponda proteger las fronteras de nuestro país, sino solo vigilarlas en caso de tener que hacerlo, cuestión que bien podría explicarse porque Carabineros, por expreso mandato constitucional, no es una herramienta o elemento esencial para el resguardo de la seguridad nacional, como sí lo son las Fuerzas Armadas.

Al igual que Carabineros, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), también tiene por fin dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior.

Por su parte, la ley orgánica de la Policía Civil, particularmente en su artículo 5° sí alude a que la PDI tenga un rol de carácter "fronterizo", toda vez que indica que a dicha institución, entre otras cosas, corresponde: controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional; adoptar todas las medidas conducentes para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad de



las personas de ingresar o salir de él; y fiscalizar la permanencia de extranjeros en el país.

En suma, la referida ley, en estricto rigor, solo alude al control de ingreso y egreso de personas al territorio nacional, mas no el "resguardo permanente" de las fronteras nacionales, hecho que podría explicarse porque, al igual que Carabineros, la PDI no es herramienta o elemento esencial para el resguardo de la seguridad nacional, como sí lo son las Fuerzas Armadas.

A mayor abundamiento, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos nos señala que: "En lo que dice relación con la seguridad y protección de las fronteras marítimas, el D.S. N° 272 entrega a la Armada la vigilancia y el control de las actividades que se desarrollan en las costas, espacios marítimos y lacustres de jurisdicción nacional, lo que comprende todo el mar territorial. Ahora bien, la Armada ejerce tal responsabilidad por medio de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DGTM y MM), cuya ley orgánica, el DFL 292 de 1953, varias veces modificada, fija su competencia funcional y geográfica" ⁵.

"En relación con el control territorial del espacio aéreo, el Código Aeronáutico, en su artículo 1° reconoce la soberanía absoluta de Chile sobre el mismo, en tanto el artículo 11° del D.S. N° 272, dispone para la Fuerza Aérea, como misión específica de tiempo de paz, el ejercer la vigilancia y el control positivo del espacio aéreo nacional" ⁶.

Podemos señalar también, en materia de institucionalidad vinculada a las temáticas fronterizas, el rol de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL). La DIFROL es un organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo objetivo principal, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la ley N° 16.592, es asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de Chile y a sus fronteras.

Luego, a propósito de lo anterior, el artículo 2° de la ley antes mencionada, contempla una serie de funciones con que ha de cumplir la DIFROL. Tales son:

a) Participar en la demarcación y conservación de los límites de Chile, y proponer las medidas que deban adoptarse para cumplir tales objetivos.

⁵ ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS. Op. Cit. p.16.

⁶ *Ibíd.*



b) Centralizar, armonizar y promover la política que debe seguirse en las regiones fronterizas y en el territorio chileno antártico en relación con su desarrollo y progreso.

c) Planear, orientar y coordinar las actividades científicas y técnicas que organismos del Estado o particulares, debidamente autorizados, lleven a cabo en el territorio chileno antártico.

d) Organizar y conservar un archivo de libros, mapas, documentos y otros útiles sobre límites y fronteras.

En suma y, al igual que en el caso de Carabineros y la PDI, la DIFROL, no obstante su función y atribuciones, no tiene a su cargo el "resguardo permanente" de las fronteras nacionales, ya que, sin perjuicio de su vital importancia, no es una herramienta o elementos esencial para la seguridad nacional.

En vista del cuadro existente en nuestro país, sobre la situación fronteriza, consideramos que, como Estado debemos contar con un órgano especializado en materia del resguardo de las fronteras terrestres del territorio nacional, en lo referido al resguardo de la seguridad nacional. Teniendo presente lo anterior, resulta plausible que sean las Fuerzas Armadas, a través de un cuerpo especializado, que resguarden la seguridad en las fronteras de nuestro Estado. Ello, en tanto constituyen una estructura con personal idóneo y capacidad técnica y logística de alto nivel; siendo una de sus principales características, el ser una organización esencial para garantizar la soberanía nacional y proteger a la población ante una agresión externa.

En este orden de ideas, y haciéndonos cargo de las carencias ya expuestas en materia de seguridad fronteriza, es que proponemos, en primer lugar, establecer un mandato expreso en el artículo 101 de la Carta Fundamental, para asignar como una misión esencial de las Fuerzas Armadas, el resguardo permanente de las fronteras del territorio de la República.

En segundo, a fin de operativizar dicho precepto, la presente reforma incorpora una disposición quincuagésima primera transitoria en la Constitución, que consigna el deber del Ejecutivo de enviar, en un plazo prudencial de 90 días, un proyecto de ley a fin de crear una Policía militar de fronteras, como una fuerza exclusiva que vele por la seguridad limítrofe, a lo largo de Chile.

Y, en tercer lugar, considerando el sentido de urgencia que implica el combate efectivo a aquellos ilícitos propios del crimen organizado transnacional, como la trata de personas y la explotación sexual infantil, tráfico de drogas, tráfico de animales entre otros, es que proponemos delegar en el Ministro de Defensa Nacional, por orden del Presidente de la República, la dictación de un Decreto Supremo que ordene el despliegue



efectivos del Ejército, a objeto del resguardo fronterizo. Todo ello, mientras no se promulgue la ley que crea la Policía Militar de Fronteras.

Es por eso que sobre la base de estos antecedentes y fundamentos venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO ÚNICO. Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido coordinado y sistematizado, fue fijado por el decreto supremo N°100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia:

1) Intercálase en el inciso primero del artículo 101, entre las expresiones "Existen para la defensa de la patria" y "y son esenciales para la seguridad nacional.", la frase: ", el resguardo de las fronteras del territorio de la República,".

2) Agrégase la siguiente disposición transitoria, nueva:

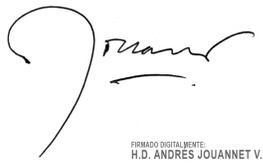
"QUINCUGÉSIMA PRIMERA. Dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la presente reforma constitucional, el Presidente de la República deberá enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley para la creación de una Policía Militar de Fronteras. Lo anterior, en virtud de la misión de las Fuerzas Armadas, establecida en el inciso primero del artículo 101 de esta Constitución.

En tanto no se promulgue la referida ley, delégase en el Ministro de Defensa Nacional, por orden del Presidente de la República, la dictación de un decreto supremo que ordene la organización y distribución de personal y unidades del Ejército, con el objeto de resguardar las fronteras del territorio nacional.

En ningún caso, dicho decreto podrá tener una vigencia superior a un año desde publicada la presente reforma constitucional.".


ANDRÉS JOUANNET VALDERRAMA
Diputado de la República





FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ANDRES JOUANNET V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. TOMAS LAGOMARSINO G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAIME ARAYA G.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GLORIA NAVEILLAN A.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RUBEN OYARZO F.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. COSME MELLADO P.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FRANCISCO PULGAR C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ERIC AEDO J.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RAUL SOTO M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FRANCISCO UNDURRAGA G.

