



TRIBUNA Y OPINIÓN

REVISTA ELECTRONICA No. 43

SEPTIEMBRE 2021

www.tribunayopinion.cl



DE QUÉ HABLAMOS

QUÉ SE ENTIENDE POR:

- ORDEN PÚBLICO,**
- SEGURIDAD PÚBLICA Y**
- SEGURIDAD CIUDADANA**

QUÉ SE ENTIENDE POR:

- ORDEN PÚBLICO,**
- SEGURIDAD PÚBLICA Y**
- SEGURIDAD CIUDADANA**

I. ORDEN PÚBLICO

1.1. DEFINICIÓN

Conforme al Derecho Administrativo, Orden público, se define como: **“el estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus funciones y atribuciones propias y la ciudadanía las respeta y las cumple, todo lo cual se traduce en una coexistencia armónica y pacífica dentro de la Constitución y las leyes.”**

En un Plan Estratégico de Carabineros, Orden Público es asumido como: **“un conjunto de normas jurídicas y políticas entregadas por una sociedad a un Estado y las cuales son aceptadas por los individuos para regular su convivencia y lograr el bien común.”**

Esta definición nos parece algo más operativa, pero se debe intentar precisar un concepto de mayor envergadura y contenido, y a su vez más simple y así podríamos señalar otra definición, como: **“el conjunto de condiciones jurídicas y sociales que determinan un estado de normalidad social y seguridad pública”**

1.2. CONCEPTO GENERAL

El orden público es el núcleo, el aspecto central y más sólido y perdurable, del orden social. Es el conjunto de aquellas características y valores de la convivencia que una sociedad considera como "no negociables". Se lo considera sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada.

En el Derecho Constitucional, se lo considera como el límite para el ejercicio de los derechos individuales y sociales.

Este concepto es también sinónimo de orden social, comprendiendo las disposiciones establecidas en forma imperativa por el legislador, en resguardo del interés superior de la colectividad o de la moral social.

El Orden Público Interior se encuentra radicado en el Presidente de la República por expreso mandato de la Constitución Política de la República, Art. 24, que en su inciso segundo dice; “**Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.**”

Esta autoridad del Presidente, relativa al Orden Público, se encuentra derivada en regiones en los actuales Delegados Presidencial Regional y en las provincias en los Delegados Presidencial Provincial.

Para que este Orden Público interior prevalezca, se requiere de una fuerza que lo garantice y lo preserve, siendo Carabineros una de las herramientas legítimas de que se vale el ordenamiento jurídico para restablecerlo, cuando ha sido perturbado o quebrantado.



1.3. DIVISIÓN DEL ORDEN PÚBLICO INTERIOR

No debemos confundir el **Orden Público general o político**, como Estado, que es el macro orden público, como armonía universal, el que se refiere cuando los poderes públicos y las instituciones públicas funcionan con normalidad, con el **Orden Público especial o social**, de la comunidad, que es el que se quebranta con los desórdenes públicos callejeros, individuales o colectivos, las huelgas, incluso también se quebranta con las catástrofes naturales, lo que muchas veces, hace necesario que los gobiernos dicten Estados de Excepción.

El Orden Público general o político, habla de la situación de normalidad y armonía existente entre los elementos del Estado, y el otro, el Orden Público especial o social, de la situación o estado de armonía dentro del conjunto social.

El Orden Público General o Político, como armonía de los elementos del Estado, es obligación de todos, gobernantes y gobernados, en su relación de agentes que buscan el bien común, pero también es Orden Público el especial o social, el orden de la comunidad, que la policía tiene el deber de cautelar y que es aquel que real y físicamente puede controlar y es el de la armonía y respeto de los habitantes, por las normas que regulan la vida privada o pública, que cuando es vulnerado, en cualquiera de sus formas, deviene en desorden individual o colectivo, en el ambiente público.

En resumen, no solamente se vulnera el Orden Público con la comisión de desórdenes públicos individuales o colectivos (el especial) sino cuando se rompe el orden de la institucionalidad, basada en la Constitución y las leyes (el general.)

Carabineros, como policía esencialmente preventiva, debe preservar y restablecer el orden público en la vía pública -desordenes callejeros- y en las situaciones de quebrantamiento de la ley por las personas -delitos-, accionando generalmente sólo sobre las consecuencias que generan estas conductas antisociales, no así en sus orígenes.

En resumen, se quebranta el orden público especial, cuando los ciudadanos no acatan “las órdenes públicas” y protestan contra las autoridades que ejercen las atribuciones que les son propias o no cumplen las disposiciones legales correspondientes, en ese caso, Carabineros debe mantener el orden con medidas policiales moderadas y estrictamente apegadas a la ley. El apego al derecho estricto es la mejor defensa de la policía. Sus acciones deben estar ceñidas estrechamente al marco legal y a los protocolos correspondientes.



II. SEGURIDAD PÚBLICA

2.1. GENERALIDADES

La “Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010” del Ministerio del Interior, al referirse a ella señala: **“constituye uno de los pilares para el desarrollo de las sociedades modernas. Una nación que goza de altos niveles de paz y tranquilidad genera condiciones favorables para la inversión, desarrollo social, político y cultural de los ciudadanos. Es por ello que las iniciativas que se adopten para mejorar las condiciones de seguridad en nuestro país deben dar cuenta de la integralidad y complejidad de este fenómeno”**.

Desde el punto de vista conceptual, se pueden diferenciar, a lo menos, tres tipos de seguridad, en que los Estados modernos asumen responsabilidades:

1. **La seguridad externa**, concierne a la defensa de la soberanía de un Estado-Nación o peligros emanados desde fuera de sus fronteras; la que se operativiza con las FF.AA.

2. **La seguridad interna o pública** que se refiere al mantenimiento del imperio de las leyes, la que se operativiza con las fuerzas policiales, las Fiscalías, los Tribunales de Justicia y los sistemas de rehabilitación social.

3. **La seguridad ciudadana**, esta última implica que los ciudadanos, están en situación de vivir y convivir disponiendo de una protección necesaria tal que les permita superar los peligros propios de un entorno social, aún cuando en la práctica dicho entorno va a proporcionar siempre distintos grados de inseguridad, derivados de la acción de personas o grupos que amenacen la integridad física o los bienes de las personas. Esta se operativiza con el funcionamiento de un conjunto de instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, como son las Municipalidades, Bomberos, juntas de vecinos, colegios, policías, Ministerios, etc. (Por lo tanto, la seguridad que prestan las Municipalidades es Seguridad Ciudadana y no Pública)

La seguridad pública está inserta dentro del concepto de Seguridad Ciudadana, así como ésta lo está dentro del de *orden público*. *La Seguridad Pública* es un bien jurídico que tienen las personas para ejercer sus derechos y deberes que la Constitución les garantiza, como la libertad, seguridad individual y familiar, derecho a la propiedad, al trabajo y otros.

Al Poder Ejecutivo le corresponde la responsabilidad del mantenimiento del *Orden Público y la Seguridad Pública interior*, y en cuanto a *Seguridad Ciudadana*, la responsabilidad la comparte, como ya dijimos, con otras instituciones y organizaciones públicas y privadas.

2.2. DEFINICIÓN.

Carabineros comprende la Seguridad Pública, como: **“la función garantizadora que todo Estado debe entregar a sus habitantes, que asegure su tranquilidad y paz social, manteniéndolos libres y exentos de todo peligro, daño o riesgo, que afecte directamente el normal ejercicio de los deberes y derechos de gobernantes y gobernados”**.

Este objetivo de asegurar estos derechos, Carabineros lo realiza por intermedio del cumplimiento de sus roles: rol preventivo, rol de comodidad pública, rol educativo, rol de integración nacional, rol de orden público, rol de solidaridad social y rol de investigación. Mediante estos roles Carabineros cumple la seguridad pública interior.

Un determinado grado de Orden Público, presupone uno similar de Seguridad Pública, por lo tanto, el concepto de Seguridad está implícito en el concepto de Orden y entre estos dos valores existe una relación de género a especie.

2.3. OPERATIVIDAD

La función principal de Carabineros, donde deben estar orientados todos los esfuerzos operativo - policiales, es en la **prevención policial, en forma primaria, pero sin dejar de ejercer la investigación policial, como forma secundaria**, pues dice relación con la misión constitucional de garantizar la **Seguridad Pública Interior**, mediante la concreción de los diversos servicios policiales, a través de los diferentes órganos institucionales.

Como ya se ha manifestado, la gran función preventiva se realiza con miras a evitar, hasta donde sea razonablemente posible, la comisión de delitos y lo que tiene por objeto garantizar el normal desarrollo y desenvolvimiento de las actividades de los individuos y si esa prevención no logra su objetivo, debe realizarse la correspondiente investigación policial, para obtener los resultados deseados

Entonces, las personas requieren de sus Carabineros aquel servicio público, que les garantice su protección y la seguridad de que no van a ser víctimas de un hecho delictual.

SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. GENERALIDADES

Referente a este término de “Seguridad Ciudadana”, acuñado desde hace algunos años en nuestro país y sobre el cual no existía una conceptualización y diferenciación clara con otros términos, especialmente con Seguridad Pública, se definió oficialmente en el año 2002, dejando clara la diferencia entre **prevención social, situacional y prevención e investigación policial**.

Resultado de los cambios que ha experimentado la sociedad, se han generado nuevas y mayores demandas en el ámbito de la seguridad de las personas y de la comunidad. Se exige a las autoridades y a los órganos de la administración del Estado un tratamiento integral, coordinado y eficiente a sus requerimientos de protección individual y de sus bienes, en los espacios y en el entorno social en que ellos viven, permanecen y se desarrollan.

Estas demandas, han generado nuevos conceptos referidos a la seguridad, tales como **Seguridad Humana, Seguridad Social, Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana**, usados habitualmente por los medios de comunicación social en contextos generales y sin definir su real sentido y alcance; lo cual lleva a confusión y a distorsionar la misión específica que compete a Carabineros de Chile, conforme a la Constitución Política de la República y normas que rigen sus funciones. Así entonces, también resulta necesario actualizar algunos conceptos.

En este orden de ideas, es conveniente precisar el concepto de **SEGURIDAD CIUDADANA**, toda vez que sus límites aparecen difusos y confundidos, a menudo, con la Seguridad Pública.

En el documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana, del Ministerio del Interior (octubre de 2004), establece que *la seguridad ciudadana* está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, a la integridad física y patrimonio de los otros, al cuidado del medio ambiente, como también con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad.

El logro de este tipo de seguridad se entiende que no sólo es de responsabilidad de la policía y de los ciudadanos mismos, sino que también de otras instituciones y organismos. Pero este tipo de seguridad no puede ser lograda a cualquier precio y de cualquier manera, sino que se debe lograr con pleno respeto de los derechos y garantías que el estado de derecho reconoce a las personas.

3.2. DEFINICIÓN.

La Política Nacional de Seguridad Ciudadana, dictada por el Ministerio del Interior el año 2004, la define como:

“el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los diferentes factores de riesgo o amenaza. La Seguridad Ciudadana está tanto en los valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales y la protección del medio ambiente, necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad”.

La Seguridad Ciudadana, dice relación con un concepto general, pues alude al desarrollo económico y social, a la protección de la vida, la integridad física y los bienes de las personas, el resguardo del medio ambiente, frente a los riesgos que implica el vivir en sociedad, de tal forma que puede ser entendida como, “el conjunto de condiciones jurídicas, sociales, políticas, económicas, culturales, ecológicas y de policía, que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, frente a las amenazas a su desarrollo, a su integridad física y a sus bienes”.

Conforme a esta visión, distintos órganos del Estado y también particulares, entre ellos Carabineros de Chile, cada uno dentro de sus competencias, debe contribuir a los ya señalados fines.

3.3. OPERATIVIDAD

Así, la Seguridad Ciudadana en su conjunto, se encarga principalmente, de la **PREVENCION SOCIAL Y SITUACIONAL**, con acciones que tienen por finalidad que las personas internalicen y practiquen los principios, valores y acciones necesarias para contribuir a una convivencia más pacífica de la sociedad, según las normas que ella misma se ha fijado; además de propender a un medio ambiente más seguro, reduciendo, al máximo posible, las condiciones que faciliten o incentiven el accionar delictual.

Por ejemplo, la **Prevención Social** está orientada a la educación de las personas, a la satisfacción de algunas necesidades, incluso a la positiva ocupación del tiempo libre de la juventud y a la disminución de las condiciones que fomentan la inseguridad de las personas, y la **situacional**: se refiere a falta de alumbrado público, sitios eriazos y abandonados, inmuebles arruinados y desocupados, calles y veredas en mal estado; como también, al desarrollo de innumerables programas de prevención y rehabilitación de conductas no deseadas, etc.

Luego, este campo de acción no es exclusivo de la función de las Fuerzas de Orden y Seguridad, sino que es responsabilidad de varios órganos de la administración del Estado, entre ellos: los establecimientos educacionales públicos, Ministerios, Municipios; como también a organizaciones sociales y privadas, Juntas de Vecinos, Centros Juveniles y Culturales, Clubes deportivos, Fundación Paz Ciudadana, entre otros.

Técnicamente, la prevención social y la situacional, son campos principales de la Seguridad Ciudadana, en cambio la **prevención policial**, la investigación policial y la reinserción social del condenado por delito, son los campos principales, pero no únicos, de la Seguridad Pública, ya que está referida a impedir la ocurrencia de ilícitos, a disminuir las oportunidades de cometerlos y reducir el temor asociado a la delincuencia,

IV. CONCLUSIÓN

Después de haber analizado brevemente estos tres conceptos: Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública, podríamos considerarlos, si los vemos como círculos concéntricos, que el primer gran círculo estaría dado por el Orden Público, el segundo en amplitud sería establecido por la Seguridad Ciudadana, inserto en el interior del concepto del primero, teniendo como base la prevención social y situacional y dentro de esta última, la Seguridad Pública, teniendo como base la prevención e investigación policial; por lo tanto y como ya se ha manifestado, el género es el Orden Público y lo específico de este género está, primero en la Seguridad Ciudadana y segundo, en la Seguridad Pública.

El Orden Público, la Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública, constituyen las bases fundamentales en que descansa el accionar pacífico de la sociedad organizada, relativas a vivir en un ambiente de seguridad y legalidad normal, con respeto a los derechos y deberes constitucionales, al ejercicio normal de las actividades ciudadanas, al funcionamiento de los poderes públicos y al desarrollo integral del país y en los cuales interviene con una operatividad directa o indirecta Carabineros de Chile.

CARLOS BUSTOS SOTO

General Inspector (r) de Carabineros
Profesor de Historia y Doctrina ESCAR
Magister en Pedagogía Universitaria

Nota: Sólo se hace referencia a documentos de la primera década del año 2000, ya que los posteriores, en general, dejaron de definir estos conceptos, dándolos por establecidos.