

29/04/1992

PERIODO  
PRESIDENCIAL

007596

ARCHIVO

## SEGURIDAD CIUDADANA EN UN ESTADO DEMOCRATICO DE DERECHO

---

Las democracias se construyen día a día, perfeccionándose y desarrollándose, en la medida que la libertad crece a través de la distribución del poder entre todos los actores sociales -las personas, sus asociaciones y los poderes públicos- al tiempo que se amplía la transparencia en la visibilidad de las actividades de cada cual, y se hace posible un adecuado equilibrio de poder y una fiscalización objetiva, independiente e imparcial del cumplimiento efectivo y válido del régimen jurídico vigente en la sociedad.

Las fuentes originarias del ordenamiento político y social son los derechos inherentes a la dignidad humana y el derecho a la libre determinación del pueblo, y su máxima expresión concreta es el Estado Democrático de Derecho, en cuyo orden es posible la autorealización de cada ser humano y el desarrollo de todas las potencialidades de creación de vida que contiene la nación, afirmando la identidad de ésta, desde su originalidad, en el concierto internacional.

Lo contrario a la libertad es siempre la concentración y el monopolio del poder, y la disociación entre éste y la autoridad, sea que ello suceda en el Estado o en la vida propia a la sociedad civil.

En términos simples, la autoridad consiste en la capacidad de hacer crecer -"augere" decían los romanos-, y el poder es la fuerza que realiza esa capacidad de desarrollo. El derecho es un ordenador de las fuerzas personales, sociales, públicas y naturales, que crea las condiciones para el ejercicio y crecimiento de la libertad en la sociedad.

En el Estado Democrático de Derecho, todos los sujetos de derecho están solidariamente unidos en la garantía, protección y promoción de la libertad que expresa la identidad original e intransferible de cada uno de ellos, y en el deber de hacer posible las condiciones de seguridad personal y colectiva, que permiten a todos la construcción del bien común.

En este marco fundacional de la democracia deben ubicarse las tareas de la seguridad, las cuales comprenden tres ámbitos: primero, la garantía, protección y promoción de los derechos y libertades que sirven de fundamento a una convivencia civilizada; segundo, el respaldo a la estabilidad y normal funcionamiento de las instituciones públicas y de las personas que les dan vida; y finalmente, el normal cumplimiento de las leyes que rigen las

relaciones entre las personas naturales, las personas jurídicas y los vínculos entre ellas y el medio ambiente natural, sea éste de propiedad privada o colectiva.

Es decir, el derecho humano a la seguridad personal y colectiva es una condición necesaria para el ejercicio del conjunto de los derechos fundamentales; el derecho a la seguridad del Estado y de sus autoridades es a su vez también condición necesaria para la vigencia de los derechos humanos y el derecho común; y por último, el correcto cumplimiento del orden legal entre los diferentes sujetos jurídicos que componen la sociedad, supone como garantía de ello, capacidad de resolver, en justicia, las controversias que se produzcan tanto en el orden civil como en el penal, buscando la reparación de las relaciones quebrantadas y la de los actores sociales en estos involucrados.

Estos tres ámbitos de la seguridad jurídica poseen una identidad que les otorga una relativa autonomía propia, en virtud tanto de los bienes jurídicos que los integren, como por sus características, las cuales no son reducibles unas a otras.

Por ello mismo, el régimen jurídico democrático distingue un conjunto de órdenes institucionales, legales y orgánicas, que responden con validez, eficiencia y eficacia a las demandas de esos tres ámbitos.

### **Seguridad y Garantías de los Derechos Humanos**

---

Los derechos humanos, tal como lo establece el artículo 50, inciso 2º de la Constitución Política, son pre existentes a cualquier decisión del Estado Democrático de Derecho, ya que como en dicho texto se señaló, son "esenciales a la naturaleza humana" y establecen un límite al ejercicio de la soberanía nacional, sea que ésta se ejercite por el pueblo o por las autoridades constitucionales, pues el principio y fin de la sociedad es la vida, la autorealización y la felicidad de los seres humanos.

Por lo mismo, la seguridad del ejercicio de estos derechos comprende recursos constitucionales extraordinarios, como son los los recursos de amparo y protección, y el recurso al Tribunal Constitucional o el de inaplicabilidad ante la Corte Suprema, para la validez de la ley en relación con ellos, como también los recursos judiciales normales, para el tratamiento de las violaciones de derechos humanos que afectan el orden jurídico

En este último caso, como es obvio, los tribunales requieren de organismos auxiliares que no estén involucrados en las conductas delictivas que implican violaciones de los derechos humanos que les corresponde juzgar, pues de lo contrario se vería afectada la propia independencia, imparcialidad y autonomía del Tribunal, aún en contra de su voluntad, de allí la necesidad de la existencia de dos policías que puedan auxiliar a los jueces según éstos decidan, y de acuerdo con la posible vinculación de agentes de alguna de ellas al delito investigado.

Pero más allá aún, en el evento que dichos instrumentos de protección no surtieran el efecto esperado, los afectados pueden llegar hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la vía de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, mientras que el sistema internacional de las Naciones Unidas puede activarse para presionar políticamente a los Estados responsables de esas violaciones, para que estas trasgresiones cesen o se desarrollen por vía legislativa o administrativa, los mecanismos de protección y garantías que sean necesarios para realizarlos efectivamente.

Los abusos de poder que comprenden atentados a los derechos humanos y que no son delictivos, deben ser fiscalizados por el Congreso Nacional, haciendo recaer las responsabilidades políticas en quienes corresponda, conforme a los procedimientos constitucionales establecidos, y si ellos suponen la comisión de delitos por parte de personas que gozan de fuero, también son materia de procedimiento parlamentarios de desafuero, para que luego se haga efectiva la responsabilidad penal de esas autoridades ante los tribunales de justicia.

### La Seguridad del Estado y de las Autoridades

El orden democrático se apoya en instituciones sólidas dirigidas por autoridades protegidas en el ejercicio de sus cargos, para lo cual se hace necesario garantizar, al mismo, los siguientes aspectos: la estabilidad de las instituciones; el ejercicio de la soberanía nacional que les otorga la Constitución Política; el imperio efectivo de sus resoluciones válidamente dictadas; el desarrollo de las políticas aprobadas por el voto popular o decididos por acuerdos entre los afectados o interesados; la representación pública de las instituciones y la dirección efectiva tanto de las relaciones internacionales como del orden interno y la administración de servicios esenciales para la vida de toda la sociedad.

Para todo ello se requiere la realización de tareas preventivas permanentes que puedan advertir a tiempo la generación de factores contrarios a ese conjunto de bienes jurídicos que sirven de sustento al bien común de la sociedad.

Este es el propósito que debe cumplir la acumulación, el seguimiento y el procesamiento de la información pública y del movimiento y actividades de personas o grupos que pretenden atentar en contra de esos bienes jurídicos esenciales para el desarrollo de toda la sociedad.

La inteligencia para la seguridad del Estado y de las autoridades comprende al funcionamiento de todos los aparatos públicos y, por lo mismo, su organización debe fundarse en un sistema de solidaridad entre los distintos poderes del Estado, una correcta atribución de papeles entre ellos y una fiscalización democrática que garantice el equilibrio de poder en que se funda el Estado Democrático de Derecho.

Por ello, ni la supuesta inocencia de quienes hacen escándalo sobre la posibilidad de estas tareas, ni el autoritarismo de la "razón de Estado", son buenos consejeros. Los primeros apuestan a una apropiación privada de las tareas de inteligencia, para adquirir un poder suplementario sobre los otros actores de la democracia e incluso los poderes públicos establecidos. Los segundos pretenden un poder clandestino sin controles para constituirse en un verdadero "estado dentro del estado", lo cual hace inviable la democracia.

Por lo tanto, la ciudadanía tiene derecho a saber qué instituciones se encargan de las tareas preventivas de posibles agresiones a qué instituciones, y aunque no se deba informar públicamente de la inteligencia desarrollada por ellas, sino sólo entre los poderes del Estado, de modo reservado y periódico, como se hace habitualmente con muchos gastos del Estado o actividades del mismo, en terrenos tales como la defensa, la diplomacia, las policías, etc., debe estar garantizada de la existencia de los controles democráticos apropiados.

En un régimen democrático de derecho, ninguna institución pública puede sustraerse a los controles de esta naturaleza. Corresponde a los poderes del Estado determinar los procedimientos, pero quién se considera ofendido por su existencia, contradice la esencia de la democracia y rompe la credibilidad pública sobre su accionar institucional o político.

## La Seguridad del Derecho Interno

---

La igualdad ante la ley y la justicia, y la consiguiente supresión de toda forma de discriminación, supone la realización de un marco jurídico que ordena las relaciones entre los actores que forman la sociedad, tanto mediante la construcción de espacios para la ampliación de la creación de formas de organización de sus actividades, libremente decididas por ellas mismas, como también el fortalecimiento de los límites de esas iniciativas en razón del bien común, el orden público, la seguridad de las personas, como asimismo la superación de las controversias o la reparación de los quebrantamientos personales o sociales que pueda implicar el sobrepasamiento de esos límites.

Para esto último, el derecho interno supone también el desarrollo de tareas de prevención general, tanto en lo civil como en lo criminal, que precabe, mediante fiscalizaciones administrativas la ocurrencia de conflictos interpersonales o sociales, como asimismo la prevención policial, para disminuir al máximo la ocurrencia de delitos sobre las personas, sus bienes o el medio ambiente. En la medida que la prevención general disminuye la exposición al riesgo de esos conflictos, la calidad de vida de toda la sociedad crece.

En todos esos campos se hace necesario un trabajo de acumulación, seguimiento y procesamiento de información, sin lo cual no habría seguridad en las relaciones sociales. Esto es de ordinaria ocurrencia, ya se trate de las relaciones financieras, comerciales, industriales, etc., etc., o bien de la seguridad ciudadana -ante la posibilidad de un atentado en su contra- la sociedad ha organizado, tanto en el sector público como en el privado, múltiples formas de organización de la prevención general, como garantía a la seguridad jurídica necesaria para la vida en sociedad.

De todos los mecanismos de prevención general, sin duda que los policiales son los más importantes. Estos deben apoyarse en el seguimiento de la experiencia delictual, la evolución sociológica de ésta y el estudio de los factores criminógenos que producen las tendencias delictivas y los comportamientos normales de personas que los exponen a transformarse en víctimas sin alcanzar conciencia de ello, hasta que sufren la agresión.

La prevención general, como labor policial, no es posible si al mismo tiempo el Estado y la comunidad asumen positivamente la tarea de producir seguridad y no sólo consumirla, mediante políticas sociales activas, que junto con disolver los factores criminógenos, asumen la responsabilidad de la prevención especial, es decir, la rehabilitación y reinserción del delincuente y la reparación de las víctimas.

En relación a esto último, en el Estado Democrático de Derecho, las trasgresiones a las relaciones humanas, sociales, económicas y culturales no tienen como solución el castigo, sino la sanción y la rehabilitación, del causante. El castigo pertenece a la época de la política criminal retributiva, una especie de pedagogía de "la letra con sangre entra".

Por ello, el primer esfuerzo de la justicia consiste en investigar con objetividad, precisión, y de acuerdo con las definiciones de la ley, las responsabilidades de quienes las han producido, y el alcance de ellas en lo civil o en lo criminal.

Los tribunales de justicia son los órganos soberanos para ello, sin perjuicio de materias especiales, que se han entregado a organismos administrativos para el exclusivo efecto de las sanciones civiles.

Los tribunales necesitan operar aplicando los principios y normas propios al derecho a la justicia, al debido proceso y a la defensa, para lo cual se apoyan en organismos de investigación policial y de peritaje legal.

En lo criminal, los jueces definen de acuerdo con la ley los objetivos de investigación y se apoyan en las policías y los organismos periciales para obtener las pruebas con las que definirán sus sentencias. Por definición de la ley chilena, la Policía Civil de Investigaciones es el órgano auxiliar por excelencia para estas tareas judiciales.

Sin embargo, para el imperio de las resoluciones judiciales -en lo civil y lo penal- se requiere el auxilio de la fuerza pública, y para ello la Constitución Política ha definido a la Policía Civil y a la de Carabineros como sus órganos auxiliares.

Tal como se indicó, las sanciones penales tienen por propósito rehabilitar hasta reinsertar socialmente al culpable de un delito o cuasi delito en la sociedad, lo cual supone la recuperación de los atributos propios a la dignidad de persona del condenado.

Quienes se ocupan de esta tarea -llamada de prevención especial- no son los mismos que investigaron el delito y entregaron las pruebas para su inculpación por el juez.

Se trata ahora de un grupo especializado en la vigilancia del cumplimiento de la sanción penal y en la rehabilitación del condenado, tareas que por su naturaleza no podrían ser bien realizadas por la policía y corresponde a Gendarmería de Chile.

La Gendarmería de prisiones, en el Estado Democrático de Derecho, no es entonces un grupo destinado a castigar sino, muy por el contrario, una institución profesional, especializada en la penología y en la rehabilitación, hasta la reinserción social, del condenado. Sin embargo esta tarea no es posible si el conjunto de la sociedad no la hace propia y colabora activamente.

### **Concluyendo :**

---

En un Estado democrático de Derecho, existen tres grandes ámbitos de los cuales depende la calidad de la seguridad ciudadana: la seguridad y garantía de los derechos humanos, sin la cual ningún ser humano llega a ser persona; la seguridad del Estado y sus autoridades, sin cuya acción no es posible el orden, la justicia, la paz y el bien común; La seguridad del derecho interno, que hace posible la creación social en todas sus dimensiones.

Para obtener una realización armónica de esos tres ámbitos en una democracia, se requiere una distribución de funciones -de prevención general, de represión y fiscalización, y de prevención especial- entre organismos especializados y sometidos al control democrático y judicial adecuado a la naturaleza específica de cada cual.

Elo supone, entre otras cosas, la construcción de una red de aplicación de la ley penal que integra a varios actores institucionales y que se vincula estrechamente con la comunidad social.

La concentración de tareas sólo puede traducirse- como la experiencia histórica lo demuestra (en especial la chilena reciente)- en el desarrollo desenfrenado de arbitrariedades y abusos, y en la pérdida de las garantías del derecho a la justicia.

En materia policial, la seguridad de los derechos humanos es, sin dudas, la materia más compleja, pues son los propios agentes del Estado sus autores. Por ello en muchas democracias se ha creado el Ombudsman -denominado también el Defensor del Pueblo, la Procuraduría o Fiscalía de los derechos humanos- para reforzar la acción, y los Tribunales, que en los casos más graves, elevan las causas a sus órganos superiores el tratamiento de los casos.

La existencia de dos o más organismos policiales, resulta entonces indispensable, pues, como es natural, no conviene la objetividad de una policía para investigar a los miembros que la componen, si ellos han cometido violaciones de derechos humanos, crímenes de derecho común o se han organizado para atentar en contra de la seguridad del Estado.

Si se trata de la seguridad del Estado, las democracias han desarrollado cuerpos especiales, sometidos a fiscalizaciones excepcionales, que puedan obtener la prevención -esencialmente política- que esta materia trae consigo. Cuando los asuntos ameritan una acción represiva, normalmente y a iniciativa de los poderes públicos, ella se entrega a la justicia en sus tribunales superiores, con el apoyo de sus órganos auxiliares.

Cuando se está en el campo del delito común es obvio que la prevención general -que actúa tanto con políticas sociales específicas como con la presencia física y operativa de la policía- requiere de una fuerza policial vinculada públicamente con la comunidad, a la que normalmente educa y sirve, y excepcionalmente reprime ante el delito flagrante. Esta misión corresponde principalmente, por ley, a la Policía de Carabineros de Chile.

En Chile no existe un organismo especializado exclusivamente en la prevención general respecto a la seguridad del Estado y el conjunto de sus poderes públicos. La ley le atribuye a la Policía Civil de Investigaciones esta tarea, lo cual la hace residir exclusivamente bajo la tuición del Poder Ejecutivo dirigido por el gobierno de turno.

Esta situación no es satisfactoria, pues en un Estado Democrático de Derecho la seguridad de su régimen institucional y de sus autoridades, debe ser el fruto de la acción solidaria entre los tres poderes del Estado y las fuerzas políticas que los animan.

Por ello resulta conveniente buscar una solución más coherente con esa exigencia.

Al producirse el delito y operar la represión desde un tribunal, nada aconseja que el organismo policial auxiliar investigador sea el mismo que operaba en la prevención general, pues otra vez puede producirse una serie de tendencias que conducen a la pérdida de la objetividad, sea por el fracaso en la prevención o por el conocimiento personal que en ella se tenga con el acusado.

Esta misma razón es válida para los actores que intervienen en la investigación judicial y los que toman parte en la rehabilitación del culpable.



De todo lo dicho se desprende que la complejidad del tema de la seguridad no se resuelve con las reducciones del conjunto de sus objetos específicos a una especie de servicio público monstruoso, que necesariamente producirá una pérdida grave de objetividad, de eficacia, de imparcialidad, transformándose en un poder dentro del poder del Estado, que no representa ni "la razón de la persona humana", ni "la razón del Estado", ni "la razón de la sociedad", por el contrario, sólo "la razón arbitraria" de quien lo dirige.

Santiago, 29 de abril 1992