

CAPITULO IV.

LA POLICIA

1. Naturaleza de la policia.

El concepto moderno de la policia no ha logrado aclararse sino muy poco á poco. Las teorías de derecho público, en nuestros días tan difusamente tratadas, adolecen de defectos muy graves, á los cuales deben tal vez en parte la oposicion que sufren en la práctica. Hay ocasiones en que, señalándose á la policia un campo de actividad reducido hasta el extremo, se la juzga inepta y superflua, á pesar de ser su cometido ingerirse benéficamente donde quiera que el cuidado de la prosperidad pública lo exige. Otras veces, por el contrario, se la estimula y consiente hasta el punto de que, extendiendo imprudentemente su poder hasta las relaciones que de ningun modo están sometidas á su tutela, pone impedimentos y obstáculos á la libertad de los individuos en la esfera de la vida privada, que debiera ser inviolable para la policia.

El oficio de la policia no es castigar, sino vigilar; y, sin embargo de ser el fin de todos sus actos la prosperidad de los ciudadanos, no es raro verla hecha blanco de los abusos y del odio del pueblo, que tan ingratamente le paga los cuidados que por él se toma. La policia por su destino debería ser el poder más simpático y popular del Estado; ¿cómo se explica, pues, que sea de hecho el poder más aborrecido de todos? ¿De dónde nace esta contradiccion? No se nos replique con aquella contestacion tan sabida de que la policia no es temida y odiada más que de los hombres facinerosos y perdidos; porque no siempre es esto cierto. A este pro-

pósito hacen muy bien aquellos versos de Goethe puestos en boca de Mefistófeles:

*«Ich weisz mich trefflich mit der Polizei,
Doch mit dem Blutbann schlecht mich abzufinden.»*

Hay hombres de vida perfectamente honrada y moral que tiemblan en presencia de la policia, y que procuran por todos los medios posibles no rozarse en poco ni en mucho con ella, y, no pudiéndose explicar este fenómeno por la perversidad de conciencia de tales personas, es preciso buscar su razon de ser en otros motivos.

En el antiguo Estado romano, donde la policia estaba grande y poderosamente organizada, no se encuentra ni el más mínimo indicio de que sus individuos fuesen objeto del odio de que tratamos. Los más nobles personajes de la república cifraban su gloria en el ejercicio de los cargos de policia. La Edilidad, puerta por la que se entraba á los más encumbrados puestos de la república romana, era un cargo más que todo de policia. La Censura que, por su nobleza moral, era el puesto más codiciado de cuantos ambicionaban honores, tenía principalmente por cargo suyo inspeccionar las costumbres. La policia política era desempeñada por los jefes del Estado, por los cónsules. La policia romana no puede decirse que estuviera organizada como una institucion independiente, sino que se la repartían los diversos magistrados, que de ella recibían, en cambio, grande poder y gloria. La comparacion de estas condiciones de la policia antigua con las de la moderna no puede ser más vergonzosa para las naciones de hoy día.

El poder de policia germánico anduvo en la Edad Media casi por tierra, y éste es uno de los principales motivos que han puesto al Estado moderno en condiciones bien difíciles, y expuesto no pocas veces á rudas perturbaciones. El importantísimo elemento moral, verdadera esencia de toda policia, anduvo en la Edad Media completamente supeditado á los caprichos del Estado. Bajo el punto de vista religioso, la Iglesia absorbió todas las relaciones morales de la vida humana, porque el Estado, haciéndose atrás, la dejó á su cargo toda la educacion moral. Además de esto, efecto del carácter propio de la Edad Media, resultaba en ella grandemente favorecida la independenciam de los gremios

particulares, de las familias é individuos, con detrimento de la comunidad muchas veces, hasta el punto de que, poderes enérgicos y eficaces, cuales exigen las funciones de la policía, no pudieron en modo alguno echar profundas raíces. A cada paso que la autoridad intentaba dar, tropezaba con la insuperable muralla del derecho, ante la cual tenían siempre los poderes públicos que retroceder, cediendo tal vez el campo á la arbitrariedad de los particulares.

La reaccion que á fines de la Edad Media se planteó condujo á vicios enteramente opuestos. Robustecido el Estado con la mira de acarrear á los pueblos toda la felicidad posible, comenzó á ingerirse en todas las relaciones de los ciudadanos, fuesen ó no de naturaleza esencialmente individual. De aquí resultó un sistema de tutela y de regencia universal, que considerando á todos los hombres como niños, les restringía muchísimo las libertades civiles. La fe religiosa, las costumbres, las comidas, los vestidos, las habitaciones, los oficios, el comercio y el modo de vivir, todo, absolutamente todo, había de ser reglamentado por el Estado y á todo había que someterse por amor al mismo. Un movimiento semejante, bien intencionado en el fondo, aunque pésimamente entendido, porque no hacía más que favorecer la inmoralidad de todos cuantos participaban de algun poder, exponiéndolos á cometer innumerables abusos, hubo de quedar completamente postergado ante su antítesis, que puso todos los medios posibles para negar á la policía los poderes perjudiciales á la prosperidad del Estado, y dejarla tan sólo reducida á velar por la seguridad pública y privada.

La mision política de lo porvenir con relacion á la policía es revivirla, ennoblecerla con el espíritu de la moral y de la gloria, y trasportarla del campo de oscilaciones en que se halla á otro en que se equilibre y organice.

Con este fin, ante todo, se debe reconocer la idea de la policía, y despues asegurar lo que realmente le pertenece y lo que no está en sus atribuciones. Como el mismo nombre que lleva claramente lo demuestra, la policía es un poder total y específicamente público y gubernativo. Deber y esencia de la policía es el cuidado de la seguridad y prosperidad públicas en todas las necesidades cotidianas, y, ordenando lo necesario y lo indispensable, se nos presenta como autoridad pública que manda y prohíbe.

Este necesario cuidado se extiende á todo el orden público y no simplemente al orden jurídico ó al orden de la conveniencia, puesto que se considera irremisible y forzosamente necesario, tanto para el sostenimiento de la cultura de un país ó de una localidad, como para el orden estético que debe dominar en los pueblos y ciudades, como, por ejemplo, en las fachadas de las casas y en las plazas públicas. Asimismo la esfera de su actividad abarca todo lo que dice relacion con la seguridad pública, no ya simplemente con la seguridad jurídica, que en su mayor parte está encargada de semejantes particularidades por justicia, y que, por lo tanto, necesita ménos de los auxilios que puede prestarla la policía, mientras que hace esfuerzos por librarse de todos los peligros que amenazan á la sociedad, aun por parte de los agentes naturales, como son: agua, fuego, enfermedades, desgracias. Así como la política, no la policía, mira en conjunto por el bienestar general, así tambien es necesaria la vigilancia de la policía en casos aislados y de menor monta, como, por ejemplo, cuando se trata de la construccion de un canal, valiéndose para ello de apremios, de la restauracion de los puentes que son necesarios para el tránsito, de proporcionar descanso á las clases trabajadoras. Finalmente, la policía debe mirar por la libertad de los vecinos de las poblaciones, y en particular por la libertad de conciencia contra los abusos de la autoridad eclesiástica.

La policía, más que ninguna otra institucion del Estado, obra sin ningun género de interrupcion y vuela á todas partes para acudir á las necesidades. No puede, permítase la expresion, entregarse al sueño ni estarse brazo sobre brazo. Si pudiese permanecer ociosa, éste sería el signo más evidente de su muerte para la vida ordinaria.

Donde surge violentamente la necesidad pública, allí debe espontáneamente extender su mano y llevar los auxilios necesarios. Tiene voluntad propia y sin rodeos de ningun género, independientemente la reduce á acto. Por esto, repetimos, que es un poder *sui generis*, y en sentido muy particular.

Sería cansarse en vano querer establecer con exactitud las diferencias existentes entre las diversas direcciones que pueden seguir las funciones de la policía, así como determinar y ordenar con minuciosa escrupulosidad las di-

versas maneras en que aquéllas se nos ofrecen. La policía parte del centro del Estado, siguiendo todas las direcciones del círculo, y sólo puede satisfacer á todos los movimientos de la vida, porque ejecuta con libertad interna lo que el momento y la especialidad de cada caso particular, si quiera sea imprevisto, exigen. Sus manifestaciones son tan varias y tan diversas, como los mismos fenómenos de la vida á que aquélla se refiere (1).

De lo dicho se infiere que cierto género de arbitrariedad, por ejemplo, la libre elección de los medios oportunos para la consecución de determinados fines, sin más que echar una rápida ojeada sobre la necesidad, es inseparable de la esencia de la policía; porque es imposible encerrar previamente dentro de ciertos límites las reglas fijas que han de guardarse en las causas y modos de las distintas operaciones. Toda legislación municipal que quisiera arreglar todo lo que en lo porvenir puede ser necesario, no sólo sería de todo punto imposible, sino que cuanto mayor fuese su fuerza obligatoria tanto más daños acarrearía. No sería ménos perjudicial la adopción de resoluciones absolutas. La policía debe respetar muchísimo el orden jurídico existente, y, á no mediar verdadera y urgente necesidad, se guardará muy bien de desatender ó violar cualquier derecho existente, público ó privado: donde los particulares por sí mismos provean á las necesidades que ocurriesen, está dispensado de intervenir ningun agente de orden público. La policía debe mirar como ley suprema las necesidades del público

(1) Stahl, *Doctrina del Estado*, II, p. 428 dice: «La policía es el campo más rico de la administración del Estado; le pertenece y forma su principal esfera de acción todo cuanto se relaciona con el fin é intereses de la existencia humana. La justicia, poder que sólo debe mostrar su actividad cuando los ciudadanos violan los unos los derechos de los otros, tiene por oficio conservar el derecho y restablecerlo donde fuese alterado; para la hacienda existen límites razonables que se guardará de traspasar, con el fin de espaciarse en el infinito: no ménos definido y concreto se halla el poder militar destinado tan solo á obrar cuando las apremiantes necesidades lo exijan. En cambio, las funciones políticas, propiamente dichas, son exclusivamente de la policía (2).» Rohmerin en la obra titulada: *El cuarto estado y la monarquía*, se expresa de esta suerte: «La esencia de la policía consiste en ingerirse en los momentos más oportunos. Su actividad, parecida en esto á la vida, no puede someterse al cálculo. Restringirla por medio de procedimientos que la obliguen á usar estas fórmulas en vez de aquéllas, ó coartarla en virtud de minuciosos preceptos sería convertirla en cadáver.»

en las múltiples manifestaciones exteriores de que son susceptibles, y, como suprema obligación, la conveniencia y conformidad de sus actos con el fin de la institución.

La arbitrariedad con que la policía dicta y ejecuta las órdenes le hace sumamente peligrosa para el Estado y aún más para los particulares. De abuso en abuso, y de vejación en vejación podrá llegar á convertirse en insufrible tiranía, si el derecho público no se muestra resuelto á deterrar y castigar severamente los abusos. Para atajar las pretensiones de la policía contamos en los tiempos modernos con dos elementos; uno la facultad de presentar quejas contra ella ante algun tribunal superior de policía, y otro la limitación de los poderes consignada en un código expreso formado para la policía. El primer medio es bastante difícil de plantear por la aversión que en todos los tribunales superiores de policía se echa de ver á poner en peligro la autoridad de los individuos pertenecientes al cuerpo dando en contra de ellos la razón á las personas que llevasen quejas al tribunal. El segundo medio es bastante á propósito para infundir en los oficiales de policía, al ménos en los casos de faltas ordinarias y en las infracciones leves de los reglamentos municipales, hábitos de comedimiento y miedo de excederse en el castigo; en cambio por este camino, además de no poderse obtener más eficaces remedios, se cae muy fácilmente en el vicio opuesto de reducir de tal modo el campo de acción de la policía que se coarte no poco el libre movimiento de que tanto necesita.

Debemos reconocer que en este punto le falta algo que andar al derecho público moderno si ha de llegar á la perfección. Parécenos que tal vez fuese conveniente resucitar ó, al ménos, imitar en nuestros tiempos alguna de las instituciones romanas. El principio romano de la intervención de magistrados de igual ó superior categoría ó de personas expresamente comisionadas al efecto, como eran los tribunos de la plebe, sería muy conveniente para la organización de la policía. Donde quiera que se hace preciso el desarrollo de una acción rápida y enérgica, debe también encontrarse eficaz poder moderador que, dado el caso, despliegue súbitamente igual energía en sentido contrario: tal efecto no es fácil de obtener de un modo satisfactorio por medio de instituciones que en superior, y tal vez última instancia,

examinen las cuestiones, y si lo es mediante el veto ó el veto de oficiales de igual categoría (1).

La independencia y libertad en el desempeño de ciertos cargos aparecen justificadas, cuando de parte del que las ejerce existe el contrapeso de la más estrecha responsabilidad. A medida que crezca la importancia de la libertad otorgada, debe crecer la gravedad de la responsabilidad. Para esto, sin embargo, se necesita que se ponga en vigor otra legislación sobre la queja, muy diversa de la que hoy nos rige, á fin de que se garanticen y armonicen suficientemente dos necesidades y aspiraciones enteramente diversas; la necesaria independencia de que debe disfrutar la policía para atender á todo lo que dictaren las necesidades urgentes é inesperadas del Estado, y el derecho que asiste á los ciudadanos de no ser atropellados por ningún poder. Los representantes de la policía, áun los de más alta categoría, han de hallarse persuadidos de que no se les juzgará conforme á las exigencias de los jueces civiles, sino con aquella consideración que requiere la naturaleza y fines políticos de la institución á que pertenecen; lo cual, sin embargo, no será obstáculo para que si, depurada la verdad, se descubriese la existencia de algun abuso, deje el reo de sentir seriamente sobre sí todo el peso de las consecuencias, y esté obligado á resarcir con la debida pena los perjuicios inferidos á los ciudadanos.

Aún más importante, como que de él depende la prontitud en el cumplimiento de las órdenes, es el ensalzamiento y reforma del personal de policía. También en este punto tiene mucho que aprender el derecho público moderno del derecho romano. Si la policía ha de aparecer como fuerza moral importantísima en un Estado, fuerza es sean llamados á desempeñar las principales funciones de la institución las personas más acreditadas de integras y eminentemente morales. En Federico Rohmer, autor que, inspirándose en las más culminantes necesidades políticas del Estado mo-

(1) E. de Mohl (en su obra *Ciencia de la policía*, tercera edición, 1836, I, p. 42) sostiene la idea de que en los tiempos modernos no se puede aplicar á la organización de la policía el sistema de que hablamos. Convenimos con este autor en que la organización de la policía necesita trascendentales reformas; que le vendría perfectamente la cooperación de los ciudadanos más honrados, hecho lo cual podría con grandes ventajas plantearse la reforma por nosotros indicada.

derno, ha expuesto y desarrollado la mejor organización de la policía que se conoce, hallamos la idea de que el medio más á propósito para la satisfacción de las necesidades expuestas y el más conducente es la institución de una orden numerosa, que, juntando en uno el carácter, la fuerza activa y las tendencias de todos sus miembros, sin hacerlos aparecer como empleados burocráticos, los manifieste al público desempeñando honoríficos cargos y ofreciendo por su misma cohesión y organización la más perfecta responsabilidad.

La institución de los jueces ingleses de paz es la primera corporación que el Estado moderno puede presentar compuesta de personas entendidas é independientes, y encargadas de algunas de las funciones de policía.

