

## CAPITULO V.

### ORGANIZACION Y FUNCIONES PRINCIPALES DEL PODER DE POLICIA.

En la esencia de la policia debemos distinguir dos direcciones principales, una negativa encaminada á hacer desaparecer los daños que amenazaren á la sociedad, y á remover los obstáculos que al libre movimiento de la misma se pusieren; otra positiva que tiene por objeto la busca diligente del bien comun. Dan á la primera el nombre de *conservativa* por dedicarse á defender la seguridad del país, en tanto que á la segunda suele llamarse *productiva*, ó policia de prosperidad (1). Esta division de funciones no es

(1) Es ciertamente extraña y ridícula la pretension de ciertos publicistas al sostener que el Estado no sea más que un ordenamiento jurídico, refutando de paso la policia de prosperidad, parte tal vez la más importante y saludable en la práctica de cuantas encierra la policia. Aretin, por ejemplo, en la obra *Derecho público constitucional*, II, página 178, confiesa terminantemente: «que la policia que vela por la prosperidad no es más que flagrante violacion de la libertad de los ciudadanos del Estado.» Resulta, empero, que, al defender su teoria, usa de los argumentos más cómicos y ridículos, pues segun él, el derecho y la prosperidad (*justitia et salus*) se contradicen mutuamente, cual si la seguridad procedente al derecho haya necesariamente de conducir á la ruina de la prosperidad, y cual si las exigencias de la prosperidad hubieran de importar por precision la destruccion del derecho. A ser verdad lo que Aretin defiende, no vemos la utilidad que reportaría el hacer del derecho el fin único del Estado, al cual deberíamos mirar en tal caso como un lugar de reclusion y de fuerza, incapaz de sufrir la influencia de la prosperidad, y dechado perfecto del infierno que el Dante pintó y donde era imposible todo género de felicidad. Lo mejor será que le oigamos á él mismo: «Al defender, dice, que el dominio del derecho junto con la prosperidad nacional constituyen un mismo fin del Estado, se juntan en uno dos cosas diametralmente opuestas la una de la otra. Pedir al Estado el dominio del derecho, significa obligarlo á cuidar y proteger los derechos de todos los ciudadanos; exigir del mismo el fomento de la prosperidad, significa lo mismo que exhortarlo á que

más que de concepto, pues en la práctica, lejos de separarse dichos movimientos directivos, obran de comun acuerdo en todas las funciones de la policia. Hay muchos casos en que para dejar á la sociedad libre el movimiento de la vida no hay más que remover los obstáculos que se le oponen al paso. Estando sometida á la policia la persecucion de la canalla, es evidente que no podría verificarlo sin una gran libertad de accion. En estos casos empero necesita, si ha de cumplir con su obligacion, juntar á las disposiciones negativas las positivas. En las epidemias, por ejemplo, debe cuidar no sólo de recoger y aislar los atacados, sino tambien de prestarles todo género de socorros. En casos de destruccion de los puentes de una ciudad ó entre las provincias de la nacion, está obligada á cuidar de la pronta construccion de otros provisionales. Por este motivo debe tenerse por defecto en la policia moderna el montarla de modo que pueda impedir todo género de males, pero en cambio sea inepta para practicar toda especie de

viole los derechos de los individuos (?), en razon de que, como es sabido, todos los medios que pudieran promover la grandeza, el poder, la gloria y el bienestar de una nacion, por regla general, suelen ser perjudiciales á los derechos individuales (?). Los que exigen, pues, del gobierno ambas cosas, le dejan en plena libertad de elegir (?) la que mejor le parezca, á fin de que pueda escoger aquella que pareciere poder producir más espléndidos resultados.»—La policia no es peligrosa para la libertad ni amenazadora para el derecho cuando se interesa en pró del bien comun, sino cuando desempeña inepta é ilegítimamente su cargo. Consúltese la obra maestra de R. Mohl, *La ciencia de la policia*, Tubinga, tercera edicion, 1866. En el lib. I, p. 10, se inclina á no atribuir á la policia más que su objeto negativo, ó sea la «remocion de todos aquellos obstáculos que pudieran servir de impedimento al progreso bajo todas sus fases licitas, y de lo cual á duras penas podría cuidar ninguna sociedad particular y muchísimo menos ningun individuo de los que componen el Estado.» De aquí deduce la necesidad de ciertas instituciones consagradas á procurar el bien público.—Gustavo Zimmermann hace consistir en la defensa del órden la principal incumbencia de la policia (*La policia alemana*, Hannover, 1845, tercera parte; *Esencia de la policia*, Hannover, 1852). Este autor no limita las funciones de la policia al mero cuidado de la seguridad pública, pero al enumerarlas despues y al declarar como esenciales para fijar la definicion formal, la vigilancia, la represion y la investigacion, pasa por alto u omite de propósito la verdadera y positiva facultad coactiva.—L. Stein en su obra *Doctrina administrativa*, Stuttgart, 1867, distingue perfectamente la policia administrativa de la policia de seguridad tomada estrictamente, y, sin embargo, al definir el vocablo, dice que no es propia de la policia otra funcion que la de defender al público de los peligros que puedan sobrevenirle.

bien, con especialidad los del orden moral. El organismo de la policía no debe, por tanto, constituirse de modo que las dos direcciones ó tendencias que hemos dicho aparezcan enteramente separadas la una de la otra, y mucho ménos de suerte que aparezcan reñidas entre sí hasta el punto de hacer inútil é ineficaz la institucion.

Hay, últimamente, que considerar en la policía dos tendencias distintas por cada una de las cuales recibe nombre especial; una la *preventiva*, palabra que da á entender el cargo que tiene la policía de prevenir los daños que en lontananza amenazaren á la sociedad y de atajarlos con útiles disposiciones; y la segunda la *represiva*, en cuya virtud le reconocemos el derecho y obligacion de reprimir severamente los atentados contra la pública seguridad, y de remediar los males que ya hubieren sobrevenido.

La division anterior tiene un defecto, y es de no tener presente más que la propiedad conservativa de la policía, incluyendo tan sólo indirectamente la productiva. Esto basta para que se la tenga por incompleta, por más que haya cundido en muchísimas partes el error de que el oficio de la policía es puramente preventivo. Cuando la policía toma á su cargo velar por la salud pública, y para ello se consagra á hacer que se cieguen los pantanos, se supriman las calles estrechas y tortuosas, se abran espaciosas y anchas plazas, se purifique el ambiente, y se abran ricos manantiales de agua, consigue, aunque indirectamente, la desaparicion de gravísimas enfermedades, é influye no poco á hacerlas ménos mortíferas, si desgraciadamente se presentasen. Empero, al realizar todo esto, no obra en calidad de preventiva ó represiva, sino en cumplimiento del singular y positivo cuidado con que debe velar porque no se alteren las condiciones normales que la salud pública requiere. Y aquí tenemos expresada la funcion casi más esencial de la policía.

Mucho mejor nos parece aquella division y organizacion de la policía que se funda en la diversidad de las principales esferas de la vida, para cuya atencion fué aquella creada (1). Pudiéndose las circunstancias de la vida variar in-

(1) Mohl ha ordenado con suma razon su obra atendiendo á este principio. Véase tambien á K. Bräter, *Periódico para la práctica administrativa*, 1855, núm. 2.

definidamente, es preciso para remediar sus necesidades crear instituciones de miembros capaces y entendidos en el modo especial de proceder en todos los casos. Siendo imposible desligar completamente entre sí las diversas esferas en que la actividad humana se desenvuelve, es necesario no olvidar que las materias con que tal vez se encuentre relacionada la policía, no pueden reducirse á formar parte de la division que vamos á exponer, por ser tan difícil formar un estado completo en que figuren las *variae causarum figuree* de la necesidad.

Está completamente de acuerdo con nuestra idea sobre el estado el articulado siguiente relativo á dichas principales esferas de la vida:

I. La alta policía política ó sea policía del Estado, en su sentido más estricto. Comprendemos en este artículo toda aquella vigilancia que para la existencia y seguridad interior de un Estado debe desplegarse. Todo cuanto amenace perturbar la tranquilidad de un país, reclama la activa intervencion de la policía, que en ninguna otra cosa más que en esta puede dar brillantes pruebas de su carácter político. En la mayor parte de los casos serán suficientes los medios físicos y morales como ordinariamente se prescriben en las leyes ó que de ellas fácilmente se derivasen segun declaraciones jurídicas. En los casos de extraordinaria necesidad, la policía se constituye en verdadero poder excepcional, que, anteponiendo la salvacion del Estado á toda otra consideracion, despliega para lograr su fin, su inmensa fuerza política.

II. La policía individual ó sea la vigilancia desplegada en defensa de la existencia y seguridad del derecho de los particulares.

Comprendemos bajo este título:

1. El reconocimiento de los alimentos de las poblaciones. (Policía de provisiones). Los Romanos, tan prácticos en todas sus cuestiones, juzgaban ésta como una de las funciones más atendibles por parte de los magistrados superiores. Los tribunos de la plebe y los curules en su principio se esmeraban porque en Roma no faltase la suficiente provision de granos; más tarde fueron los emperadores los que tomaron á su cargo el desempeño de tal obligacion, en lo cual procedieron con tanto celo (1) que de aquí se originó en gran

(1) Tácito en sus *Anales*, dice de Augusto: «*Militem donis, populum*

parte aquel prestigio de que casi siempre disfrutaron entre las masas populares de Roma.

El interés privado y la diligencia de los particulares llevarán, sin duda, en cuestion de alimentos, la parte mejor y principal; pero al Estado, á su vez, compete prevenir las desgracias acerca del particular y mitigarlas, dictando oportunas medidas gubernativas, aunque esté plenamente convencido de que no podrá remediar todos los males.

Puede alguna vez llegar á tal extremo la necesidad que únicamente el enérgico poder de la policía del Estado pueda prevenirla de algun modo, debiendo á este fin el Estado ayudarle con todos los medios á su alcance. En tales casos, la policía, el gobierno de la nacion y la iniciativa particular adunados, deben con urgentes y preparatorias disposiciones salir al encuentro á la amenazadora carestía. Como recursos á propósito para tales casos, podrán adoptarse, establecer y favorecer la libre importacion, facilitar los medios de transporte al tráfico comercial, adquirir por cuenta del Estado grandes almacenes y llenarlos de granos, reducir el consumo por todos los medios que se pueda, poner obstáculos, si es posible, á la exportacion de sustancias alimenticias, y otros de índole parecida (1).

Pero aún la misma policía puede quedar mano sobre mano ante el tráfico ordinario de cada dia; pero cuando manifiestamente la usura usa de malas artes con respecto á lo que sirve de sostenimiento al pueblo, sacando provecho de la miseria general para hacer que el arte halle más caros los medios ordinarios de la vida, entónces dicha autoridad no puede cerrar sus oídos ante las justas quejas del pueblo, sino que debe poner freno á ese monstruo que, á manera de gangrena, se extiende sobre el comercio y absorbe el nutrimento necesario del pueblo. Debe el Estado cuidar de que los hombres podamos vivir los unos junto á los otros y de que la libertad y el derecho de algunos no llegue á convertirse en arma de opresion é injusticia en contra de la multitud.

*annoná cunctos dulcedine otii pellexit.* Thiers, *Révol. franc.*, II, 213.  
«L'ancienne police avait rangé le soin des subsistances au rang de ses attributions, comme un des objets qui intéressaient le plus la tranquillité publique.»

(1) Mohl, I, p. 322, y sig.

2. El cuidado por la salud corporal del pueblo. (Policía sanitaria.) A esta materia pertenece:

a) La inspeccion sobre los médicos, cirujanos, farmacéuticos y matronas, permitiendo solamente el ejercicio de estas profesiones á personas reconocidas como capaces, y alejando de él á los charlatanes y curanderos. En la mayor parte de los Estados modernos existen instituciones particulares, ya para la administracion de la policía sanitaria, ya para el ejercicio de las artes médicas en los casos en que se halla interesado el Estado.

b) La conservacion de las condiciones fundamentales de la vida sanitaria de la comunidad, y la remocion de las causas generales de determinadas enfermedades, por ejemplo, cegamiento de pantanos, limpia de inmundicias, sistema de alcantarillas, riego de calles, etc.

c) Medidas públicas encaminadas á impedir ó limitar las enfermedades contagiosas, por ejemplo, cuarentenas, lazaretos y vacuna.

d) Aumento de mercados abundantes en materias alimenticias, y prohibicion de alimentos mal sanos é impuros, así como vigilancia sobre las sustancias venenosas, etc.

e) Instituciones públicas para curar y asistir á los enfermos hasta donde no pueden llegar los mismos cuidados de la familia, como son hospitales, casas para mendigos, establecimientos de maternidad, baños públicos, refugios para los naufragos.

f) Al cuidado por la salud de las enfermedades propias de la humanidad, deben tambien añadirse las medidas necesarias para la distribucion, proporcion y sanidad de los animales á fin de evitar la epizootia.

g) La lucha de leyes que amenazan las instituciones y medios de subsistencias propios del hombre.

3. El cuerpo de seguridad al cual pertenece:

a) El cuidado del cuerpo de vigilancia. En efecto, tanto la gendarmería, como los alguaciles, polizontes, serenos, etcétera, sirven, sin duda alguna, á la policía en sus diversas ramificaciones, ya que á su esencia pertenece que todos los diversos caminos en que puede desarrollarse su actividad estén mutuamente relacionados entre sí.

b) Inspeccion de cadáveres y de funerales; con cuyas palabras queremos significar los depósitos mortuorios, cementerios, sepulcros, etc.

c) Policía sobre incendios; la cual tiende á disminuir, gracias á las leyes relativas á la construccion de hogares y á su vigilancia sobre los peligros que pueden provocar el fuego así como se vale de empresas particulares para extinguirlo do quiera que se presente, y de empresas de seguros, destinadas á resarcir los daños por él ocasionados.

d) El cuidado por la seguridad de los derechos de los particulares que pertenecen á la policia de seguridad en el sentido más estricto de la palabra.

Aquí toca hablar de las relaciones de la policia con la justicia, cuyos campos se tocan tan íntimamente que en casos particulares es harto difícil determinar los respectivos límites, que, sin embargo, creemos deben estar bien deslindados.

El oficio de la policia no es desempeñar cargos administrativos ni de justicia, sino la vigilancia del orden y de la seguridad, cuyas infracciones evitará por todos los medios posibles, ya combatiendo á los que intentaren alterarlas, ya persiguiendo á los enemigos del orden, y á cuantos de un modo ó de otro quisieren perturbarlo con infracciones que, en último resultado, producirían la inseguridad y el sobresalto. De todo lo cual á estralimitarse apreciando la parte que hubiere de culpa en los desórdenes, sentenciando en los casos de derecho dudoso y condenando á los reos, va gran dísima distancia, pues tales funciones son exclusivas al brazo de la justicia, que hará retirarse completamente de la escena la policia, y no se valdrá de ella sino como auxilio poderoso, y tal vez como benéfica protectora, contra cual quier desman, pero nunca como poder hábil para la actuacion de las causas.

Fuera del campo que hemos señalado, la policia debe romper con toda energía cualquier resistencia que se le oponga: á este fin se le confiere en la mayor parte de los Estados cierto derecho limitado de castigar; y entiéndase bien que decimos de castigar, no de imponer pena, puesto que lo último es exclusivo de la justicia, y el castigo, necesario para hacer que en todas partes triunfe la seguridad, debe poder aplicarse por los que entienden de hacerla triunfar y de que se respeten las públicas conveniencias. Establecer como regla fija el que los castigos no puedan imponerse sino en virtud de procesos perfectamente terminados, ó lo que es lo mismo, negar á la policia todo derecho á

castigar, equivaldría á hacer enteramente ineficaz, ó, por lo ménos, muy difícil la accion de la misma, resultados todos enteramente contrarios á los fines que debe realizar la institucion de que tratamos. En estos últimos tiempos ha habido Estados que, siguiendo el ejemplo de Francia, han comenzado á retirar á la autoridad de policia el derecho de imponer castigos merecidos por infraccion de las disposiciones tomadas por aquélla, otorgándolo sólo á los jueces. Con esta medida se ha obtenido la más perfecta garantía contra los abusos del poder de policia, el cual á su vez, en lugar de paralizarse en el cumplimiento del deber, debe redoblar sus esfuerzos, dentro de los límites que la ley permite, amenazando á los perturbadores del orden con la imposicion de penas que por ningun caso habrán de levantarse, pues si bien ella por sí no las podrá imponer, pondrá todos los esfuerzos imaginables en que los jueces no paren mientes en examinar las penas impuestas—con tal que en nada contradigan al orden jurídico existente, sino que, por el contrario, reputándolas justas, saquen de ellos el tanto de pena que había de imponerse.

Aún en países donde la imposicion de las penas por infraccion de las disposiciones de la policia se ha reservado á los jueces, queda, sin embargo, á los agentes de ésta, como medio ejecutivo tan sólo, el derecho de castigar con penas levísimas las faltas por desobediencia y alteracion del orden, y aún el derecho de amenazar con penas mayores, á fin de que los penados se sometan voluntariamente, y no incurran en faltas que necesitarían sentencia judicial. De esta suerte, al ménos en la práctica, se arreglan todas las faltas de sumision á las órdenes de la policia.

En su terreno propio es la policia no ménos independiente de la justicia, que lo es ésta de aquélla en el suyo; por cuyo motivo no tienen razon de ser cualesquier proceso en que se apele de la policia á la justicia, á causa de haberse de regular la responsabilidad jurídica de las autoridades de aquélla, en los principales capítulos, por los mismos principios que la de los otros empleados. Además de esto, habiendo la policia de velar en ciertas circunstancias azarosas por la seguridad del orden con la mayor rapidez y energía posible, le es indispensable alguna libertad de accion para resolver con cierta holgura en casos urgentes; de lo cual, como consecuencia, resultará cierta inquietud y

miedo de excederse violando la libertad y derechos individuales. Más saludable, más á propósito para la práctica que un código extenso hecho ex-profeso para la policía, código que de ningún modo podría *à priori* determinar ni aún los más precisos detalles sobre la vida y necesidades de sus protegidos, sería someterla á cierta responsabilidad, grave sí, pero no jurídica, que, sin paralizarla en los más vitales actos, sino al contrario, juzgándolos bajo su verdadero punto de vista, no deje nunca de imponer severísimo castigo á los abusos que fuese perjudicial dejar impunes.

En cuanto que la policía está, sin embargo, llamada á defender únicamente la jurisdicción penal, la policía judicial (*police judiciaire*) estará por lo tanto subordinada á los jueces y no puesta al igual de los mismos, temiendo meramente por fin ejecutar los encargos que de aquéllos recibiere.

### III. La policía de la cultura.

Distinguimos harto determinadamente la cultura, cuyo carácter es el poder y la policía de la cultura, así como sabemos hacer distincion entre la economía pública y la policía de la economía. La policía se extiende sobre todo el campo destinado á la vida pública, y, por lo tanto, á todas las relaciones de la civilizacion y de la economía; pero siempre hemos de presuponer que el uso de este poder está determinado por las necesidades públicas, formando límites que de ninguna manera pueden ser traspasados. Empero, doquiera que se necesita el poder que manda é impera, la misma educacion deberá subordinarse á él, sin que en caso alguno pueda la política ser considerada como apéndice de la educacion, así como donde quiera que ésta satisfaga por sí misma las necesidades, no hará falta indudablemente policía alguna que tenga á su cargo la cultura, cuya mision principal es vigilar porque la educacion no descuide sus deberes, de idéntico modo que en los casos en que esté obligada á inmiscuirse, pedirá en cambio ayuda á la educacion. En esto precisamente reposa la conexion orgánica de los diversos órganos y de las funciones públicas.

Las subdivisiones particulares de la policía de la cultura son:

a) El cuidado por la prosperidad moral del pueblo (policía de las costumbres, censura, en el sentido en que usaban los Romanos esta palabra.)

El oficio de la Iglesia sobre este particular ocupa el pue-

to más encumbrado desde el cual aquélla pone su atencion y su mayor cuidado en la parte moral de todo el conjunto de la vida humana, así como es oficio del Estado procurar, por medio de la policía, la salud moral del pueblo. La actividad de la Iglesia es, por consiguiente, en esta esfera más directa y fecunda que lo que puede serlo la actividad del Estado. Cuando fiel á su mision aviva y conserva la Iglesia la religiosidad del pueblo, conciliando y uniendo á los hombres con Dios, entónces derrama abundantemente sobre la nacion las fuentes inexhaustas de la fuerza moral y de la reconciliacion. El Estado no tiene jurisdiccion de ningún género sobre las conciencias ni puede impugnar ó modificar la disposicion indivisible del alma, de donde, siendo la esfera propia de su actividad la del desarrollo externo, sólo indirectamente puede externar cierto género de influencia sobre las condiciones morales del pueblo. Únicamente cuando el sentimiento interno se manifiesta en actos ú omisiones externas, caemos, digámoslo así, en el campo del Estado, en sus dominios, bajo su fuerza, mientras que, por el contrario, la Iglesia con sus medios religiosos puede combatir los malos pensamientos y aconsejar las buenas decisiones, en tanto que el Estado sólo tiene que combatir contra las malas acciones, removiendo ó aminorando los obstáculos y peligros exteriores que amenazan á la pureza de las buenas costumbres. Tambien aquí las múltiples formas de ingerencia é indignas tutelas son un escollo y la indiferente negligencia otro no ménos peligroso, entre los cuales el estadista debe pasar procurando no dar al traste con la nave del Estado.

La Censura romana reposaba en una noble é intensa comprension de la policía política de las costumbres; de suerte que los censores estaban autorizados para castigar cualquier género de acciones que se manifestasen como contrarias al sentimiento público de la moralidad, sin que por esto deba creerse que obraban preventivamente sino más bien en interés de las buenas costumbres y procediendo con el más seguro tacto, de lo cual no podia ofrecerse garantía mejor que la eleccion de los más distinguidos é idóneos estadistas para el desempeño de tan difícil cometido, ingiriéndose, por lo tanto, sólo en los casos en que la disolucion llegase á ser manifiesta por medio de hechos, sin que por esto quedase expuesta á la accion judicial cuando no