

POLICÍA, DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES INDIVIDUALES

Víctor Alberto Delgado Mallarino
Exdirector general de la Policía Nacional de Colombia

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA NOCIÓN DE POLICÍA

Este vocablo 'policía' proviene del griego y más concretamente de la palabra "*polis*", que significa ciudad, o ciudad-estado. De allí derivó la palabra "*politeia*", con la cual se quiere significar lo relativo a la constitución de la ciudad, el ordenamiento jurídico del Estado, conducta arreglada de los ciudadanos, gobierno, calidades cívicas del individuo. Posteriormente, esta palabra pasó al latín bajo la forma de "*politia*", para luego convertirse en castellano en el término 'policía', que el diccionario de la Real Academia de la Lengua, define: "El buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno, cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y en las costumbres. Cuerpo encargado de vigilar para el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas."

En el medioevo, la noción de policía se define como "el buen orden de la sociedad civil presidida por la autoridad estatal, quedando el buen orden moral y religioso a cargo de la autoridad eclesiástica." En el siglo XIV, aparece en las doctrinas jurídicas francesas la palabra *police*, con la que se designaba el buen orden en los negocios públicos. En el renacimiento el término 'policía' significaba "el buen orden en la cosa común." Se entendía que el Estado podía utilizar la coerción para garantizar y buscar el bien común. Se conserva el derecho del soberano a asegurar el bien de su comunidad, a su total arbitrio. No hay limitaciones jurídicas, lo que explica por qué esta forma de entender el derecho de policía condujo al absolutismo de Estado. Policía y gobierno de Estado son conceptos idénticos.

Al promediar el siglo XVII se transforma el concepto, se dividen las funciones del Estado y mientras lo relativo a la Policía propiamente dicho se mantiene dentro de la órbita del poder discrecional del monarca, la justicia pasa a ser una función especial dentro del ámbito del derecho.

En el siglo XVIII, la nación de Estado entra en crisis. Se fortalece la libertad individual, se formula la doctrina de los derechos individuales del hombre. La noción de policía, al considerarse que los derechos del hombre son anteriores y superiores al Estado, se limita a la protección del orden jurídico y al mantenimiento de la seguridad y el orden público.

En el Estado moderno, la actividad de policía está sujeta al orden jurídico y restringida por el sistema constitucional y un régimen de derecho que garantiza los derechos individuales, estableciendo limitaciones a través de reglamentos y normas (poder de Policía), que garanticen el orden social y la posibilidad de ejercer los derechos sin afectar la armonía en la que debe desenvolverse la comunidad.

II. CONCEPTO DE POLICÍA

Como pocos, este concepto se presta para confusiones y malas interpretaciones. Cuando hablamos de policía, a la luz de las modernas doctrinas, estamos refiriéndonos a la paz, a la convivencia pacífica, a la armonía social, que el Estado está en la obligación de garantizar en beneficio común.

Existen múltiples acepciones de policía. Vale la pena tocar las más importantes, así:

a. La policía como poder

Puede definirse el Poder de Policía, como la facultad que tiene el Estado para limitar las libertades individuales y derechos, en beneficio de la comunidad. De esta manera, se hace posible el ejercicio de los derechos y libertades. Esta facultad generalmente nace de un mandato constitucional que busca evitar que se produzcan hechos o actos contrarios a derecho.

La casa del desorden público radica principalmente en el abuso de las libertades, por lo que deben ser reglamentadas por el legislador inspirado y orientado hacia un régimen de derecho, en el cual se consagran los derechos y garantías de los ciudadanos, a la vez que se fijan y señalan los deberes. Solamente cuando se violan las normas establecidas, se hace presente el Estado a través de un ordenamiento legal (Código Penal, Código de Policía).

b. La policía como función

La función de policía es la actividad permanente y concreta que ejercen ciertos funcionarios llamados normalmente de Policía, con el fin de preservar la armonía social y garantizar el desarrollo de las actividades dentro del orden, evitando que estas sean perturbadas.

La protección de las libertades y de los derechos que de ella se derivan, cuando se expresen o ejerzan en público o de modo que trasciendan de lo privado, constituyen parte fundamental de la función de policía. Las labores preventivas, educativa y social, son funciones esenciales de la misma.

Así, la función de Policía es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales, con el fin de garantizar el conjunto de elementos sociales necesarios al bienestar y al desarrollo de la actividad humana.

c. El fin de la policía

A la policía le compete el mantenimiento del orden público interno. No existe unidad de criterio en los tratadistas sobre el orden público. Algunos estiman innecesario definirlo, considerando antitécnico tratar de reducir a fórmulas concretas un tema tan extenso y controvertido.

Lo importante es tener claridad conceptual sobre la noción de orden público en materia de policía.

El orden público que protege la policía resulta de la prevención y la eliminación de las perturbaciones de la seguridad, la tranquilidad, de la salubridad, la moralidad pública, el urbanismo y ornato y ciertos aspectos económicos ligados directamente con el orden público.

d. La policía como servicio

La policía es un servicio a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público de la nación, el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas y la convivencia pacífica de todos los habitantes de un país.

La policía es un servicio público y como tal implica una actividad organizada técnicamente, con la finalidad de satisfacer necesidades de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, atendido única y directamente por el Estado.

La policía tiene como filosofía la exclusión de la violencia en las relaciones humanas procediendo ceñida a correcta doctrina, obrando al margen de la intimidación y sirviendo a los principios del derecho.

Algunos autores definen el servicio de policía así: "La protección del orden público interno corresponde a la policía a través de funcionarios idóneos y a cuerpos de policía organizados con sujeción a la ley, formados profesionalmente en escuelas especializadas y sujetos a reglas propias de disciplina y comportamiento."

La policía como servicio tiene las siguientes características:

- a. *Público*: No tiene ánimo de lucro.
No puede negarse a ninguna persona.
En caso de conflicto, priman sus intereses sobre los de los particulares o privados.
Se gobierna por leyes orgánicas de obligatorio cumplimiento.
En él no hay derecho de huelga.
- b. *Primario*: Satisface necesidades esenciales para la vida en comunidad.
- c. *Obligatorio*: Es necesario para la vida en comunidad. No se concibe la organización social sin policía.
- d. *Directo*: Indelegable en su función y prestación. El Estado no puede delegar su prestación.
- e. *Monopolizado*: Se presta únicamente por el Estado.
- f. *Permanente*: No puede suspenderse, ni interrumpirse.
- g. *Inmediato*: Se debe prestar instantáneamente ante cualquier perturbación del orden público o requerimiento ciudadano.
- h. *Indeclinable*: No se puede retardar, ni rehusar, porque así lo exige la ley.
- i. *General*: No puede negarse a nadie, en igualdad de circunstancias.

e. **La policía como norma**

El régimen de Policía se caracteriza por un conjunto de normas que limitan la libertad individual en beneficio de todos, permitiendo a la autoridad intervenir preventivamente para evitar que se viole el derecho. La Ley de Policía permite a la autoridad dictar medidas (Reglamentos,

permisos, órdenes) con el fin de impedir que se violen las normas en perjuicio de la comunidad social.

La función de policía no es independiente, pertenece a la función administrativa del Estado y como tal es regulada por la ley, entendiendo por ésta toda norma de derecho (Constitución, Ley, Decreto, Ordenanza, etc.) que rige igual para todos.

Generalmente, en la Constitución Política de cada país, como ley fundamental, se limita, en términos generales, la función de policía. Por ello, cuando nos referimos a la Policía, hablamos de administración reglada y delimitada legalmente.

Las normas de policía se dictan para hacer efectivos los derechos y libertades del individuo y jamás para negarlos o conculcarlos; así la policía cumple la misión de garantizar ese mandato.

f. La policía como institución

Se puede definir como un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuando cubre todo el territorio nacional, o bien del Departamento o del Municipio, según el caso.

El carácter de Institución del Estado garante de las libertades y derechos individuales se afirma en un marco doctrinal constituido por:

- a. *Filosofía*: cimentada en la filosofía del Estado y la filosofía del Derecho: La búsqueda del bien común.
- b. *Principios*: base, fundamento, origen y razón fundamental del actuar policial. Pueden resumirse en los siguientes: legalidad, igualdad, imparcialidad, control ciudadano, idoneidad, ética y profesionalismo.
- c. *Doctrina*: como programa de acción, que permite pasar del campo teórico a la actividad, bajo el imperativo de la ética, la eficiencia y la sujeción a la ley.
- d. *Objetivos*: meta final o intermedia que debe señalarse en forma clara, para evitar peligrosos desvíos.
- e. *Política*: pautas generales que deben cumplir todos los que pertenecen a la Institución. Cubre todos los campos de actividad: operativa, administrativa, económica, educativa, social, etc.

f. *Ideología*: Entendida como escala de valores o conjunto de fundamentos doctrinales. Los valores esenciales de un policía son: lealtad, honestidad, mística, respeto de la ley y de los derechos humanos, todos parte de su ser profesional.

g. La policía como profesión

El ejercicio de la actividad policial constituye una profesión, teniendo en cuenta que se trata de una tarea permanente, de dedicación exclusiva, para la que, quienes la desempeñen, deben prepararse adecuadamente hasta conseguir plena idoneidad.

El verdadero policía debe poseer formación académica integral que le permita, en los distintos niveles y jerarquías, promoción profesional, cultura y social; formación ética; liderazgo y servicio comunitario.

Perfil del policía

¿Cuál es el perfil del policía ideal al que aspira la comunidad? Puede concluirse que la comunidad concibe su ideal bajo dos niveles:

- Un nivel objetivo, que tiene que ver con la imagen institucional, la observancia de las normas legales, el cumplimiento de los reglamentos y su respuesta a los diferentes cambios que enfrenta una sociedad.
- Un nivel subjetivo, que involucra cualidades inherentes a la persona humana, tales como la honestidad, la amistad, el sentido de protección, la educación, el valor y el espíritu comunitario.

a. Valores personales

Honestidad: El principal elemento que genera confianza y legitima la actuación policial frente a la comunidad es la imagen de honestidad. Esta es una cualidad que refleja valores sociales tales como la honradez y la responsabilidad con la cual una persona cumple un oficio o tarea. Refleja una condición de franqueza y transparencia en nuestra relación con los otros, que se ubica en la base del contrato social, y es la cualidad que más espera encontrar la población en su policía.

Se expresa en la pulcritud en el porte del uniforme y en cada una de las palabras y acciones del policía. Es una virtud que debe inculcarse en el ser humano desde su más tierna infancia, como principio básico de la vida privada, social y profesional.

En la medida en que el policía genere confianza, se facilitan los procesos de integración con la comunidad, de manera que ésta participe de las labores que aquella desarrolla. También permite la disposición para que su actividad se cumpla de acuerdo con los intereses de la comunidad, haciendo de la colaboración una manifestación de solidaridad ciudadana hacia el Estado, al asumir que la labor policial de prevención de delitos y contravenciones y de preservación del orden público, debe ser de arraigo colectivo y que compromete, de manera decidida, a toda la comunidad. Una vez más se reafirma la noción de derecho-deber; la sociedad de manera individual ostenta derechos protegidos por la Constitución; por otro lado, de la balanza, aparecen algunos deberes sociales, entre ellos, el de participar y colaborar de manera activa en la realización de los fines del Estado.

Actitud amistosa: Esta cualidad está referida a aspectos como la gentileza, el respeto, la educación y decencia en el trato con los demás. Es aquella actitud amable del policía para quienes requieren su ayuda; es la expresión de la solidaridad del Estado con quienes lo necesitan.

Todo policía debe ser cordial y gentil, evitando comportamientos discriminatorios. Es un "obrero" de la sociedad, por tanto debe tener en cuenta siempre el bien común; debe entender la importancia de su labor y tener la preparación profesional necesaria para poder encontrar las soluciones adecuadas a los problemas que se le presenten en su trabajo.

El policía debe tener capacidad para imponer el orden y el respeto, dentro de un sano equilibrio de ánimo y firmeza de carácter. Esta percepción de la comunidad se genera en la práctica, cuando la autoridad da una respuesta oportuna a los requerimientos de la misma; es una actitud que no se refiere a la violencia en la exteriorización de los sentimientos, ni el apasionamiento, sino a la facultad de obedecer a la razón, aun en los momentos de mayor excitación.

La comunidad necesita un policía que pueda someterse a la razón, en todo momento, así sea de gran perturbación, y corresponde a lo que comúnmente se llama "dominio de sí mismo".

Educación y formación: Para el cumplimiento de la importante labor policial, la comunidad espera que el profesional de policía tenga óptima preparación y educación profesional y social, que conozca profundamente los reglamentos y normas que debe aplicar en sus procedimientos y domine su campo de acción, generando con ello un avanzado grado de cultura en su trato, servicio y gestión.

La conciencia en la comunidad de un buen nivel educativo y técnico en la policía genera confianza y aceptación del accionar policial.

Valor: El policía debe ser un hombre valiente; así lo percibe la sociedad. Saber que el policía es una persona con capacidad de resolución y valerosa, no solo ante el peligro físico, sino ante la responsabilidad que nace de la razón y que conlleva la necesidad de atreverse, sobre el temor y la indecisión, genera confianza en la comunidad.

b. Valores profesionales

Lealtad: Es el adoptar para sí los ideales, orientaciones, creencias y fines de aquellos a quienes se sirva; ser leal y veraz con sus superiores, compañeros gobernantes y, ser leal consigo mismo.

Abnegación: Los simples ciudadanos no están obligados a realizar actos heroicos. El policía debe cumplir sus tareas salvando los mayores peligros que se opongan para llegar a la meta.

Compañerismo: Se funda en sentir respeto por todos los hombres. El compañerismo se muestra respetando el derecho y la dignidad del otro, evitando hacerle daño en su integridad personal y prestando toda ayuda y solidaridad posibles a sus compañeros, y a la comunidad en general.

Honor policial: El honor no es patrimonio de determinada familia, casta, clase social o profesión; consiste en obrar como caballero y hombre probo, recto e incorruptible. Los policías deben hacer del honor un culto que los conduzca hasta la abnegación y el heroísmo en servicio de la sociedad y la patria.

Fe en su misión: La fe es la certeza en torno a valores subjetivos, que no se logra por vía de pruebas evidentes, porque rebasa toda demostración. Se manifiesta como una convicción profunda del hombre, pues además del entendimiento, abarca la voluntad y el sentimiento. El policía debe tener fe en su misión, en todo lo que hace y ordena ejecutar, en sí mismo, en la grandeza de su tarea y en la causa a la cual sirve.

Conclusiones

En síntesis, cualquier policía, para cumplir con sus responsabilidades, deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Debe conocer los derechos y deberes de todas las personas frente a la Ley.

2. Debe ser consciente de su misión social y, por ende, ser inmensamente respetuoso de los derechos humanos.
3. Debe ser conocedor del entorno social y de los problemas de la región o lugar en que cumple sus tareas.
4. Debe integrarse a la comunidad y jugar un papel de liderazgo para el logro de propósitos comunes. Esto le facilita el cumplimiento de su misión.
5. Debe tener en cuenta que los objetivos institucionales se logran poniendo en vigencia el factor 'prevención', elemento esencial en su trabajo. De esta manera, no solo logra controlar conflictos, sino que evita tener que utilizar medios de policía que pueden debilitar su imagen.

III. DOCTRINAS DE POLICÍA

Existen numerosas doctrinas en relación con el derecho de policía, algunas de las cuales vale la pena analizar brevemente:

Francia

Berthelemy: Considera la institución 'policía' como un servicio administrativo 'esencial', del Estado. Lo aprecia como un conjunto de servicios organizados para el mantenimiento del orden público y la seguridad.

Lo divide en Policía Administrativa, que previene la comisión de actos violatorios del derecho, y en Policía Judicial que, a su juicio, reprime la violación de la ley y los reglamentos. Considera que el ciudadano es libre de sus actos, "bajo la reserva de las limitaciones formales establecidas en las leyes o reglamentos para el uso de esa libertad". *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, pág. 265-55.

Hauriou: Sostiene que el Estado tiene por objeto hacer reinar el orden, la paz y la seguridad, por la aplicación 'preventiva' del derecho. Esto, dice él, es policía. Afirma que la policía, "tiene por objeto el mantenimiento del orden público, previene las posibles perturbaciones al mismo por una prudente reglamentación y en caso de producirse las reprime por la coerción", *Derecho Administrativo*, pág. 443.

Habla de los factores que conforman el orden público, limitándolos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, considerando el orden público como el orden material y externo, el estado de hecho opuesto al desorden.

Italia

Manzini: Según este autor, policía "es la función del Estado que tiene por objeto prevenir o eliminar las manifestaciones sociales nocivas o peligrosas de la actividad humana, para asegurar los intereses públicos, mediante vigilancia, órdenes o coacción". *Tratado de Derecho Penal*, pág. 111.

Sus tesis se limitan a suprimir efectos nocivos; es ajena a la prosperidad y coincide, como los tratadistas franceses, en que los elementos del orden público son la seguridad, la tranquilidad y la salubridad.

Ignora lo relativo al ámbito económico y a la moralidad pública, entre otros factores hoy considerados.

Alemania

Mayer: Uno de los más importantes tratadistas afirma, que es deber de los particulares, respecto de la sociedad y del Estado, no aportar elementos perturbadores del orden público. Entiende que es un precepto moral y al mismo tiempo un deber de naturaleza jurídica, no aportar actos de oposición que pongan en peligro la armónica convivencia social. La policía, según su opinión, solo hace cumplir este deber.

De esta manera fija el objeto de la policía, en la actividad del Estado que defiende, por medio del poder de la autoridad, el buen orden de la cosa pública contra perturbaciones que los individuos aporten.

A la acción de la policía pone los siguientes límites:

- a. Lo que no exceda la esfera individual no es considerado como un daño social que se deba evitar.
- b. El domicilio cae bajo vigilancia policial cuando es accesible a personas extrañas a sus moradores.
- c. Las empresas individuales no son de la esfera policial. Únicamente las que afectan a la comunidad (servicios públicos).

Estados Unidos de Norteamérica

Freund: Según este autor, la noción de la policía no se delimita jamás. Significa simultáneamente, un poder y función de gobierno, un sistema de reglas y una organización administrativa y coercitiva. Su objeto, promover el bien común, restringiendo a este fin, la libertad individual y la propiedad

privada; amplía los factores que conforman el orden público señalando los siguientes: seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad pública, y prosperidad en general. Estima que la función de la policía se cumple preservando el orden, la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y la salubridad, previniendo los delitos, investigando las infracciones a las normas y regulando lo relativo al comercio interestatal. Según su opinión "nada es extraño a la policía, con miras a proteger el bienestar común." *El poder de policía, 2, 3 y 17.*

Esta teoría, por su amplitud, se torna un tanto imprecisa, pues estimamos que, de esta manera, el concepto de policía no puede ser delimitado, como debe ser, para evitar abusos de poder y extralimitaciones en el ejercicio de la autoridad.

Otras doctrinas

Sin duda, el Derecho de Policía se nutre del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Del primero deriva los conceptos de derechos y libertades, del segundo la noción de servicio público.

La función más importante y relevante del Derecho de Policía, es la regulación y defensa de las libertades individuales y los derechos humanos, en la órbita de la función preventiva del Estado, para garantizar de esta manera el orden público interno.

En este orden de ideas, los elementos integrantes del Derecho de Policía serían entonces:

1. Elementos esenciales
 - a. Libertades individuales y derechos humanos.
 - b. Función preventiva.
 - c. Orden jurídico.
2. Elementos tipificadores
 - a. Poder de policía
 - b. Orden público interno
 - c. Motivos de policía (contravenciones).
3. Elementos dinámicos
 - a. Medios de conservación del Orden Público.

1. Elementos esenciales

- 1.a. Libertades individuales y derechos humanos

La libertad es el máximo derecho del hombre. Si la libertad comprende el ejercicio de todos los derechos, puede concluirse que es el derecho fundamental, sin el cual es imposible la existencia social.

Los seres humanos son desiguales por edad, por sexo, por la salud, por el lugar donde viven, por la educación, por el temperamento, por la ilustración, por las creencias y por los deseos y aspiraciones. De esta manera cuando se habla de igualdad, es forzoso entender que todo ser humano debe tener idénticas posibilidades en igualdad de condiciones y que el Estado debe tutelar ciertas facultades elementales que dan protección a todos y cada uno en peculiares circunstancias.

Lo que importa es que la tutela del Estado no se preste con base en privilegios, en castas sociales, políticas, religiosas o económicas, sino en la naturaleza racional del hombre. La igualdad es, pues, el principio derivado de la personalidad humana que reconoce a todos los individuos la misma capacidad para ser sujetos de derechos. Todo hombre por su naturaleza es persona sujeta de derechos y obligaciones. Las leyes positivas tienen que reconocer estos derechos provenientes de la naturaleza y no pueden hacerlo reconociéndoselos diversamente a unos y a otros, porque eso importaría establecer distinciones en la naturaleza humana. Esto es el fundamento de la igualdad que debe imperar en las leyes.

La libertad y los derechos humanos forman parte integral del ser policial, son su razón de ser. El objeto de su esfuerzo.

Algunos apartes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, son:

- Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
- Todos los seres humanos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.
- Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación.
- Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectiva.
- Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que solo ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

De todo lo anterior podemos deducir que la libertad y los derechos humanos son elemento esencial de la policía y, sin lugar a dudas, su razón de ser.

1.b. Función preventiva

Esencia de la policía es la función preventiva, que podríamos definir como la intervención de la autoridad para tomar, por anticipado, medidas con las cuales se regulan los derechos y libertades para asegurar el pleno y ordenado ejercicio de los mismos, intervención que tiene como límite el bienestar de la comunidad, teniendo en cuenta que el ámbito del ejercicio de las libertades individuales se extiende hasta los límites donde comienza la esfera de la libertad de las demás personas.

La función preventiva diferencia a la Policía de la rama jurisdiccional del poder público, encargada de la persecución de los delitos y de represión. La Policía no se preocupa en su actuar sino de lo relativo al orden público interno, de la contravención de policía, el mantenimiento del orden, la armonía social y la garantía de los derechos y libertades. Su acción es ajena al juzgamiento de delito, que corresponde a los jueces. Solo colabora como policía judicial, actividad eminentemente técnica, en la investigación de los delitos.

Es bueno aclarar que cuando la policía emplea medios materiales al intervenir en situaciones de orden público para hacer retornar la paz y el sosiego, resulta antitécnico atribuir tales casos a una función represiva de la policía. Debe hablarse de coerción, o de empleo de medios "represivos", que con carácter preventivo se utilizan, para impedir la generalización del desorden o la comisión de un delito.

La Policía pertenece al Orden Administrativo; su misión es esencialmente preventiva y de protección social; debe ser la mano fuerte, el apoyo decidido para conservar el orden público y respaldar las decisiones y actuaciones del poder judicial; pero, por su misma naturaleza, no tiene, ni debe tener, funciones represivas o judiciales.

La palabra represión es extraña a la policía y debe evitarse su uso.

1.c. El orden jurídico

Existe un orden jurídico dentro del cual se encuentran normas expedidas por quienes ejercen el poder de policía (facultad reglamentaria) que generalmente reflejan la situación social, política, económica y el proceso evolutivo de los pueblos.

Dentro del Orden Jurídico en Policía es aplicable, además, la costumbre a falta de norma positiva, solo que debe acreditarse de acuerdo con la ley. Otra fuente, tanto del Derecho Administrativo como del Derecho de Policía,

es la doctrina y jurisprudencia, especialmente en lo relativo a los servicios públicos, a las facultades implícitas para el ejercicio del Poder de Policía y al Orden Público.

Es importante destacar que el Orden Jurídico en Policía se refiere a aquel que tiene directas implicaciones en la vida social. Ese Orden Jurídico se entiende como el conjunto de normas que se imponen para la vida en sociedad, en busca de la armonía y bienestar de la colectividad. Ese Orden Jurídico, desde el punto de vista del derecho positivo, está integrado por una serie de normas con orientación jerárquica y forman también un orden de prelación, en regímenes constitucionales y de derecho. Cuando ese Orden Jurídico se quebranta, desconoce o usurpa, se atenta contra las Instituciones Legítimas y se desemboca en el caos y la anarquía.

Los tres elementos anteriormente comentados se consideran esenciales en la integración del derecho de policía. Insistimos en que sin libertades individuales y derechos humanos no se concibe la policía por falta de objeto y que sin derecho de policía, no es posible el uso pleno y ordenado de las libertades. Repetimos que la función preventiva es de la esencia de la policía. La represión es extraña a su función. Finalmente hemos esbozado un orden jurídico, como elemento esencial de la policía, porque creemos que el conjunto de normas positivas, debidamente jerarquizado, conforme a un orden legal, cuya violación coloca la acción de la autoridad en situación de hecho, con lo cual se subvierte el orden y se atenta contra la paz pública, es imprescindible y pertenece a la esencia del Derecho de Policía, al menos en países democráticos, regidos por leyes y respetuosos del derecho.

2. Elementos tipificadores

2.a. El Poder de Policía

Existen muchas definiciones de Poder de Policía. Algunos autores se inclinan a pensar que es "la facultad de restringir la libertad de los individuos con el fin de conservar el orden público." Otros manifiestan: "Entiéndese por Poder de Policía la potestad jurídica de la administración pública, que se ejercita a través de limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general." León Duguit concibe el Poder de Policía en los siguientes términos: "La ley da a la autoridad ciertos poderes particulares, llamados Poderes de Policía, en virtud de los cuales puede ésta tomar por anticipado, previamente, ciertas medidas para impedir que se produzca un acto o un hecho contrario al derecho." *Manual de Derecho Administrativo*.

De lo anterior concluimos que el Poder de Policía es no solamente una facultad sino una potestad propia de la autoridad para limitar las libertades y evitar que se produzcan actos y hechos contrarios al derecho.

¿Dónde ubicar entonces el Poder de Policía? El Poder de Policía lo ejercen las autoridades que tienen origen representativo con arreglo a las competencias que se indican en la Constitución. Debe entenderse el Poder de Policía como competencia asignada y no como potestad política discrecional, es la facultad de hacer la ley policial, de dictar Reglamentos de Policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano que tienen que ver con el orden público y con la libertad.

El siguiente cuadro representa las diferencias existentes entre Poder, Función y Ejecución de Policía:

Poder	Función	Ejecución
1. Competencia jurídica	Gestión Administrativa	Acción Policial
2. Normativo	Regulada y supeditada al Poder de Policía	Actividad esencialmente material; no jurídica.
3. Reglamentaria de la libertad	Sujeta a reglamentos	Actividad reglamentable.
4. General	Competencia concreta	Subordinada al Poder y a la función de Policía
5. Impersonal	Impersonal	Impersonal
6. Preexistente (Estado de Derecho)	No es reguladora de la libertad	No regula la libertad.

2.b. El orden público

El contenido del Orden Público, sus especialidades, sus implicaciones y sus causas son tan disímiles que la mayoría de los autores y tratadistas en las más de las veces solamente lo enfocan desde puntos de vista parciales. Optan por decir que se trata de algo eminentemente regional, variable de país a país, dependiendo de las causas y circunstancias físicas, sociales, morales, económicas, religiosas de cada pueblo. Demolombe señala: "Es algo que se siente, pero que no se ve." Lo que es indudable es que, para conocer con claridad el objeto y los fines de la policía, es indispensable tener un criterio claro y preciso de lo que es el Orden Público.

Existe un orden público que tiene que ver con la 'soberanía', con la independencia, con la 'integridad territorial' y con el orden público, llamado orden público externo, es exclusivo del ámbito de las Fuerzas Militares.

El Orden Público que atañe a la policía, es el interno, el que busca asegurar el ejercicio de las libertades y derechos y lograr la convivencia pacífica de los habitantes de un país. Ese orden público tiene unos factores como son la Seguridad del Estado, la seguridad de las personas, la tranquilidad pública, el ambiente público, el ornato, la ecología y la economía en algunos aspectos especiales.

Nociones del Orden Público

Como resulta difícil aprehender la noción del Orden Público, debido a que alcanza varios aspectos que, si bien forman parte de un todo, complica su presentación en conjunto, parece importante hacer un breve análisis de las diferentes nociones de Orden Público:

- a. Desde el punto de vista 'constitucional', el orden público es la situación donde impera la paz pública, el sosiego y normal desarrollo de las actividades de un país dentro del programa común escogido por el pueblo. La paz pública puede ser alterada por conmoción interior o bien por guerra internacional. Esta es la razón para que se hable de orden interno y externo.
- b. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, algunos tratadistas lo definen: "El orden público es el material y externo considerado como un estado de hecho opuesto al desorden; el estado de paz opuesto a la turbulencia." Todos los autores coinciden en que el orden público corresponde a la Policía y limitan su acción al orden material en la calle.

Los elementos que conforman el orden público desde el punto de vista administrativo, como está dicho, son la seguridad, la tranquilidad, la salubridad, la moralidad pública, la ecología, el urbanismo y ornato y el ámbito económico en aspectos especiales.

- c. Desde el punto de vista del Derecho Civil, el orden público se concibe como limitación a la autonomía de la voluntad de las partes que intervienen en actos jurídicos y en general en sus relaciones privadas.

En todas las legislaciones se dispone que no podrán derogarse, por convenios particulares, las leyes, en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres.

Es indudable que todas las leyes afectan el orden público, por cuanto toda ley interesa al bien común y por tanto al orden público. "En el lenguaje filosófico, el orden público es en un pueblo, la disposición racional de las cosas, el orden entre los hombres, en sus bienes, en sus instituciones." *La Morandiere*.

- d. Desde el punto del Derecho internacional privado, se habla de orden público para indicar las instituciones y normas que los jueces deben aplicar con preferencia a la ley extranjera, como ocurre con los matrimonios celebrados en el exterior en que prevalecen los requisitos y efectos jurídicos de la legislación de cada país.
- e. Desde el punto de vista del Derecho Penal, el orden público se refiere al Régimen Constitucional y a la Seguridad Interior del Estado, cuyos atentados son la rebelión, la sedición y la asonada o sus equivalentes en la legislación particular de cada país.
- f. Desde el punto de vista político, el orden público puede entenderse como el normal funcionamiento de las instituciones legítimas, el ejercicio normal de las libertades públicas y la operancia de los fines sociales del Estado.

Los elementos clásicos del Orden Público Interno, que hemos venido comentando, fueron un punto de partida y hoy deben adicionarse para contemplar la realidad social y jurídica.

En este orden de ideas los factores que sirven de marco limitativo del Orden Público Interno pueden agruparse así:

1. *Factor seguridad:*
 - Personal
 - Familiar
 - De la comunidad social
 - De los bienes
2. *Factor tranquilidad:*
 - Personal
 - Familiar
 - Social
3. *Factor salubridad:*
 - Física
 - Mental

4. *Factor moralidad:*
 - Etica
 - Social
5. *Factor urbanístico:*
 - Urbanismo
 - Ornato
 - Vías públicas
6. *Control económico:*
 - Control de precios
 - Control de especulación
 - Control de producción y distribución
 - Control de pesas y medidas

Estos factores deben desarrollarse en un ordenamiento jurídico, por cuanto la policía es una actividad que debe ejercerse con sujeción a normas y reglamentos. De ninguna manera en forma discrecional o arbitraria.

La amplitud de acción, o la limitación de la misma, depende de la realidad política, ecológica y social. Es obvio que los factores señalados deben tener la suficiente flexibilidad para acomodarse a las diferentes situaciones que se vivan en el proceso evolutivo de la sociedad. De esto se desprende la necesidad de planear, evaluar, controlar, revisar y actualizar las normas y reglamentos, de acuerdo con las exigencias de la sociedad.

2.c. Motivos de policía

Constituyen motivos de policía todos los hechos que amenacen o perturben el orden público. Los motivos de policía son motivos de orden público, por ello se afirma que no existe inmunidad alguna para quien es responsable de un motivo de policía.

Lo anterior reafirma que el orden público que le compete a la policía no es todo, sino aquel que afecta la moral y la convivencia pacífica de los asociados, originando la actuación de la autoridad, para buscar su solución, la cual debe caracterizarse por la máxima garantía del derecho y la libertad.

La intervención policial se da por la existencia legal del motivo típico de policía, previsto en forma general e imperativa en la ley o los reglamentos, cuya infracción da lugar a una medida correctiva o sanción.

El régimen de policía de todo Estado o derecho es eminentemente legal y por principio sometido a prescripciones de la ley. Con fundamento en esta

consideración, los motivos de policía deben estar previamente definidos y regulados dentro de los mandatos constitucionales, los códigos o normatividad expedida por quienes tienen la facultad de realizarlo. Así concebido no es motivo de policía el libre ejercicio de una libertad o derecho garantizado, pero si lo constituye su perturbación, aun por la misma autoridad que procede sin el respaldo o fundamentación legal. No basta que un hecho sea considerado atentatorio del orden público, se precisa, además, que la ley lo haya estimado como tal.

3. Elementos dinámicos

3.a. Medios de policía

Cuando se afirma que el orden público se puede mantener por medios materiales y poderes discrecionales, se está en presencia de una posición absolutista y arbitraria y cuando se niega el intervencionismo del Estado o el Poder de Policía se adopta una posición anarquizante. Frente a estas dos alternativas, surge el Estado Moderno donde la esfera de la autoridad invade el campo de la esfera del individuo en época de normalidad jurídica por razones de interés social y en épocas de turbación del orden público por imperativo de las situaciones, pero siempre regidos por un régimen jurídico que limita los poderes discrecionales y fija responsabilidades.

En forma general se considera como medio, lo que puede servir para lograr determinado fin, mediante acción o diligencia para conseguir lo que se pretende.

Es natural que las normas de policía se manifiestan a través de personas investidas de autoridad, para realizar el fin que les da la razón de ser, la conservación del orden público.

Los Medios de Policía se clasifican en Jurídicos y Materiales. Los primeros son los reservados generalmente al legislador o al órgano ejecutivo del poder público. Los materiales, son los otorgados a la policía y suponen la intervención de la fuerza física y las armas. En ningún caso, la policía podrá emplear medios incompatibles con los principios humanos. Para preservar el orden público, la policía empleará solo los medios autorizados por la ley o reglamento y escogerá siempre, entre los eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y de sus bienes. Tales medios no podrán utilizarse más allá del tiempo indispensable para el mantenimiento del orden o su restablecimiento.

Son medios de policía

Los reglamentos: manifestación de voluntad administrativa en forma de regla general escrita, emitida por autoridad que tenga poder reglamenta-

rio. El reglamento de policía debe subordinarse a los siguientes principios:

- La regulación del ejercicio de ciertas actividades ciudadanas no reservadas a la Constitución o a la ley, corresponde al reglamento de Policía, mientras el legislador no lo haga.
- El reglamento no debe ser tan minucioso que haga imposible el ejercicio de la libertad.
- El reglamento debe estatuir prohibiciones y solo por excepción obligaciones.
- El reglamento no debe fundarse en motivos de interés privado sino en beneficio público.

Los permisos: son medios de policía de carácter individual e intransferible, fundamentados en reglamento previo que autoriza a una persona o grupo, al ejercicio de una actividad o de una conducta.

Cuando la ley o el reglamento de policía estatuye una prohibición de carácter general, y no obstante admita expresamente excepciones, la actividad exceptuada solo podrá ejercerse mediante permiso de policía.

Se considera, por tanto, permiso de policía a la decisión especial por la que se exceptúa a determinada persona, de una prohibición general, excepción que, de acuerdo con los principios generales que regulan el poder reglamentario, no puede ser arbitraria e injustificadamente dada, sino, por el contrario, acordada por causa legítima y previamente justificada.

El permiso debe ser escrito y motivado y expresar con claridad las condiciones de su caducidad. La ley o el reglamento deben señalar el funcionario que deba conceder un permiso, el término de éste y las causas de su revocación.

Las órdenes: se puede definir la orden como un mandato dado por autoridad competente a la persona o grupo individualizado de personas para asegurar el cumplimiento de disposiciones de policía que debe ser observada y obedecida. La orden por lo general debe ser escrita y motivada. En caso de urgencia puede ser oral, pero confirmada por escrito posteriormente.

La orden debe llenar los siguientes requisitos:

- Debe fundarse en ley o reglamento.
- Debe ser clara, precisa y además, de posible cumplimiento.

Igualmente, la ley y el reglamento deben ser claros en establecer que el funcionario de policía que diere orden ilegal, incurrirá en sanción disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal, si la hubiere.

Empleo de la fuerza: solo cuando es estrictamente necesario, la policía puede emplear la fuerza para impedir la perturbación del orden público o para restablecerlo.

Así, los funcionarios de policía podrán utilizar la fuerza:

- Para hacer cumplir las decisiones y órdenes de los jueces y demás autoridades.
- Para impedir la inminente y actual comisión de infracciones penales o de policía.
- Para impedir la perturbación del orden público o para restablecerlo.
- Para asegurar la captura del que debe ser conducido ante la autoridad.
- Para vencer la resistencia del que se oponga a orden judicial que deba cumplirse inmediatamente.
- Para evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública.
- Para defenderse o defender a otro de una violencia actual e injusta contra la persona, y sus bienes, y
- Para proteger a las personas contra peligros inminentes y graves.

Es claro, como se afirmó anteriormente, que la policía solo podrá emplear la fuerza utilizando medios autorizados por la ley o reglamento y tratando siempre de ocasionar el menor daño posible a las personas o sus bienes.

La policía debe incluir en sus estatutos y reglamentos, así como en su doctrina, toda la información y normas tendientes a establecer políticas para el empleo de la fuerza. Graduar el uso de los medios, desde la simple fuerza física tecnificada, hasta el empleo de las armas de fuego, debe ser constante preocupación de los mandos policiales en todos los niveles.

El servicio de policía: el servicio de policía, sin duda, uno de los elementos básicos para mantener el orden público (no el único), está encaminado a guardarlo, sin menoscabar el libre ejercicio de las libertades públicas

y los derechos humanos, consiguiendo la convivencia pacífica de todos los habitantes de un país.

Para la prestación del servicio de policía, el Estado organiza los cuerpos de policía, especializándolos de acuerdo con la problemática que deban atender y dotándolos de los medios humanos y materiales idóneos para el cumplimiento de su misión.

No existen modelos de policía que puedan transferirse de un país a otro. Cada nación tiene sus propias y particulares características y problemas, que debe atender y solucionar de acuerdo con la idiosincrasia de sus gentes, su legislación, usos y costumbres, etc. Lo que es bueno en un lugar puede no serlo en otro, por ello debe profundizarse en el análisis de los problemas e intereses de cada país o territorio, antes de determinar la estructura y organización de un Cuerpo o Institución Policial.

Lo primero debe ser la determinación de un marco doctrinal, que, como se esbozó anteriormente, contemple la filosofía que servirá de base a la Institución; los principios que la van a integrar y a iluminar; la doctrina sobre la que se irá a construir la reglamentación, estatutos, manuales, etc.; la política que deberá cumplirse en todos los aspectos: administrativos, operativos, sociales, etc.; la ideología, o sea la escala de valores personales y profesionales que deberán tener y respetar quienes integran el Cuerpo Policial.

Ya determinado el horizonte institucional, y conocidos los objetivos primarios y secundarios, metas de la institución, correcta y técnicamente determinados, al diseñar los planes y los programas en que éstos deben descomponerse, han de tenerse en cuenta también los recursos humanos y materiales con los que se va a contar para el cumplimiento de la misión.

Solo entonces, cuando todo lo anterior se ha cumplido, se procede a proyectarse una estructura y una organización, capaces de poner en práctica, a la luz del marco doctrinal y conceptual, los planes y programas, con los recursos dados. Además debe establecerse un mecanismo de evaluación permanente y sistemas de control teniendo en cuenta que el actuar policial debe ser diáfano y claro frente a la opinión pública, siempre preocupada por la buena marcha de los organismos policiales.

Consideraciones finales

La policía fue creada como resultado y fundamento del Estado de Derecho, la convivencia armónica y el bien común. No es posible entender una estructura jurídica por omnisciente y perfecta que sea sin que emerja de lo social, encuentre sentido en lo social y reflexiones desde lo social; los

regímenes democráticos son Estados de Derecho y la Policía es el sistema nervioso de estos Estados. Terminado el Siglo XX, estamos enfrentando nuevas, complicadas y sofisticadas formas de delincuencia, lo que hace necesario fortalecer el diario accionar de la Policía, incrementando la moral y la pulcritud de miras, de manera tal que los Cuerpos de Policía se conviertan en epicentro del respeto, la admiración, el cuidado y la atención de quienes son depositarios de su benéfica y tranquilizadora presencia.

Vale la pena reflexionar brevemente sobre los principales temas que convierte, frecuentemente, a los Cuerpos de Policía en blanco de críticas, objeto de desconfianza y motivo de cuestionamiento, por parte de la opinión pública: el abuso de su autoridad que lleva a vulnerar los derechos humanos y la corrupción en todas sus formas.

Hay corrupción cuando se tergiversa la misión, la función, la actividad y la naturaleza del servicio de policía, a cambio de prebendas, de halagos o de sobornos; cuando se niega la ayuda al desvalido, al necesitado, al ofendido, olvidando el principio de que todos somos iguales ante la ley y que el policía está obligado a respetar; hay corrupción cuando llevamos a cabo actos innobles o deshonestos; cuando se utiliza el uniforme y toda la majestad que él contiene como símbolo de autoridad, el orden y la justicia para cometer acciones al margen de la ley o permitir las; hay corrupción cuando utilizamos medios policiales para amedrentar, ultimar o violar los derechos y libertades; la hay cuando somos abúlicos, indolentes, cuando nos llenamos de vanidad y engreimiento olvidando que nuestra misión requiere en todo momento el apoyo y respaldo de la opinión pública y toda la población. El talante, la reciedumbre y el carácter del policía se lleva en el alma y se manifiesta a través del servicio, la vocación, el apostolado, cima a la que solo llegan quienes imbuidos de los más altos y caros ideales, ven el bien común y la convivencia armónica, como consecuencia de una ajustada y eficiente acción policial. La cortesía, la moralidad, la prevención, el orden y la disciplina, crean el ambiente donde se gestan los valores democráticos y florece la paz. Solo entonces podremos sentirnos hermanos, desarrollar nuestra cultura y mirar con confianza y fe el futuro.