

FUNCIÓN Y FUERZA DE POLICÍA



Doctor SANTOS NICOLAS DIAZ M.

Por razones del cargo he tenido oportunidad de afirmar en otra ocasión que en el estudio y disertación de las normas de policía pueden hallarse cada vez distintas situaciones interesantes, que debemos afianzar, si las conocemos; que debemos recordar, si las hemos olvidado; y que debemos aprender, si las ignoramos. La naturaleza de las disposiciones mencionadas abunda en detalles preciosos que brindan siempre el atractivo de la actualidad y, como toda norma legal, es el resultado de específicas funciones, crecientes en cantidad y progresivas en calidad para su perfeccionamiento.

En el número anterior de esta Revista de las Fuerzas Armadas, se dejaron sentadas las bases sobre la distinción y convergencia de las dos partes del enunciado del presente escrito: la policía como función, se dijo, es una parte, y la de mayor trascendencia, de la administración pública, porque en su esencia, el orden público, descansa toda la actividad del Estado, de la sociedad y del individuo; por esta razón su estudio se coloca en el derecho administrativo y en cuanto al desarrollo de sus normas (legislación de policía)

deriva inmediatamente de la Constitución Nacional; la policía como fuerza, añadimos, es una organización especial requerida para garantizar en todo momento la observancia de los mandatos emanados de la función de policía; es, pues, una respecto de la otra, complemento recíproco y necesario para formar un todo armónico en la actuación gubernativa del Estado.

Para mejor inteligencia conviene aclarar que la función de policía se descompone en la autoridad administrativa de policía y en el mandato administrativo de policía, siendo este el ejercicio de aquella, y que, a su vez, la función de policía es la realización de la actividad legislativa de policía, que corresponde en el estado actual de nuestra constitución al congreso nacional, a las asambleas departamentales y, en cierto sentido, también a los concejos municipales.

El relieve de algunos tópicos del concepto "policía" clarificará de una manera práctica, por así decirlo, la diferencia y enlace de la función de policía y de la fuerza de policía. La naturaleza, finalidad, organización, procedimiento y caracteres, en general, del

ejercicio de la función de policía, impone la delimitación descriptiva del significado de la palabra "policía" y del funcionario de policía. Por otra parte, la policía, como institución armada, frente a la función de policía, nos lleva a comentar las relaciones entre las autoridades administrativas y la policía, mediante la confrontación del origen y finalidad de una y otra, y la distinción entre jefes de policía y jefes de la policía.

Varias son las acepciones que en el lenguaje jurídico se dan a la palabra "policía":

- a) La noción más amplia de policía, pudiéramos decir, comprende **todo** lo relacionado con la defensa de la ley para evitar su infracción;
- b) En un sentido más estrecho, pero de mayor comprensión, y refiriéndose a las normas en sí, se define como el conjunto de **disposiciones** encaminadas a prevenir las infracciones de la ley;
- c) En cuanto dice relación a los órganos designados para poner en marcha tales disposiciones, se entiende por policía a los **funcionarios** encargados del procedimiento policivo en sus diferentes modalidades.

En dos partes se descompone esta última definición, a saber: funcionarios **con jurisdicción** y funcionarios **sin jurisdicción**. Los primeros, son las autoridades que deben tramitar y definir los

negocios sobre prevención delictiva, civil o penal, surgidos por hechos atentatorios de la ley; los segundos, son los empleados encargados de hacer cumplir las decisiones de los primeros. La primera autoridad política del lugar, como los alcaldes, inspectores de policía, corregidores o quienes en determinado momento los representen legalmente, es, por lo general, el funcionario con jurisdicción. Los funcionarios de policía sin jurisdicción corresponden al cuerpo armado de la policía destinada a determinado lugar por el comandante respectivo. Gráficamente se ha dicho que "la policía es un medio, un instrumento, una herramienta que se ha puesto a órdenes del jefe de policía que lo es el alcalde, para que le sirva, lo respalde, lo haga respetar y haga cumplir sus decisiones". Es natural que estos conceptos, apreciados desde el fondo de su contenido espiritual, no se encuentran enmarcados en límites de un rigor físico o matemático, porque la policía, especialmente en el último de los significados, se encuentra constantemente desempeñando sus funciones impuestas por el vaivén de las actuaciones y agitaciones humanas; aunque no ejercite actos de jurisdicción su actividad muchas veces está regida por actos de inteligencia, de discreción y de solución inmediata. Pero todos sus actos, sus procedimientos, tienden al cumplimiento de los mandatos del funcionario con jurisdicción. La actividad de la policía es apenas el complemento y la garantía de la realización que a los gobernados corresponde de la gestión pública en desarrollo de la práctica de los mandatos del funcionario jurisdiccional en el aspecto policivo.

El origen y finalidad de uno y otro funcionario, tal como se deja analizado, trae como consecuencia la necesidad de las mutuas y coordinadas **relaciones entre las autoridades públicas civiles**

**DOCTOR
SANTOS NICOLAS DIAZ M.**

Agil ensayista de temas jurídicos.
Colaboró con esta Revista en su primer número. Datos personales pueden consultarse en la página 100 de la misma.

y la policía; entre aquellas se destaca el alcalde, como primera autoridad política de la célula administrativa del estado, el municipio. De ahí que la más estrecha colaboración, el intercambio constante de ideas, de propósitos y proyectos entre el alcalde y la policía para el más acertado desempeño de las respectivas funciones sea índice de bienestar en el municipio para todos y cada uno de los ciudadanos. Consigna del policía debe ser su generosa intención de servir teniendo en cuenta que está llamado a cristalizar en la vida real del municipio las obras tendientes a la conservación de la paz social señaladas por los funcionarios.

Las fricciones y desacuerdos entre la policía y el alcalde deben ser extinguidas como la peor de las cizañas en la administración pública. Un gran porcentaje de las fallas en la marcha administrativa del municipio se ahorra cuando el servicio policivo reconoce y acata irrestrictamente la autoridad que encarna la persona del alcalde. Esta actitud y predisposición de reconocimiento y obediencia es el mejor beneficio para el régimen municipal, de la paz entre los ciudadanos, de la seguridad del orden público y del futuro de la circunscripción municipal.

El origen de la policía, como resorte indispensable en el mecanismo social demuestra su posición en las relaciones con el alcalde y demás autoridades civiles. La policía asignada a un municipio es bastión de la buena marcha de aquel, porque es la encargada de poner en obra los mandatos del alcalde. Sin hipérbole puede decirse que el municipio y sus autoridades fincan su grandeza en el acatamiento de la policía a las órdenes que ellas les imparten. Esta actitud será, a la vez, para la policía, motivo de honor y de grandeza. El gobierno municipal estará igualmente listo a defender su policía con desinterés y heroísmo, for-

mando, de esta suerte, un todo en generosas ambiciones de progreso, gloria y patria.

En la determinación de las funciones policivas es también oportuno precisar las denominaciones de **jefes de policía** y **jefes de la policía**: "El jefe superior de policía en un lugar es el funcionario superior del orden político que reside en él. El jefe de policía de un distrito municipal es el alcalde", reza el artículo 11 del Código de Policía de Cundinamarca, que, aunque sea disposición seccional, tiene aplicación general por su contenido y equivale, por lo mismo, al artículo 183 del Código de Régimen Político y Municipal: "El Alcalde es el Jefe de la Administración Pública en el municipio... El Alcalde es, además, Jefe Superior de Policía en el territorio de su jurisdicción". Compete al alcalde regir la administración municipal y por eso a él se atribuyen las deficiencias, adelantos, triunfos y vicisitudes de todo orden que incidan en la vida pública de la región. En función del encargo por el cumplimiento de los preceptos constitucionales, legales, nacionales, departamentales y municipales y del mantenimiento del orden social, los funcionarios públicos administrativos tienen ante todo un deber de prevención, criterio al cual deben ajustarse con carácter preferencial. Director de esta norma de conducta en todo el municipio es el alcalde y de ahí la razón para que el legislador le asigne el puesto de **jefe superior de policía**, porque misión policiva y preventiva se identifican. Jefe de policía, en resumen, es el jefe de los negocios sobre policía, en cuanto estos negocios desarrollan las normas encaminadas a prevenir las infracciones de la ley. Jefes de la policía, por el contrario, son los funcionarios sin jurisdicción, que tienen mando, por razones de grado, jerarquía y discipli-

na institucionales, en el cuerpo armado de la policía.

La diferencia entre uno y otro funcionario es notoria y su inteligencia es garantía del principio constitucional y legal de que todo empleo tiene asignadas en la ley o en el reglamento sus propias funciones.

El comentario casuístico precedente sobre los funcionarios con jurisdicción, los funcionarios sin jurisdicción, las relaciones entre la policía y las autoridades públicas, la distinción entre jefes de policía y jefes de la policía, a manera de ejemplos en el estudio de la función integral de policía, nos lleva a presentar las bases de dicha función de policía, como son la autoridad, el mando y el mandato de policía.

Entendemos por autoridad de policía el poder jurídico del gobierno para tomar medidas preventivas encaminadas a la conservación del orden público o para restablecerlo cuando fuere alterado; y por mando, el ejercicio mismo de esa autoridad, mando o acto de mandar que, en último término, equivale a la función; y por mandato, el aspecto objetivo de lo mandado; todo lo cual se traduce a la práctica a través de los servidores de policía, quienes velan porque los actos de los individuos cumplan dichas órdenes y reglamentos. Para el servicio de policía se requiere, por consiguiente, la delegación cualificada de la autoridad, esto es, autoridad de policía para exigir de los individuos la conformación de sus actos a las disposiciones sobre mantenimiento del orden público; la autoridad, acabamos de afirmarlo, se manifiesta en el mando y este requiere el sometimiento de quien recibe el mandato; la obediencia corresponde al subalterno, como el mando a quien tiene poder o autoridad. En la relación autoridad-obediencia se levanta toda la estructura del mecanismo social; en la guarda del orden público, la autoridad de policía

y la sumisión a sus reglamentos constituyen la vitalidad de aquel. Tiene autoridad de policía el funcionario que da la orden concreta en forma de reglamento, para prevenir la infracción de la ley, o en forma de sanción para el infractor, y el funcionario que presta el servicio para que se cumpla la orden o se satisfaga la condena. Como ya lo sabemos, de los primeros se dice que tienen autoridad de jurisdicción, como los alcaldes, inspectores, porque declaran lo que es de derecho en los casos concretos, previo estudio de los asuntos que reclaman determinado reglamento, y previa la tramitación de los respectivos expedientes; de los segundos se dice que tienen autoridad sin jurisdicción, por carecer de las atribuciones de los primeros en cuanto a la declaración del derecho, esto es, dictar quién tiene o no tiene el derecho en determinado negocio; estos funcionarios sin jurisdicción son los encargados de hacer cumplir las decisiones de los primeros y corresponden al cuerpo armado de policía.

En nuestra definición de autoridad de policía decimos que esta es un poder jurídico, porque él se ejercita siempre de acuerdo con los dictados de la Constitución y de las leyes; y que este poder es del gobierno, porque a este corresponde actualizar, concretar, poner en práctica la norma legal, valiéndose del conocimiento que tiene de las circunstancias especiales para su aplicación; es el gobierno, y no el legislador, quien debe conocer tales circunstancias que aconsejen la práctica de las disposiciones legales, porque es el gobierno el llamado a responder por el orden público y no el legislador; pertenece al ejecutivo la administración del estado; es el gerente de la colectividad de un país, mientras que el legislador se limita a determinar los medios y manera generales de la gestión administrativa; el legislador diri-

ge, dictando las normas; el ejecutivo administra, poniéndolas en marcha.

Las medidas del ejecutivo en su función de policía, añade la definición, han de ser encaminadas a prevenir el orden público; esta es la esencia de la misión policiva: tutelar, proteger, tanto los derechos de la sociedad como los de los individuos, previniendo las infracciones de la ley; pero, si a pesar de esta vigilancia permanente, la rebeldía de los hombres trastorna el ritmo normal de la vida social, deben surgir, como un complemento del encargo policivo, los medios capaces de contener el desorden; si así no fuera, la autoridad de policía no tendría efecto, el trabajo de prevención estaría amenazado por la falta de respaldo en caso necesario y burlada toda su preocupación tutora del orden público; veríamos el caso de la imposición de la fuerza al derecho, incompatible con la vida en sociedad, y, por tanto, repudiada por todos los pueblos organizados.

La autoridad de policía en su ejercicio o función es el mando del funcionario mediante una declaración que señale la conducta de los ciudadanos en determinadas circunstancias para el mantenimiento de la armonía social.

Mando y mandato en la administración del estado fluyen necesariamente del poder conferido al funcionario público; ninguna razón tendría la simple concepción metafísica de la autoridad en los destinos de la sociedad; su estudio especulativo se dirige a la determinación de la actividad que le es propia en la gestión de la cosa pública. Mandato de policía será entonces una aplicación de la autoridad de policía; una orden, un permiso, una prohibición, como expresiones de un caso concreto de reglamento de policía será un mandato de policía. Es por tanto, uno mismo el origen natural de la autoridad de policía y el mandato de policía y se confunde, en último término, con el

origen del derecho y del estado, conforme se deduce del análisis de estas nociones. Su origen positivo legal viene también, y por lo mismo, de la Constitución Nacional. Si a determinado funcionario se le ha encargado la tarea de conservar el orden público, es de lógica que si no expresamente, si de manera implícita, se le otorgan los medios para su cumplimiento. La autoridad de policía está consagrada implícitamente en la Constitución Nacional, y, en consecuencia, también, el mandato de policía.

Siendo la autoridad de policía un poder jurídico, ella debe estar señalada en las leyes, y así como al gobierno corresponde esta autoridad, al legislador pertenece el indicarla en su aspecto general. La legislación de policía señala pautas al funcionario que reglamenta el ejercicio de los derechos de los individuos; con lo primero se legisla, se ejercita una autoridad simplemente legislativa; el segundo manifiesta un poder propiamente de policía, que se diferencia esencialmente del primero; la legislación de policía es el poder de legislar, la reglamentación del ejercicio del derecho de los individuos gobernados es propiamente el poder de policía. Corresponde, por lo mismo, al Congreso, en desarrollo del mandato constitucional genérico de hacer las leyes, dictar las disposiciones generales sobre policía y el Ejecutivo reglamentarlas para su aplicación. Las circunstancias y hechos que imponen la práctica de las medidas de policía son específicas de una región, de los usos, costumbres e idiosincracia, en fin, de los pueblos, mientras no se atente contra el bien general; por ello se ha sostenido que la función de policía antes que nacional, es local, no así la organización de la policía que exige, para su mayor eficacia, unidad institucional; las normas generales para un país sobre policía deben dejar abierto el campo

a la reglamentación seccional en razón de la manera peculiar que distingue a los habitantes de un sector del país de otro sector del mismo. Por eso la centralización que informa el régimen estatal de nuestra república, especialmente en la función legislativa, encuentra relativa excepción cuando se trata de creación de normas de policía local. La descentralización legislativa está consagrada en el artículo 187 de la Constitución Nacional cuando dice: "Corresponde a las Asambleas... 2º Dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento... lo relativo a la policía local en todo aquello que no haya sido materia de reglamentación por la ley...".

De tal suerte que por mandato mismo y expreso de la Constitución Nacional las Asambleas dictan normas, con autonomía, sobre administración de policía en su Departamento. Aunque las Asambleas Departamentales son corporaciones administrativas, no legislativas, su actividad en este caso se asemeja a la del legislador. Estos organismos seccionales, las Asambleas, "dirigen" y "fomentan" cuanto es objeto de orden público departamental, cuanto esté enderezado a prevenir las infracciones de los derechos de la sociedad y de los individuos en el mismo Departamento, con la sola condición de respetar los reglamentos que en tal sentido haya expedido el legislador central sobre las mismas disposiciones ordenanzaes anteriores. Pero reglamentar es noción más estrecha que dirigir y fomentar; de donde se colige que ni el mismo Congreso tiene poder para interferir esta función legislativa de las Asambleas, cuando, por otra parte, las medidas de estas dejen a salvo los reglamentos de aquel sobre el particular.

Combinar acertadamente las disposiciones de policía nacional con las de policía local es un imperativo de la carta orgánica del estado, conforme a

textos expesos de ella; pues, ya lo vimos, la policía nacional, como cuerpo armado, es también objeto de precepto literal de la Constitución (Art. 167), que debe tener, en su organización como es natural, por finalidad el servicio correspondiente a todas las funciones de policía. Las normas de policía nacional y de policía local se complementan; la segunda comprende lo relativo a una sección del país en cuanto concreta los principios de la primera; se diría que la policía local es la especie y la nacional el género; determinar quiénes son funcionarios de policía; cómo se distribuye las funciones de estos; hasta dónde llega su poder; qué procedimientos deben adoptarse en la aplicación de las medidas, así preventivas como de sanción; cómo se organiza el servicio, y, en general, los fundamentos de régimen de policía, corresponde al tema de policía nacional. Las medidas de policía local acondicionan estos principios a las necesidades peculiares de la región; así, los múltiples aspectos de la higiene, la reglamentación sobre circulación y tránsito, etc., ofrecen motivos especiales de ordenamiento en cada lugar.

El poder de policía corresponde al Presidente de la República, por derecho propio; por delegación, a sus agentes directos de gobierno, los gobernadores departamentales y en cierta forma, a los indirectos, los alcaldes, en el orden local; y a los ministros en lo nacional.

Este poder de policía se ejerce en armonía con las respectivas disposiciones de las corporaciones administrativas, las asambleas departamentales y los concejos municipales. El alcalde, sobre todo, debe seguir las normas trazadas por el concejo, si se tiene en cuenta que la Constitución no le atribuye un poder de policía en el sentido de facultarlo para "decidir", sino simplemente "ejecutar", pues, la Cons-

titución Nacional, en su artículo 201, da al alcalde la categoría de jefe de la administración municipal, pero no lo faculta para dictar reglamentos autónomos (de policía), como sí al gobernador (Art. 194 ordinales 1º y 2º).

Es natural que el alcalde, como ejecutor de las decisiones del concejo en materia de policía, y como jefe de la administración, es también jefe de policía, en el respectivo municipio, como es el gobernador en el Departamento. Si no tiene poder de policía, en el sentido de traer a la vida jurídica los reglamentos autónomos de policía, sí tiene poder o autoridad de ejecución de dichos reglamentos; en tal calidad emite órdenes, prohibiciones, concede permisos, exterioriza su autoridad de ejecutor con mandatos atinentes a las decisiones del concejo. Por este aspecto su actividad en el municipio es idéntica a la del gobernador en el Departamento.

El Código de Régimen Político y Municipal, especie de reglamento de la Constitución Nacional, al decir del profesor Carlos H. Pareja, determina en detalle estos conceptos cuando fija las funciones de cada una de las dependencias administrativas seccionales del Estado. Asimismo el Código de Policía de cada departamento se ocupa de por-

menorizar la práctica del mandato de policía; da normas para los funcionarios públicos sobre los casos en que deben actuar y la manera de realizar su encargo; y a los particulares enseña qué está prohibido, cómo deben actuar en todos los órdenes de la vida social y cuál debe ser, en general, su conducta para que el orden público se conserve y el progreso de la región y de sus moradores sea una realidad.

Para el cumplido efecto de la función de policía no vacila el legislador en otorgar a los funcionarios facultades excepcionales en casos extraordinarios, pero en una y otra circunstancia la autoridad de policía, en cuanto a su ejecución, se refleja en quienes deben acomodar su conducta a los respectivos reglamentos por conducto de los miembros del cuerpo armado de policía, por su servicio vigilante de prevención y también de represión cuando fuere necesario; son ellos, los policías, quienes orientan, dirigen, ilustran la práctica de los mandatos sobre el orden y paz sociales y quienes, en general, ofrecen garantía de su cumplimiento. Representan ellos en medio de la sociedad, el eco de los mandatos de policía en su más estrecho contacto con los gobernados.

“Cuando asalten tu casa y pongan en peligro tu existencia y la de los seres que te son más queridos; cuando una catástrofe amenace destruir el hogar de tus amores; cuando te aceche en la sombra el malvado para despojarte, cebándose en tu sangre; cuando la horda anti-social pretenda quitarte el trabajo que constituye tu bienestar y el de tus hijos, recuerda que soy un hombre que representa el orden y que ha jurado mantenerlo; recuerda que soy un policía para morir por la Justicia”.

(De la Plegaria del Policía).