

# LA POLICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

El **concepto jurídico**. Jurídicamente se atribuyen al concepto "policía" múltiples contenidos, todos válidos dentro de la teoría del derecho administrativo y la política. La diversidad de los criterios permite, sin embargo, una coincidencia en lo fundamental.

Este concepto aparece en las relaciones sociales en forma compleja<sup>1</sup>. Modernamente, con la distinción de las funciones esenciales del Estado (la elaboración de las leyes, su ejecución y su aplicación), esa complejidad no desapareció como característica, empero sí se redujo, en el tanto en que se substrajeron de su ámbito conceptual (que es político y jurídico), algunos de los poderes antiguamente atribuidos.

Una concepción moderna la encontramos en Benoit, quien logra explicar la idea completa, abarcando dentro de ella diferentes dimensiones que, además, son de *constatación directa*.

De conformidad con este autor, el concepto "policía" se explica mediante tres ideas ya desarrolladas en la doctrina y en la legislación, las cuales, como partes de un mismo objeto, aparecen clara y necesariamente interrelacionadas<sup>2</sup>:

a. **Conjunto de reglas**. Dentro de este concepto, en sentido amplio se alude a reglas que limitan derechos, v.g.: limitaciones de la velocidad, limitaciones al ruido...se entienden, en estricto sentido y dentro de esta especie, aquellas reglamentaciones:

*"...caracterizadas, por una parte, por su objeto, que es regir directamente la actividad de los particulares prohibiéndoles ciertas acciones, y por otra, por su finalidad, que es contribuir de forma muy inmediata al mantenimiento del orden público.*

..."<sup>3</sup> (La negrita no es del texto original).

---

<sup>1</sup> Al inicio del siglo XVIII, se entendía bajo este término:

"...el conjunto de la acción de las autoridades públicas:..., era a la vez,...el gobierno, la elaboración de las reglamentaciones generales, la administración en cuanto suministradora de prestaciones, el mantenimiento del orden, la persecución de los culpables de las infracciones a las reglas establecidas, y la justicia en todas sus formas (Benoit, Francis Paul. **El Derecho Administrativo Francés**. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, Primera edición, 1977, págs. 897, 898).

<sup>2</sup> Ibid. págs. 897 y sigs.

<sup>3</sup> Ibid., p. 898.

b. **Forma de actividad.** Se destaca aquí la forma que se manifiesta en las acciones que se realizan para "...asegurar la aplicación y sanción" de las reglamentaciones de policía<sup>4</sup>.

c. **Agentes encargados de realizar los actos y operaciones.** Referencia a los funcionarios públicos que tienen el encargo de realizar las actividades antes mencionadas<sup>5</sup>.

Es importante confrontar algunas conceptualizaciones. Entre ellas, la de Dromi, quien niega que el poder de policía tenga una "entidad jurídica suficiente", así como también un "...régimen jurídico propio de la policía.". Ello, teniendo como referencia fundamental las funciones administrativas.

Correlativamente, mediante este planteamiento, se rescata la antinomia fundamental cuya presencia en el poder de policía se reconoce universalmente: libertad-reducción de libertad; confrontación de conceptos esenciales a la dignidad humana que aparece en la misma introducción que hace el autor, en la cual, sin parecer proponerse la definición de ellos, da una idea clara y enriquecedora sobre la "substancia" que llena de sentido político el Poder de Policía y la institución misma de la Policía<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Dromi, José Roberto. **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1987, Tomo 2, págs. 38 y sgts.. En este sentido, dice este autor:

"...Decir que la policía se diferencia del resto de las actividades administrativas por el carácter social, no es exacto, pues casi todas las manifestaciones administrativas, están dotadas de esa característica, p.ej., la enseñanza, la educación, las obras públicas, etcétera.

La coacción, sea inmediata o potencial, tampoco vale como signo específico de la policía, pues la coacción estatal tiene otras exteriorizaciones que no son policía, por ejemplo, la administración de la justicia penal y la ejecución administrativa.

La insuficiencia de la nota coactiva como criterio para definir la policía ha hecho que se busque otra nota distintiva, el fin, o sea, precaver o evitar perturbaciones o peligros del orden. Sin embargo, conservar o proteger el orden jurídico, sin más, no es función específica de la policía, sino función general del Estado.

..."(Ibid.p.40).

La negación de una especificidad normativa para el ejercicio de la función administrativa de la policía lleva a conclusiones importantes, entre ellas, que no existe razón que pueda justificar el irrespeto de los derechos fundamentales cuando media el ejercicio de esta potestad. Correlativamente, la confrontación "libertad-reducción de la libertad" demuestra que la dignidad humana, en la realidad concreta, es especialmente vulnerable frente al ejercicio del poder de policía. La no exclusividad de la coacción como característica del poder de policía y de la actuación policial hacen patente que la represión de las conductas no se da sólo mediante el ejercicio de la potestad de policía.

Advierte este autor:

*"...Las limitaciones a los derechos individuales, en razón del interés público, se denominan policía y poder de policía. Dentro de la función administrativa, se inserta una modalidad de obrar, de contenido "prohibitivo y limitativo", llamada policía. Dentro de la función legislativa, se incorpora una modalidad reglamentaria de derechos, llamada poder de policía. ...tanto la "policía" como el "poder de policía" se reducen en su régimen jurídico íntegramente al previsto por el derecho público (administrativo, constitucional y fiscal) para el actuar administrativo y legislativo del Estado. No hay especificidad jurídica de medios ni de fines que justifique una especificidad de principios y formas jurídicas. Por ello su estudio está más vinculado a las "limitaciones a los derechos", y "límites u las limitaciones, que a un pretendido sistema jurídico policial autónomo. Así lo haremos, con la salvedad de que cuando usamos los vocablos policía y poder de policía lo hacemos con ese alcance, como valor entendido de limitación jurídica simplemente y que su uso tiene significación histórica, sociológica, política pero no jurídica en cuanto régimen jurídico especial.*

..."<sup>7</sup> (El destacado con negrita no es del texto original).

Sin perjuicio de las razones que asisten a los anteriores autores, y manteniendo siempre la perspectiva de la diversidad de los alcances doctrinarios, es importante tener en consideración el concepto de Laubadère, quien define la "policía administrativa" como:

*"...una forma de intervención que ejercen ciertas autoridades administrativas y que consiste en imponer limitaciones a las libertades de los individuos, con el propósito de asegurar el orden público.*

..."<sup>8</sup>

También este autor reconoce que las limitaciones de las libertades individuales no se dan únicamente como consecuencia del ejercicio de la policía administrativa pues, según el mismo autor:

*"...existen ante todo, para las distintas libertades, regímenes generales establecidos por las leyes; por ello hay un régimen legislativo para la libertad individual, otro para la libertad de culto, otro para la libertad de prensa, etc..."*

---

no se da sólo mediante el ejercicio de la potestad de policía.

<sup>7</sup> Ibid. p.37.

<sup>8</sup> Laubadère, André de. **Manual de Derecho Administrativo**. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1984, págs. 196 y sigts.

<sup>9</sup> Ibidem.

Los alcances de los diferentes planteamientos doctrinales, ciertamente, difieren. Sin embargo, el contenido esencial de todos ellos se impone; la potestad o el poder de policía, así como la actividad que lo ejecuta supone implícita y explícitamente, según cada caso, la limitación de derechos fundamentales.

Se trata de un poder administrativo cuyo ejercicio tiene como objetivo (además de otros que se presumen) la limitación total o parcial de la actividad de los particulares, que es ejercitado por la Administración a través de diversos agentes, funcionarios que, sobre todo en el caso de la Policía de Seguridad Pública, son los encargados de ejecutar la coacción administrativa en forma directa e inmediata y, normalmente, en relación y con riesgo precisamente de los derechos individuales de mayor jerarquía.

De acuerdo con el problema que aquí tratamos, interesan fundamentalmente dos significados, el primero de ellos en forma compleja:

- a. La policía como **potestad**, en sus dos especies básicas: como poder de dictar normas reglamentarias para la ejecución de normas represoras y como poder y deber de aplicar tanto las normas dictadas en ejercicio de esa potestad como las demás que integran el Ordenamiento Jurídico.
- b. El concepto "policía" referido a los **agentes o funcionarios públicos que se encargan de ejecutar las normas de policía**.

Los poderes de policía, como todos los del Estado y el Estado mismo (como centro de las potestades esenciales, cuyo ejercicio se presume indispensable para la existencia de una sociedad entendida como organización política), se legitiman en su existencia y ejercicio en el tanto en que puedan asumirse como instrumentos para garantizar el disfrute de bienes jurídicos de trascendencia para el individuo, como tal y como miembro de la comunidad. La naturaleza de los distintos bienes jurídicos, que constituyen objeto de protección mediante el ejercicio de la potestad de policía -propia de la Administración- da origen a diferentes especies de funciones que tradicionalmente se encargan, igualmente, a organizaciones administrativas distintas. Así, son típicas las funciones de la Policía de Salud, Policía de Construcciones, Policía Laboral o de Trabajo, Policía de Seguridad Pública, Policía Fiscal, Policía de Tránsito...

En el tanto en que el objeto de la policía es garantizar el bienestar del individuo y de la colectividad, es claro que los derechos humanos son su mismo propósito. Un problema importante para debatir lo constituye, precisamente, la evaluación de los logros en el cumplimiento de los objetivos propios de cada reparto policial administrativo, en una nación y en un momento determinado.

**Las limitaciones del concepto jurídico.** Dada la misma esencia del poder policial, es evidente que un análisis que no trasciende los límites del mismo concepto

formación suficiente sobre lo que precisamente constituye su función: la protección de los derechos humanos mediante la efectiva del ejercicio de los derechos humanos. El concepto formal, esto lógico importante dentro del discurso, se vuelve inoperante en un factor obstaculizador si la realidad social da una verdad en el campo teórico doctrinal y legislativo. Importa, en y analizar la proyección de esta potestad en la realidad de las e se dan dentro de la organización política; ello es lo que ntarnos en el establecimiento de la verdad sobre la existencia de derechos humanos.

## CIUDADANAS Y ORDEN PUBLICO: EL PAPEL DE

relación entre el ejercicio de la potestad de policía y la garantía derechos humanos no se agota con el mero establecimiento de Sucedee que el ejercicio de esta potestad implica, por su misma con los ámbitos de libertad de los individuos, el riesgo de en ellos<sup>10</sup> y, sobre todo, más grave aún: el riesgo de invadir

hacen más patentes en relación con la actividad de la Policía de e, precisamente, esta tiene como objetivos cuidar del "Orden de la Nación" y la "Seguridad Ciudadana" (los bienes e s ciudadanos). Con ello como justificación, verdadera o mítica, rizados para que, en ciertas condiciones determinadas, afectar en "forma legal" los derechos que, precisamente, son con el ejercicio de su función.

la presunta búsqueda de una "eficiencia", en relación con el e los derechos humanos, entendida con prescindencia de la llevado, tradicionalmente, a la lesión de los mismos derechos

funcionario policial restrinja el ejercicio de algún derecho mediante alguna a por el Ordenamiento Jurídico, es decir, sin observar el Principio de

co autoriza, en algunos casos, restricciones en el ejercicio de los derechos as restricciones de conformidad con la Constitución sólo pueden serlo en el dispensable, medidas con los parámetros de la razonabilidad y la racionalidad.

humanos; pudiendo ser diversos o idénticos los titulares de los derechos humanos protegidos y los titulares de los derechos humanos lesionados<sup>12</sup>.

La Policía de Seguridad Pública<sup>13</sup> es el reparto administrativo que, como se explica en un sector de la Doctrina, representa la última instancia administrativa que se ejerce en forma inmediata y directa para la realización de los propósitos típicos ya señalados.

Aun cuando a esta policía se le encargan, como vemos, la tutela de diferentes bienes colectivos e individuales, dentro de los que el "Orden Público" es uno de ellos, lo cierto es que este concepto se muestra como de contenido universal pues, el Orden Público no puede ser más que: el mantenimiento del orden autorizado y consecuentemente la represión de lo no autorizado. Así, de una manera muy gráfica, se entra en relación con libertades fundamentales del individuo, específicamente, con libertades como el derecho a la libre expresión, la libertad de asociación, el derecho a la sindicalización, como la libertad de tránsito, etc... e incluso con el derecho a la integridad física y a la vida; lesiones cuya frecuencia está determinada de conformidad con la misma naturaleza del régimen político al cual pertenezca el cuerpo policial de cuya actuación se trate<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Ejemplo de concurrencia de la lesión y la garantía en sujetos titulares diversos: la coacción de personas mal vestidas (con apariencia de "sospechosos") para que salgan del parque de una urbanización, como garantía de la integridad corporal y los bienes de las personas que ahí habitan. Ejemplo de concurrencia de la lesión y la garantía en el mismo sujeto: se impide la reunión de adolescentes que fuman en un parque público sin buena iluminación, "por su propio bien", al considerar que esa conducta propicia vicios.

<sup>13</sup> No hacemos referencia con esta expresión a un ministerio concreto sino a una forma administrativa específica.

<sup>14</sup> Pareciera que la Historia demuestra una amnesia típica en la actuación policial: el olvido de que, como lo explica Emiro Sandoval:

"La sociedad no está al servicio de la autoridad, sino que es la autoridad la que debe servir a la sociedad. El orden público no existe para el bien de una autoridad separada de la sociedad, sino al revés, la autoridad es una función de la sociedad y existe justamente para proteger y promover el orden público de la sociedad como un todo. No es posible, por ello, concebir los intereses de la autoridad como algo ajeno y opuesto a los intereses de la sociedad. En tanto la autoridad asuma como su función capital la protección y promoción de los derechos humanos de todos los miembros de la sociedad, coincidirá con los intereses fundamentales de ésta y logrará, por su parte, la legitimidad sustancial en el ejercicio de su poder, que es en lo que consiste su verdadero interés específico en cuanto autoridad." (p.128).

Sandoval, Emiro, **Sistema Penal y Criminología Crítica**. Editorial Temis, Bogotá, 1989. Ob. cit. p.128. En todo caso, la Sala Constitucional con sus pronunciamientos ha reafirmado la vigencia de este principio natural, que es lógico y fácilmente comprobable mediante una confrontación honesta de las necesidades sociales.

## 2. LA "SELECTIVIDAD" POLICIAL: EL POR QUE DEL ETIQUETAMIENTO

La admisión de la existencia del poder discrecional de la policía. Teniendo en consideración lo anterior, y siempre particularizando el Poder de Policía en referencia al reparto de la Policía Administrativa, es esencial destacar, como característica de la función que el Ordenamiento Jurídico le encarga su evidente y natural fase discrecional; característica funcional que, paradójicamente, se da en un grado suficientemente amplio e importante en relación con la garantía de los derechos fundamentales.

Esta idoneidad de la discrecionalidad del poder de la policía administrativa, como causa de riesgos de lesiones en los derechos fundamentales y de eventuales lesiones concretas, se desprende ya de las mismas definiciones que dan las autoridades en esta materia. Así, de la formulada por José María Rico cuando dice:

*"El poder discrecional de la policía puede ser definido como "cualquier toma de decisión que no esté estrictamente regida por reglas legales, sino que contiene más bien un elemento significativo de juicio personal"..."<sup>15</sup>*

O, de la explicación de Roscoe Pound cuando refiriéndose al poder discrecional, según reseña el mismo Rico, destaca que:

*"...se trata de la autoridad conferida por la ley a un policía o a un servicio de policía para intervenir en determinados casos y bajo ciertas condiciones, según su propio juicio y su propia conciencia"..."<sup>16</sup>*

Poder que el mismo autor ubica:

*"...en la zona intermedia comprendida entre la ley y la moral"<sup>17</sup>*

---

<sup>15</sup> Rico, José María. "El poder Discrecional de la Policía y su control". Conferencia pronunciada con ocasión del XXVIII Curso Internacional de Criminología, Montreal, Canadá, 1-7 junio 1980. **Policía y Sociedad Democrática**, Ibid., p.212.(La negrita no es del texto original).

<sup>16</sup> Pound, R. "Discretion. Dispensation and Mitigation. The problem of Individual Case". **New York University Law Review**, 1960, pág. 35. Citado por Rico, Ibid., pág.213.(La negrita no es del texto original).

<sup>17</sup> Ibidem. (La negrita no es del texto original).

Es la policía quien, mediante la "evaluación" de cada relación fáctica, deberá decidir acerca de **la manera más "justa" de aplicar las leyes.**

**Consecuencias del ejercicio del poder discrecional.** En ejercicio de este poder, es la policía la que determina quién se constituye en sujeto-objeto legítimo de investigación y la que determina en qué momento; la que determina cuándo debe interferir y cuáles situaciones podrían constituir delito, etc..<sup>18</sup>

Esto supone que la policía debe disponer de "perfiles" o "modelos" tácitos o expresos de tipos y conductas humanas que, según la concepción de los factores humanos que participen en la eventual capacitación o en la dirección de las actividades policiales, o de la misma que se van formando los agentes policiales durante el desarrollo de su experiencia, son aquellos a los cuales van dirigidas las sanciones penales dictadas por el Legislador. Así, la policía se constituye en uno de los

---

<sup>18</sup> Ciertamente, cuando se trata de la muerte de una persona, resulta muy extraño que un agente policial no discrimine que está ante la probabilidad de un homicidio. Pero, en el Derecho Penal existe una gran cantidad de figuras sancionadas y el agente policial es quien, generalmente, en forma más inmediata va a entrar en contacto con ese hecho y va a tomar una decisión que lo puede hacer trascendente o no. Esta gran discrecionalidad también se encuentra presente en el ejercicio de las funciones de la Policía Judicial, órgano que no pertenece a la Administración Pública y que, aun cuando es un auxiliar del órgano jurisdiccional tiene, según las circunstancias de cada caso concreto, la oportunidad de establecer las situaciones del hecho o, al menos, las pautas para su establecimiento jurisdiccional, en relación con la existencia y autoría de un delito, sobre todo en los casos en que realiza la investigación preliminar -antes de que el asunto se encuentre a la orden de un despacho jurisdiccional-. Es claro que el asunto se vuelve de la mayor importancia si consideramos que **no es lo mismo iniciar una búsqueda para establecer quién es el autor de un hecho que realizar una investigación para probar que un sujeto ya determinado, y tal vez ya detenido por la misma policía, es el autor del hecho.**

Ello se da tanto con la policía llamada administrativa como con la policía judicial, auxiliar del órgano jurisdiccional. En relación con ambas, son aplicables las afirmaciones de Emiro Sandoval cuando explica:

"Los procesos penales, en nuestro medio, se inician comúnmente en atención a la denuncia presentada ante funcionarios de policía, a acción oficiosa de estos últimos o a denuncia formulada directamente ante autoridad judicial. ...la *efectividad* de gran parte de las decisiones que jueces y magistrados adoptan en el desarrollo de los procesos penales, cualquiera que sea la vía por la que estos se hayan iniciado, y particularmente la de las "órdenes de captura", depende también de la actividad policial. La vinculación física de los individuos a los procesos formales de criminalización proviene, pues, de las selecciones que hacen los funcionarios de policía y en ello radica la gran importancia de su intervención." Sandoval Huertas, Emiro, Ob. cit., pág.71.



mentos más idóneos para el etiquetamiento, además de que, por su misma naturaleza, según las condiciones que tradicionalmente se han ido delineando, la policía, precisamente, reprimiendo lo que es más inmediato, lo que es menos sofisticado, es más cotidiano.<sup>19</sup>

## EL PROCESO DE "POLICIZACION": ¿QUIEN ES EL POLICIA? ASPECTOS DE PERSONALIDAD, CAPACITACION Y CONDICIONES LABORALES

La subcultura policial. Situándonos en nuestra realidad, es un hecho notorio salvo algunas excepciones y sin perjuicio de la estimación que algunos pueden desarrollar por su función<sup>20</sup>, una vez iniciada, el típico policía en este país es precisamente aquella persona que no ha podido ser otra cosa.

Veamos, por ejemplo, que los diferentes gobiernos se han preocupado, precisamente, de instalar comandancias en los lugares donde ellos consideran que el índice de violencia es mayor, lugares que son en los que viven los causantes de las violencias.

La ubicación de sedes importantes en estos sectores de la ciudad hace manifiesta la naturaleza e idoneidad de la organización policial, típica hasta el momento, como instrumento de control social directo que opera con claro fundamento en la selectividad y por la selectividad. Las conceptualizaciones ya desarrolladas en este mismo trabajo son sintetizadas por Zaffaroni cuando explica:

"...el efecto real del sistema penal...sería el de seleccionar algunas personas de sectores desfavorecidos, criminalizarlos aprovechando ciertas características de habilidad (quizá fomentadas desde la niñez) que les inclinan a asumir el rol desviado, al tiempo que como resultado de sucesivas segregaciones, se les va deteriorando psíquicamente. El objetivo pareciera ser el de mostrarlas al resto de la población en forma que, funcionalmente vendría a reemplazar a las ejecuciones en las plazas públicas." ( ZAFFARONI (Eugenio Raúl) **Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina**, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1984, p. 21).

Nótese que con la inclusión dentro de estas zonas de la organización policial, más que resguardar los bienes jurídicos que eventualmente constituirían los objetos de los delitos, se custodia a los individuos ya "catalogados" como infractores o con "probabilidad de infringir leyes". Ciertamente, situándonos dentro del contexto de una sociedad notoriamente selectiva en cuanto a los destinatarios del castigo penal y al disfrute mismo de los derechos fundamentales, parece incongruente concluir que la introducción de la organización policial en estas zonas marginales tiene como propósito el mejor resguardo de los bienes jurídicos de quienes las habitan.

La introducción de los cuerpos policiales, constituyen un símbolo-augurio de la fuerza del proceso de selectividad.

Hacemos referencia a casos de personas que sienten que tienen la vocación para esta función, casos que no constituyen, precisamente, los casos típicos de los individuos-agentes policiales.

La organización policial en su mayor parte se surte así de población residual; vienen de los niveles más bajos, precisamente, de los que se van a constituir en su principal, si no su único foco de atención. Esta característica, aunada a una particular forma de entender la Constitución en cuanto al nombramiento de los miembros de la Fuerza Pública<sup>21</sup> (que ha permitido el encargo, no sólo de la dirección de las funciones de seguridad sino, de la ejecución misma de las actividades a personas según los compromisos políticos), así como el cambio, cada cuatro años, por personas generalmente no idóneas (para comenzar **de nuevo** el proceso de capacitación), ha sido un factor facilitador de la conformación de una subcultura policial. Los rasgos que la caracterizan determinan la actividad policial misma e inciden directamente, en la garantía de los derechos humanos.

Aun cuando la posibilidad de la formación de una subcultura no es única de la Policía<sup>22</sup>, es importante para su análisis (dentro de los límites mismos de este trabajo

<sup>21</sup> Nos referimos a la interpretación que siempre se le dio, hasta antes de la promulgación de la Ley General de la Policía, al artículo 140 inciso 1) de la Constitución Política, en donde se dispone:

"Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la Fuerza Pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley del Servicio Civil;

...

Ello se ha interpretado en el sentido de que el Poder Ejecutivo puede nombrar en forma **absolutamente libre**, sin sujeción a condición alguna. Mediante una resolución ambigua y confusa la Sala Constitucional mantuvo este criterio.

Sin embargo, también se ha defendido la interpretación en el sentido de que ningún funcionario público puede escapar de los límites de razonabilidad y racionalidad que le impone la Constitución y que, en consecuencia, es posible desarrollar estos límites y sujetar expresamente al Poder Ejecutivo a ellos, mediante la vía legal (Véase, así, Arias Méndez, María, "La atribución constitucional de nombramiento y remoción de los miembros de la Fuerza Pública", *Revista de la Procuraduría General de la República*, N°19. Procuraduría General de la República, San José, Costa Rica, 1991, p.14-25).

Esta interpretación, evidentemente, ha favorecido y permitido legalmente el encargo de la dirección de las funciones de seguridad, y de la ejecución misma de las actividades, a personas según los compromisos políticos.

<sup>22</sup> Fenómeno sociológico que lo es también de otras sociedades, aunque en la nuestra con características propias. Sobre la posibilidad fenomenológica de la subcultura policial, son importantes las consideraciones de Taylor Buckner, Nils Christie y Ezzat Fath cuando explican:

"La sociedad moderna ha producido un elevado número de profesiones muy especializadas, las cuales implican años de formación y de entrenamiento. Cada una de ellas ofrece a sus miembros una especie de perspectiva única frente al mundo circundante, condicionada por las necesidades de la ocupación. En la mayoría de los casos, tal perspectiva está fraccionada entre los miembros de la profesión; en otros, sin embargo, es lo bastante global para que merezca llamarse con el término de subcultura..." ("Policía y Cultura" p.170. Publicado en francés bajo el título "Police et société", en "Police, culture et société", textos reunidos y presentados por Denis Szabo, Montreal, Les Presses de l'Université de Montreal, 1974, págs. 65-90. Traducida al español por el editor. Publicado en *Policía y Sociedad Democrática*, Compilado por José María Rico. Alianza Editorial. Madrid, 1983, págs. 166-185).

advertir, la trascendencia de esta subcultura en especial, por la misma naturaleza de las funciones y los elementos que resultan afectados (los derechos humanos y con ellos las personas humana en su misma esencialidad), e, igualmente, por la misma naturaleza sociológica muy particular que ella muestra.

En este sentido, los autores ya citados explican:

*"...Diversos observadores indican que la policía forma una cultura bien desarrollada, con su propio lenguaje y sus propios valores y reglas de conducta. La policía intenta mantener fronteras entre su propio universo y el resto de la sociedad, estableciendo una clara distinción entre "ellos" y "nosotros". Comparada con la mayoría de los otros grupos profesionales, la policía es mucho más cerrada, reservada y unida que ellos en sus relaciones con los demás. Ni los bomberos, ni las secretarías, ni los hombres de negocios, ni los profesores tienen la misma solidaridad..."<sup>23</sup>*

Y, es posible identificar en ella, los elementos definidos por Buckner y reseñados por el mismo autor y sus compañeros en el trabajo ya citado: la disimulación, la solidaridad, la desconfianza, la astucia y el conservadurismo; elementos todos que, en nuestra realidad, parecieran presentarse en forma más agudizada<sup>24</sup>. Y que, analizados en sus implicaciones, además de determinar la existencia cierta de un sector social que, como dice el mismo autor "no armoniza con la cultura circundante..."<sup>25</sup>, muestran claramente su naturaleza como factores distorsionadores y obstaculizadores, en sí mismos, del tipo de relaciones humanas y actividades que deben darse dentro de la coexistencia democrática propia de una república\* (dada la realidad de la existencia de estos elementos y las consecuencias de ello, creemos pertinente citar con amplitud la explicación de los mismos autores citados al final del capítulo).

**Capacitación.** La actividad administrativa, requiere siempre de la capacitación de los funcionarios a quien se les encarga.

En el caso de la actividad policial esa necesidad de la capacitación se hace más evidente y resulta definitivamente trascendental. Las razones parecen obvias.

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> En igual sentido, según entrevista, el Lic. Vivian Avila Jones, (ex-jefe del Departamento de Personal del Ministerio de Seguridad Pública), según entrevista.

<sup>25</sup> Ibid. p.175.

En primer término, tal y como se ha expuesto, la actividad policial, al menos como se ha planteado tradicionalmente, implica la posibilidad y probabilidad de limitaciones de derechos fundamentales con el objetivo presunto de la protección de derechos fundamentales.

Por su misma naturaleza, la actividad policial de Seguridad Pública (Seguridad Ciudadana, Orden Público, etc.) tiene como contenido la materialidad de la coacción y es la que entra en confrontación en forma directa e inmediata con los individuos y, en general, con los grupos de presión. Esa materialidad coactiva, hasta el momento, ha implicado más que la posibilidad de la simple fuerza física, el uso de armas de fuego y otros medios idóneos para someter a los individuos en un momento y lugar determinado.

Quizás por haberse olvidado tantas veces los fines que realmente podrían justificar la policía en una sociedad democrática, el énfasis de la capacitación se ha puesto sobre la forma de usar la fuerza física (la energía corporal y el uso de armas) de una manera eficiente en relación con el propósito inmediato: someter al individuo que se considera que atenta contra el ordenamiento. Consecuentemente, la capacitación lo ha sido sobre todo en relación con el uso de armas, uso de la fuerza muscular, planeamiento de operativos armados...

Correlativamente, y con olvido de la perspectiva limitante de la existencia y protección de los derechos humanos (como derechos de **todos**), que es la única dentro de la cual se puede justificar la actividad de la policía, se ha ignorado la capacitación en relación con el conocimiento de estos derechos y la idea de que la garantía del ejercicio de estos derechos son límites infranqueables para cualquier actividad administrativa y, por supuesto, con mayor razón, para la actividad policial.

Pero, además, según la experiencia nacional, la insuficiencia y debilidades de la capacitación (teniendo como parámetro el fin de la protección de los derechos humanos) se ha agravado con la concurrencia de varios factores:

- El hecho de la naturaleza residual de la población policial. Normalmente: personas de un nivel de educación bajo (en algunos casos, casi analfabetos), quienes carecen no sólo de un nivel de información suficiente sino de capacidad crítica y de destrezas para el razonamiento lógico; todo lo cual hace más permeable la personalidad del agente policial y su formación con una dirección predeterminada y, hasta ahora, generalmente equivocada.

- El hecho de la ideologización militar de esa capacitación<sup>26</sup> dentro de la cual, adquiere mayor relieve la idea de que la actividad policial es una acción bélica, contra una parte que el sistema ya le dio "entidad" y que la misma policía reconoce según los parámetros aprendidos o "intuidos".
- El hecho de la inestabilidad policial<sup>27</sup>. La periodicidad de los nombramientos, por lo demás muy breves, implicaron generalmente, por sí mismos, un bajo aprovechamiento de la capacitación, por la razón simple de que no se da el tiempo ni la motivación<sup>28</sup> para utilizar lo aprendido.

Finalmente, una consecuencia quizás no analizada aún con profundidad, no obstante la gravedad de ella para la paz social, es que, la capacitación policial, con las características mencionadas y teniendo como supuesto el cambio de cada cuatro años, ha implicado la salida al "mundo civil" de personas adiestradas en el uso de armas de fuego y proveídas de los conocimientos sobre acciones violentas que ahora, en una situación de desamparo laboral (y, consecuentemente, material), generalmente tienen dificultades para adecuarse al nuevo contexto.

En otra arista, se aprecia igualmente una incongruencia, en el tanto en que la capacitación no aprovechada dentro del servicio público, por el problema de la inestabilidad, ha posibilitado un flujo de funcionarios policiales hacia los servicios policiales privados. Así el Estado se constituyó, al menos hasta antes de la promulgación de la Ley General de Policía, en patrocinador y definitivamente facilitador de la existencia de esos servicios. Con la agravante de que, hasta ese momento no existían formas de control sobre tales cuerpos policiales.

Todo lo anterior, genera riesgos sociales, en el tanto en que abre la posibilidad de la existencia de una fuerza armada, o varias, paralelas a la Fuerza Pública que, en el tanto en que están fuera de la organización administrativa del Estado, no aparecen sometidas a los controles a los que sí se encuentran sujetos los miembros de la Fuerza Pública.

---

<sup>26</sup> Favorecido este hecho por la circunstancia de que las colaboraciones en este campo, por parte de naciones extranjeras, se han dado con este carácter.

<sup>27</sup> Que se cambia con la promulgación de la Ley General de Policía aunque, lamentablemente diferida en su aplicación, según una norma extraña e incongruente con los fines que justifican la promulgación de la misma ley (contenida en su "Transitorio Unico").

<sup>28</sup> Ello, en relación con las consecuencias negativas que genera la idea cierta de la terminación de la relación laboral, que se analizarán más adelante.

**Condiciones laborales.** Por mucho tiempo se ignoró institucionalmente y de forma generalizada que los funcionarios encargados de la actividad policial también son titulares de derechos humanos. Consecuentemente, siempre se descuidó la necesidad de un estatuto policial<sup>29</sup>. A la par de ello, como ya observamos, siempre se interpretó la potestad del nombramiento y la remoción del agente policial como una potestad absoluta del Poder Ejecutivo, de donde la inestabilidad policial se asumió como una característica del servicio policial.<sup>30</sup>

La ausencia de un estatuto policial favoreció la ignorancia y la falta de consciencia de los agentes policiales sobre sus propios derechos y sobre la trascendencia de su ejercicio en la consideración de la dignidad humana. Así como el empobrecimiento de la relación laboral Estado-agente policial con las consecuencias de desmotivación que ello provoca y que inciden evidentemente en el mismo ejercicio de la función policial<sup>31</sup>.

La inestabilidad, sumada a otros factores, trajo como consecuencia la realidad de una fuerza policial no capacitada para servir en una sociedad democrática, cuya experiencia ofrece algunas características especiales:

- Abusos en la función.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Según el diccionario jurídico de Abeledo-Perrot, el vocablo "estatuto":  
 "...se aplica en general a toda especie de leyes, ordenanzas y reglamentos; cada disposición de una ley es un estatuto que permite, ordena o prohíbe alguna cosa. Más especialmente se llaman estatutos las ordenanzas, pactos, reglas o constituciones que se establecen para el gobierno y dirección de algún pueblo, universidad, colegio u otro cuerpo secular o eclesiástico".

En nuestro medio forense, este concepto se utiliza frecuentemente para designar el conjunto de normas que regulan la relación de servicio público, por ejemplo, la relación laboral entre el Estado y los agentes policiales.

<sup>30</sup> Las razones de la interpretación en el sentido del carácter absoluto no aparecen muy claras. Se ha emitido algún criterio que la justifica sobre la preocupación política de que no se consolide una fuerza armada que atente contra el orden político. Sin embargo, la experiencia en otros países demuestra que el sólo hecho de la estabilidad no necesariamente es un factor determinante para la configuración de una fuerza armada atentatoria contra la Constitución y, correlativamente, la aplicación que se ha hecho de ese criterio más bien ha llevado a consecuencias negativas, como las ya mencionadas, posiblemente no previstas en tiempos pasados.

<sup>31</sup> Así, por ejemplo y en la mayoría de los casos, la incertidumbre del agente policial por no tener asegurada en ningún grado la disponibilidad de recursos para realizar metas a mediano o largo plazo. Uno de los casos en que ello se refleja es el hecho de que el policía generalmente no ha tenido la posibilidad de ser considerado sujeto de crédito en muchas entidades bancarias y financieras.

<sup>32</sup> El hecho de que aparentemente sea menos frecuente que en otros países no implica que no se haya dado, así como tampoco que no sea importante. Si se admitiera que en nuestra realidad se muestra un nivel de violencia policial más bajo ello no ha sido determinado por una buena capacitación sino por los efectos neutralizadores de otros factores contextuales ajenos a la misma organización policial.

- Una mayor labor de "etiquetamiento" que, como tal es injusto e inconstitucional, aunque sea difícil establecerlo eventualmente como un caso en la vía de la jurisdicción constitucional.
- Una ineficiencia en la adecuada protección de las personas.
- La multiplicación de los servicios privados de seguridad, con la complacencia del Estado, en parte quizás, por el descargo de sus obligaciones en ellos.
- El aumento masivo del número de personas con conocimientos en manejo de armas y en el uso de la fuerza física, dentro de la masa de todos quienes se relacionan civilmente.

#### NOTA

\* Dada la realidad de la existencia de estos elementos y las consecuencias de ello, creemos pertinente citar con amplitud la explicación de los mismos autores citados.

#### "A) La disimulación:

Una de las características de la policía consiste en considerar todas las informaciones como secretos. Según Bittner...

"los miembros de un mismo equipo no hablan de sí en presencia de agentes que no forman parte de dicho equipo, el personal no habla de sus pares en presencia de oficiales y por supuesto, ningún miembro del servicio hablará con una persona del exterior de todo lo relacionado con el trabajo policial. Evidentemente, la ley del silencio no es uniforme en todos los niveles. Los temas de conversación que nunca pueden abordarse ante una persona del exterior pueden serlo entre pares. Esto refleja únicamente los diversos grados existentes de disimulación. En un sentido más amplio, los servicios de policía tienen un trabajo increíblemente complicado de circulación interna de datos confidenciales, completado por una negativa sistemática a dar informaciones".

William A. Westley ha tratado igualmente de la importancia de la disimulación en la cultura policial: "La disimulación representa la lealtad entre los miembros del grupo, ya que refleja la solidaridad del mismo y lleva consigo un profundo sentido de la participación. La disimulación también representa la solidaridad, ya que agrupa ante el mundo exterior a los policías en un frente común y crea un consenso por lo menos sobre este punto".

Esta actitud de "boca cerrada" existe en todos los casos en que la policía se encuentra implicada. Al parecer, los agentes consideran que, callándose, nunca se tienen problemas pero que, hablando, se pueden tenerlos.

## B) La solidaridad

En el marco de la cultura policial significa algo más que el simple fenómeno de estar unidos frente a un peligro físico. También equivale a mentir por el colega que comparece ante un tribunal o cubrirle con ocasión de una encuesta realizada por el propio servicio. Esta solidaridad, a veces ciega, parece asegurada con respecto a los colegas, ya que ningún policía sabe ni cuándo ni dónde él mismo se encontrará un día en dificultad o en peligro. Así, pues, cada agente deberá contar con el apoyo incondicional de cualquier otro colega. Los policías se consideran a sí mismos como camaradas leales; para un policía, no hay crimen más grave que el asesinato de otro policía. Esta solidaridad entre colegas supone que nunca se dará testimonio contra otro policía, ni se le pondrá en situaciones difíciles, como puede observarse en las relaciones entre los policías de patrulla y sus oficiales. En 1930, Auguste Wolmer escribía: "El descubrimiento de agentes agitadores, policías incompetentes, deshonestos y ladrones exige bastante tiempo, ya que es imposible persuadir a los policías de que se denuncien mutuamente. Existe una ley no escrita en los servicios policiales según la cual un agente nunca debe testimoniar contra otro agente."

...

## C) La desconfianza

**La desconfianza** es un instrumento de trabajo para el policía, quien debe observar los hechos corrientes con la finalidad de descubrir cualquier forma eventual de la delincuencia. Esta desconfianza se convierte en parte de la mentalidad del policía, ya que éste la practica continuamente y la cultura policial la refuerza. **Si se admite que cualquier acto puede ser sospechoso, ninguna interacción parece segura, tanto durante el servicio como fuera de las horas de trabajo...**

(Los agentes del orden) sufren de la llamada "**mentalidad policial**", lo cual significa que cualquier policía desconfía hasta de su nombre; **esto constituye su fuerza**. También se ha definido dicha mentalidad policial como una "**enfermedad de la profesión**". Se ha afirmado a este respecto que "**se termina viéndolo todo bajo el punto de vista policial, lo que quiere decir que, al cabo de varios años en la policía, uno se convierte en cierta manera en una raza aparte**" (Banton, M. *The policeman in the Community*, Londres, Tavistock, 1964. Citado Ibid, págs. 172, 173 -La negrita no es del texto original).

## D) La astucia

**La astucia, o mentira intencional**, es utilizada por los policías para **controlar diversas situaciones con respecto a las cuales no pueden intervenir legalmente**. La estrategia de la astucia con la finalidad de obtener informaciones, justificar o improvisar un interrogatorio, efectuar una investigación, controlar la conducta penosa, pero legal de registrar a un sospechoso, detener a un individuo y conseguir que éste confiese, la policía la aprende durante el período de entrenamiento, gracias a los manuales sobre la policía utilizados y a la cultura policial. **La práctica de la mentira en diversas situaciones se convierte para la policía en algo completamente normal.**

## E) El conservadurismo político y moral

**El conservadurismo político y moral...** Como ha indicado William H. Parker, antiguo director de la policía de los Angeles, los agentes americanos son en su mayoría conservadores, ultraconservadores y de extrema derecha. Los policías otorgan su apoyo a los organismos americanos pertenecientes a esta ideología política, y ello en proporción bastante elevada, como lo demuestran los estudios citados por Lipset. La desconfianza y el cinismo necesarios para detectar el crimen, traspuestos al plano político, ocasionan que se



considere la conspiración como una fuente del mal. Aún más, las experiencias profesionales de los policías y las frustraciones que resultan de las limitaciones legales de sus actividades suelen inclinarles hacia una actitud autoritaria." (Ibid., págs. 171-173).

(Esta transpolación al contenido sociológico en modo alguno significa la negación de la importancia de la Policía en una sociedad democrática. Se trata más bien de acercar el análisis jurídico a la realidad sociológica, labor del intérprete que, más que válida, es necesaria. Es precisamente en esa realidad, considerada en sus dos dimensiones axiológicas (la del ser y la del deber ser), que el Derecho encuentra su justificación y es en función de ella que adquiere su significación).

En el caso específico del "conservadurismo" a que se refiere el autor, su valoración es de izquierdas y derechas, por el momento histórico en que escribe el texto. En nuestro caso, y en general, la valoración se debe observar desde el ángulo de la conservación, a toda costa, del orden establecido, sea este justo o no, democrático o no.