

EL CONTROL SOCIAL FORMAL

Lic. Ignacio CARRILLO PRIETO *

SUMARIO: I. *Control social. Expresión multívoca, ideología equívoca.* II. *Breve apunte sociológico.* III. *Criminología del control.* IV. *Esquema jurídico del control.* V. *La instancia policial.* VI. *Notas bibliográficas esenciales.*

I. CONTROL SOCIAL. EXPRESIÓN MULTÍVOCA IDEOLOGÍA EQUÍVOCA

De entrada el tema se abre en distintas direcciones terminológicas que expresan indefectiblemente diversas concepciones de lo social en general y de lo penal en particular. Es preciso, entonces elegir. No pretenden estas líneas calificación heurística ninguna pues ya se sabe cuán explorado y debatido ha sido nuestro asunto. Este trabajo pretende únicamente dar cuenta de algunos enfoques que parecen útiles y repasar *escolásticamente* los elementos básicos de esta cuestión. Proponen, asimismo, una selección bibliográfica aprovechable para proseguir el estudio del tema.

Algunos distinguen en el control social, el alternativo y el extrape-nal, además de la clásica dicotomía entre formal e informal.

El *control social* es el “conjunto de instrumentos de que se vale el poder político para dirigir la sociedad”. Una caracterización así de general admite casi todo en ella, al igual que aquella que define el control social como los mecanismos a que acude el grupo para ejercer dominio sobre los individuos que lo componen. Se advierte que de ser así todo es control social.

A fin de enfocar con más precisión el problema algunos establecen la existencia de un *control social alternativo* como el conjunto de medidas encaminadas a coordinar y dirigir la sociedad por encima y con

* Profesor definitivo de la Facultad de Derecho de la UNAM; Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

supresión de las puramente formales y represivas; como ejemplo son citados la justicia participativa (incluso de representantes de la comunidad en la actividad jurisdiccional) la abolición del sistema penal (para sustituirlo por compensaciones e indemnizaciones) y el uso alternativo del derecho (para disminuir el peso de las legislaciones clasistas). También para mejor destacar el tema algunos aluden al *control social extrapenal* entendiéndolo como el conjunto de instrumentos utilizados por el poder para mantener el orden impuesto, que se reflejan en las instituciones económicas, religiosas, familiares y, en especial, en que establece el derecho civil, el mercantil, el laboral, el administrativo, etcétera. La insuficiencia y opacidad de esta caracterización es manifiesta.

Hay, se dice, *control social informal* cuando no hay en él, objetivamente coercibilidad. Equivale a control social *mediato* y es, en todo caso, la manipulación ciudadana, a partir de la economía, de lo religioso, de lo educativo, lo recreacional, es decir, con base en las instituciones y los medios de difusión que moldean la opinión pública. Hay, en cambio, *control social formal* cuando se materializa en el sistema penal, en sus fases de creación (momento legislativo) de asignación o rotulación (momento judicial) y de ejecución (momento administrativo). Este primer repaso ha de convencernos de la precariedad de toda definición que no esté antecedida de un informe sobre el estado de la cuestión y la génesis del problema social al que alude la expresión que analizamos.

En el plano *ideológico* cabe advertir una línea de afinamiento del control social como uno de los legados de la llamada criminología crítica. El concepto de control social se utilizaba para designar *indistintamente* tres problemas: el problema clásico de la sociología anterior al siglo XX, esto es, el control social como forma de conseguir y conservar el orden social; las cuestiones de psicología social propias de la sociología norteamericana, fundamentalmente de la corriente funcionalista, que estudiaba los procesos de socialización e internacionalización de las normas como formas de control social; por último el de la escuela que lo concibe como reacción a desviación... Así, no es de extrañar que el concepto adquiriese rasgos de *goma elástica*, apto para describir toda actividad estatal. Adicionalmente, el uso del concepto de control social no era neutral. Designaba toda actividad estatal, pero la designaba en clave de represión, opresión, control, siempre dirigida por el Estado. La línea de afinamiento atenúa, en pri-

mer lugar, el poder atribuido al Estado para configurar la reacción social. Si la reacción *es social*, la capacidad que se le atribuye al Estado para dictar cuándo y cómo debe surgir una reacción sería objeto de envidia por el propio Estado. Se subraya así el que la reacción estatal concuerda con aquello que la población asiente y se destaca el papel preponderante de los distintos grupos sociales. Además, aun cuando toda intervención social pudiera leerse como control social de ello no se desprende que deba evaluarse negativamente. Incluso desde una perspectiva más teórica se recurre a Foucault para señalar que el poder no sólo prohíbe y reprime sino que también crea realidad, nuevos objetos de discurso, nuevas áreas de conocimiento, nuevas categorías. Por consiguiente debe estudiarse cómo se crean las categorías de *delincuente*, de *criminalidad* y no sólo cómo se utiliza el poder para reprimirlas. Finalmente, la última característica asignada al control social era su funcionalidad, es decir, que a la postre servía siempre a los intereses del Estado: la criminalización pero también la descarceración. Se advirtió entonces que los distintos órganos de control social no funcionan en una misma dirección y que, en numerosos casos, surgen conflictos o intereses enfrentados que impiden concebir un proceso lineal. Aun cuando fuera visible una misma dirección ello se dejó de atribuir a una conspiración previa del Estado o de las clases dominantes las que sólo tienen un poder limitado para establecer las pautas a las que obedece el control social como resultado directo de las fuerzas económicas y subrayan, en cambio, la influencia de múltiples factores entre los que se da un peso relevante a las ideas; niegan con ahinco que el control social funcione en forma lineal y destacan los múltiples conflictos entre policías y trabajadores sociales, entre éstos y los psiquiatras, entre psiquiatras y jueces, entre jueces y abogados, entre abogados y carceleros, etcétera y, sobre todo, se ha desterrado la visión conspirativa que tampoco hizo por el avance en el análisis del tema.

II. BREVE APUNTE SOCIOLOGICO

La construcción del concepto que analizamos debe mucho al trabajo de Parsons quien a su vez, lo fue deduciendo al estudiar a Durkheim. Muchos años después Melossi publicó su ensayo sobre el Estado del Control Social. A ellos dos nos remitimos sucintamente, a fin de avanzar en el acotamiento del concepto. Parsons ha querido ver que

existen tendencias hacia la desviación, a apartarse de la conformidad con los criterios normativos que han llegado a establecerse como parte de la cultura común. En este sentido, una tendencia a la desviación es un proceso de acción motivada, por parte de un actor que ha tenido oportunidad de aprender las orientaciones requeridas y que tiende a desviarse de las expectativas que se erigen de conformidad con los criterios que son relevantes para la definición de su rol. Las tendencias a la desviación obligan, a su vez, al sistema social a enfrentarse con problema de control, puesto que si se tolera la desviación más allá de ciertos límites, tenderá a cambiar o a desintegrar el sistema. Un *mecanismo de control social* es pues un proceso de motivación en uno o más actores individuales que suele reaccionar frente a una tendencia a la desviación en el desempeño de las expectativas de rol, en el mismo o en otro u otros. Se trata de un mecanismo, dice Parsons, de restauración del equilibrio. Los mecanismos de control social son, así, defensa y ajustamiento con respecto a tendencias de violación de expectativas de roles. Funcionalmente los mecanismos de control social son mecanismos de defensa que son aquellos mediante los cuales un sistema de acción se integra y refrena las tendencias desgregadoras. Hay que advertir que, empíricamente, ningún sistema se encuentra perfectamente equilibrado e integrado. Los factores motivacionales desviados están actuando constantemente y llegan a establecer de tal manera que no se les elimina del todo. En ese caso, los mecanismos de control social no pueden tener por objeto su eliminación sino limitación de sus consecuencias, así como impedir que se propaguen a otros más allá de ciertos límites.

Por su parte Melossi advierte que la radicalización política que tuvo sus inicios a mediados de los años sesenta colocó los conceptos de estado y control social en primer plano al hacer de ellos una crítica inspirada en un anarquismo confuso. Estos acontecimientos se vieron acompañados por diligentes esfuerzos intelectuales orientados hacia la exploración de los conceptos de estado y control social según se había desarrollado en la encrucijada que forman la sociología, la política, la jurisprudencia y la criminología... Son muchos los que creen que la función del Estado es la de definir y manejar mecanismos y estrategias de control social. A esta creencia —dice Melossi— se le ha descrito como un avance en la teoría sociológica de la desviación. Supuestamente este avance desmitifica el control social al señalar la relación que guarda con el Estado. Pero, señala el autor, el Estado es un con-

cepto filosófico europeo; el control social es una noción sociológica estadounidense; así pues, dichos conceptos pertenecen a tradiciones intelectuales distintas y están empotradas en situaciones históricas diferentes. Hay consignado en el trabajo de Melossi el momento intelectual en que la sociología norteamericana supera el concepto homeostático parsoniano del control social. Así, en 1942, Edwin Lemert postuló la noción de control social activo diciendo que "en un esfuerzo anterior por desarrollar una *idea moderna del control social*" proponía que dicho control (esto es, el control que se basa en las costumbres, las tradiciones y las leyes) se denominará control social pasivo en contraste con el activo que es un proceso orientado a la implantación de metas y valores. Una forma de *control social activo* es una modalidad de control social que ofrece fundamentos para la acción de un tipo positivo. La forma de control social es típica de la democracia. Un buen ejemplo de ella, dice Melossi, es aquel control social que se organiza mediante el principio de la libertad de expresión, como en el caso del uso de los medios de comunicación masiva en las democracias contemporáneas. Opuesto a lo anterior, una forma de *control social reactivo* es aquella modalidad de control social que afecta la motivación a través de la amenaza de negar algo que la persona a quien se amenaza considera como un valor. Ésta es la forma de control social que se basa en la censura y es típica de los regímenes autoritarios ya sea que estos regímenes supriman la disponibilidad de los medios de comunicación o a los propios comunicadores.

El concepto de sanción legal, por lo común, se ha visto vinculado con este último tipo de control social relativo, bajo la forma de sanciones negativas (castigos). Las sanciones legales pueden sin embargo también ser positivas. Tanto los teóricos como los criminólogos han señalado que las sanciones legales positivas resultan deseables. Sin embargo, como veremos, una muy elaborada teoría del derecho como la de Kelsen mira este punto con otro enfoque.

III. CRIMINOLOGÍA DEL CONTROL

La criminología *positivista*, volcada en la persona del delincuente, no prestó excesiva atención a los problemas del control social. Partía —dice García Pablos— de una visión consensual y armoniosa del orden social que las leyes —expresión de tal consenso— se limitaría a reflejar. Las leyes solamente pueden plantear problemas de interpretación re-

servados al juez, de subsunción del caso al presupuesto fáctico de la norma. El dogma de la igualdad ante la ley priva de carácter conflictivo a ese proceso. El denunciante, la policía, el proceso penal, son meras correas de transmisión que aplican fielmente, objetivamente, la voluntad de la ley de acuerdo con los intereses generales a que esta sirve. La población reclusa, en consecuencia, ofrece una muestra fiable y representativa de la población criminal real ya que los agentes del control social se rigen por el criterio objetivo del merecimiento (el hecho cometido) y se limitan a detectar al infractor, cualquiera que éste sea.

Para la teoría del etiquetamiento (*labelling approach*) el comportamiento del control social ocupa un lugar más destacado. Porque la criminalidad no tiene una naturaleza ontológica sino definitoria y lo decisivo es como operan determinados mecanismos sociales que asignan el estatus criminal: la calificación jurídico penal de la conducta realizada a los merecimientos objetivos del autor pasan a un segundo plano. Más importante que la interpretación de las leyes es —prosigue García Pablos— analizar el proceso de concreción de las mismas a la realidad social, proceso tenso, conflictivo, problemático. El mandato abstracto de la norma se desvía sustancialmente al pasar por el tamiz de ciertos filtros altamente selectivos y discriminatorios que actúan guiados por el criterio del estatus social del infractor. El control social —sus agentes y mecanismos— no se limitan a detectar la criminalidad y a identificar al infractor sino que crean o configuran la criminalidad: realizan una función constitutiva. Ni la ley es la expresión de los intereses generales ni el proceso de aplicación de ésta a la realidad hace bueno el dogma de la igualdad de los ciudadanos. Los agentes del control social formal (policía, tribunales, cárceles) no son meras correas de transmisión de la voluntad general sino filtros al servicio de una sociedad desigual que a través de los mismos perpetúa sus estructuras de minación y potencia las injusticias que la caracterizan.

Por *control social* ha de entenderse el conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar dicho sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias. El *control social penal* (control social formal) es un subsistema del global y difiere de éste por sus fines (prevención o represión del delito) y por los medios de que se sirve (penas, medidas de seguridad, etcétera).

El *control social* dispone de numerosos *medios* o sistemas normativos (la religión, la moral, la costumbre, la terapia psicológica, el derecho civil, etcétera) de diversos órganos o portadores del mismo (familia, iglesia, universidad, partidos políticos, sindicatos, tribunales) de distintas *estrategias* o respuestas (prevención, represión, reinserción) de diferentes *sanciones* (ascensos, recompensas, distinciones, tratamiento clínico, reparación del daño, sanción pecuniaria, privación de la libertad) y de particulares *destinatarios* (estratos sociales privilegiados, etnias, grupos religiosos).

El Derecho penal representa sólo uno de los medios o sistemas normativos existentes; que la infracción legal contiene nada más que un elemento parcial de las conductas desviadas, que el castigo penal significa la opción para una de las sanciones disponibles. Por otra parte, el Derecho penal simboliza el sistema normativo más formalizado con una estructura más racional y cuenta con el más elevado grado de división del trabajo y especificidad funcional de entre todos los subsistemas normativos. Pero el control penal social cuenta con limitaciones estructurales inherentes a la peculiar naturaleza del mismo: no es posible exacerbar indefinidamente su efectividad mejorando su rendimiento. El castigo sólo es funcional si es limitado al comportamiento de una minoría; en otro caso pierde su función integradora. Se viene advirtiendo con fineza: más leyes, más penas, más cárceles significan más presos pero no necesariamente menos delitos.

La crítica fundamental a la concepción norteamericana del control social lo juzga *selectivo y discriminatorio* (el criterio del estatus social prima sobre los merecimientos del autor de la conducta) lo califica de *constitutivo* o generador de criminalidad (los agentes del control social no detectan al infractor sino lo crea al etiquetarlo) y lo entiende *estigmatizante* (el paso del individuo por las agencias del control social formal marca el inicio de las carreras delictivas).

IV. ESQUEMA JURÍDICO DEL CONTROL

Es útil, para el propósito central de estas notas, recordar la caracterización del derecho como una técnica social específica de motivación indirecta de la conducta, y repasar las líneas de argumentación con que Kelsen ha elaborado esta definición y la polémica teoría asociada a su nombre. Es función de todo orden social, dice el autor de la *Teoría General del Derecho y del Estado*, provocar cierta conducta

recíproca de los seres humanos: hacer que se abstengan de determinados actos que, por alguna razón se consideran perjudiciales de la sociedad, y que realicen otros que por alguna razón repútanse útiles a la misma.

Los diversos tipos de orden social se caracterizan por la motivación específica utilizada por el orden social para inducir a los individuos a comportarse en la forma que se desea. La motivación puede ser directa o indirecta. El orden puede enlazar ciertas ventajas a su observancia y ciertos juicios a su inobservancia y, por tanto convertir el deseo de las ventajas prometidas o el temor de los perjuicios con que se amenaza en un motivo determinante del comportamiento.

El principio de la recompensa y el castigo —o principio de retribución— fundamental para la vida social consiste en ligar la conducta que se ajusta al orden establecido y la contraria a éste, consideradas como sanciones. Es un hecho digno de ser subrayado —como lo hace Kelsen— que, de las dos sanciones típicas, la desventaja con que se amenaza para el caso de desobediencia (castigo en el sentido más amplio del término) y la ventaja prometida para el caso de obediencia (recompensa), la primera desempeña en la realidad social un papel mucho más importante que la segunda. Por lo que toca a la organización del grupo, únicamente es tomando en cuenta de manera esencial un método para lograr la conducta socialmente deseada: la amenaza y la aplicación de un mal en caso de la conducta contraria, esto es, la teoría del castigo. La de la recompensa desempeña un papel importante, según Kelsen, sólo en las relaciones privadas entre individuos.

El daño aplicado al violador del orden cuando la sanción está socialmente organizada consiste en la privación de ciertas posesiones: vida, salud, libertad o propiedad, esta sanción tiene el carácter de medida coercitiva.

Lo anterior no significa que al aplicar la sanción tenga que hacerse uso de la fuerza física. Ello es necesario únicamente en el caso de que, al aplicarse la sanción, haya resistencia del sujeto sancionado.

Si la autoridad que aplica la sanción tiene un poder adecuado tal cosa ocurre sólo excepcionalmente. Un orden social que trata de estas medidas recibe el nombre de orden coactivo. Tiene ese carácter porque amenaza los actos sociales dañosos con medidas coercitivas y aplica tales medidas. Como tal, difiere de todos los otros órdenes sociales posibles aquellos que establecen la recompensa más bien que el cas-

tigo o sanción y, especialmente, los que no establecen sanciones en absoluto y descansan en la técnica de la motivación directa.

El derecho es un medio, un medio social específico, no un fin. Tanto el derecho con la moral y la religión prohíben el homicidio. Pero el derecho lo hace estableciendo que si un hombre comete el delito de *homicidio, entonces otro hombre, designado por el orden jurídico, deberá aplicar en contra del homicida una cierta medida de coacción, prevista por el mismo orden: la reacción del derecho consiste en una medida coactiva socialmente organizada. La sanción socialmente organizada es un acto coercitivo que un individuo determinado por el orden social dirige, en la forma establecida por el mismo orden, contra el responsable de la conducta contraria al propio orden. A esta conducta le damos el nombre de acto antijurídico: tanto este acto como la sanción consiguiente se encuentran determinados por el orden jurídico. El individuo que ejecuta la sanción obra como un agente del orden jurídico. Esto equivale a decir que la persona que ejecuta la sanción actúa como órgano de la comunidad constituida por ese orden. Una comunidad no es otra cosa que el orden social que regula la conducta mutua de los individuos sometidos al mismo.*

Entre las paradojas de la técnica social que Kelsen caracteriza como orden coactivo se encuentra el hecho de que su instrumento específico, el acto coercitivo de la sanción, es exactamente de la misma especie que el que trata de prevenir en las relaciones de los individuos, esto es, al acto antijurídico; pues la sanción contra la conducta perjudicial es también conducta. Aquello que debe obtenerse mediante la amenaza de una privación forzada de la vida, la salud, la libertad o la propiedad es precisamente que los hombres, en su actividad recíproca, se abstengan de privarse por la fuerza, uno a otro, de la vida, la salud, la libertad o la propiedad. La fuerza es empleada para prevenir el empleo de la fuerza en la vida social. El derecho y la fuerza no deben ser atendidos como, absolutamente incompatibles entre sí. Aquel es la organización de ésta, ya que el derecho señala ciertas condiciones al uso de la fuerza en las relaciones entre los hombres, autorizando el empleo de éstas únicamente por ciertos individuos y en determinadas circunstancias. El individuo que, autorizado por el orden jurídico, aplica la medida coactiva (la sanción) la obra como un agente de éste, o —lo que es equivalente— como órgano de la comunidad constituida por tal orden. Únicamente el órgano de la comunidad está autorizado para emplear la fuerza. Podría decirse, en consecuencia, que el derecho

hace del uso de la fuerza un monopolio de la comunidad. Y al proceder así pacífica —según Kelsen— a ésta. Si la paz es un estado en el que no se hace uso de la violencia, el derecho procura una paz relativa, no absoluta ya que priva al individuo del derecho de emplear la fuerza, pero reserva a la comunidad tal derecho. La paz de derecho no es una condición de absoluta falta de fuerza sino una condición de monopolio de la fuerza, un monopolio de ésta en favor de la comunidad.

Una comunidad sólo es posible si cada individuo respeta ciertos intereses —vida, salud, libertad y propiedad de los demás—, es decir, si cada uno se abstiene de interferir violentamente en las esferas de intereses de los otros. La técnica social que llamamos derecho —sostiene Kelsen— consiste en inducir al individuo a abstenerse de la interferencia violenta en las esferas de intereses de los otros gracias al empleo de un medio específico: si tal interferencia existe, la comunidad jurídica reacciona interfiriendo en la esfera de interés del responsable de la interferencia previa. De este modo la interferencia violenta en la esfera de intereses de otra persona constituye, por una parte, un acto anti-jurídico y, por otra, una sanción.

El derecho es el orden de acuerdo con el cual el uso de la fuerza es generalmente prohibido, pero excepcionalmente, bajo ciertas circunstancias y para ciertos individuos, permitido como sanción.

V. LA INSTANCIA POLICIAL

Bustos Ramírez ha denunciado caracterizaciones de la policía como un órgano de control social formal cuyo objetivo, como quiere Mergen es la protección de la sociedad y sus ciudadanos, esto es, defensa de peligros. Bustos propone otro enfoque: la policía no es una institución del Estado, simplemente, sino siempre de un determinado Estado. En consecuencia hay necesidad de análisis político y socioeconómico para caracterizar con provecho la instancia policial concreta. Para tal propósito ensaya conceptualizaciones que nos parecen aprovechables.

En las relaciones de ciertas formas de policía y diversas manifestaciones del Estado se advierte que en el absolutismo la policía es brazo represor y confidente del poder, de ahí su sesgo principal como policía secreta, protectora de la tranquilidad del príncipe.

Con el Estado de derecho ha de verse sometida a diversos controles, bien del legislativo, ya del poder judicial. Desde entonces se advierte

la necesidad de crear dos rangos o cuerpos policiales: uno ligado al ejecutivo, otro obediente al judicial. Pero, en todo caso, apuntaba sólo en tareas de vigilancia general y más tarde anuncia su vocación política de control de los disidentes, antes que de los delincuentes.

La función fundamental para la policía en el Estado de derecho es el mantenimiento del orden en que se resuelve dicho Estado y la comunidad social que lo hace posible. Ya dentro de esta función general es posible precisar la función criminal de la policía; en su actividad preventiva y represiva del delito.

Advierte Bustos Ramírez perspicazmente que cuanto mayor es la distancia entre la organización política y la sociedad civil, con mayor fuerza aparece el rol policial como antagónico al ciudadano. Entonces, para la propia corporación y función policial el rol profesional aparece confuso e incomprendido. Añádese el innegable carácter político concreto de la policía y entonces constátase su permeabilidad a los avatares y contingencias de la lucha política cotidiana, lo que problematiza la actividad policial sobre todo en los regímenes con componentes autoritarios prevalentes.

Si su origen es burocrático militar se advierte su dificultad genética para adaptarse a las exigencias de la vida social democrática. De ahí el reclamo de la profesionalización policial que persigue el que sus miembros actúen guiados por destrezas técnicas homogéneas y por normas éticas compartidas y respaldadas por el grupo profesional. Subsisten, sin embargo, reparos en cuanto a su eficacia represiva, válida sólo respecto de ciertos segmentos sociales y en lo que ve a su eficacia preventora, que exige un alto grado de especialización y sectorización. Pero lo más relevante a nuestro entender y respecto al tema de estas líneas, es advertir el amplio campo de decisión de la policía, erigida es una especie de juez metalegal. La policía decide frecuentemente quiénes son sospechosos, construyendo un marco privado y sin control para etiquetar a la "gente decente" y a los "sospechosos", lugares o barrios criminógenos profesiones proclives al delito. Ya Radbruch advertía que el Derecho penal y, ¿por qué no? la policía coloca original y esencialmente a los infractores en los estratos sociales inferiores. Bustos Ramírez enuncia que cada policía y la policía en general señalan quién y qué conducta son contrarios al orden social. La policía agrega así una pauta concreta de selección, de control, de criminalización. Dentro de un Estado de derecho, en relación con la policía es necesario distinguir tres planos. Por una parte es indispensable lograr la

máxima transparencia en la actividad policial a fin de que los ciudadanos y sus representantes ejerzan una revisión y control de sus actos. Por otra parte, la policía profesional ha de incorporarse a la vida ciudadana y democrática activamente para disminuir esa función criminalizadora que es contraria a los principios constitucionales que garantizan la igualdad de las personas ante la ley. Por último, revisemos constantemente la noción de orden y los conceptos de seguridad que son fundamentos necesarios de la función policial.

Es preciso distinguir entre policía y justicia. En Francia y al momento de la caída del antiguo régimen se define a la policía como institución de mantenimiento del orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual. Se divide en *policía administrativa* y *policía judicial*. La primera tiene por objeto el mantenimiento habitual del orden público en cada lugar y en cada porción de la administración general y tiende principalmente a prevenir los delitos. La policía judicial investiga los crímenes que la policía administrativa no ha podido impedir, reúne las pruebas y libra a los autores a los tribunales encargados legalmente de castigarlos.

Para apreciar, de acuerdo al derecho, el significado y límites de la "Policía", debe recordarse que en el Estado de Derecho la presunción habla en favor de la libertad del individuo frente a la coacción del Estado.

Toda ley fundamental, expresamente consagra como un dogma, la garantía y la libertad y a la propiedad, por ello el ciudadano puede disponer libremente de su propiedad; y obrar conforme a su voluntad. Pero una actividad descontrolada tanto de la propiedad como de la libertad conducen al "*Bellum omnium contra omnes*", razón por lo que toda libertad se concede con la condición de no estorbar el buen orden de la cosa pública. Existe todo un sistema de restricciones gubernativas tocantes a la libertad y a la propiedad. La libertad natural y la propiedad. La libertad natural y la propiedad de cada individuo tiene su límite en el Poder gubernativo. La policía no es función independiente, es un sector determinado de la actividad de la Administración Pública que impone, coactivamente a la libertad natural de la persona y a la propiedad del ciudadano, las restricciones necesarias para lograr el mantenimiento del derecho, de la seguridad y del orden público.

La policía actúa por medio de órdenes y prohibiciones que afectan a la libertad y a la propiedad del súbdito, razón por lo que necesita, en virtud de los principios del Estado de derecho, de *fundamento legal*.

La policía tiene el deber de proteger el Derecho, la seguridad, la salubridad, la moralidad y el orden público. 1) Actúa en protección del Derecho público: cuando reprime ataques ilegales contra las instituciones del Estado y cuando impide acciones punibles. 2) Velar por la seguridad pública, salubridad y moralidad es asegurar el bienestar jurídico, político, moral y social de los particulares y de la comunidad reconocida por la legislación vigente, frente a los peligros que amenazan su existencia o su intangibilidad. Tales peligros pueden invadir y trabar la acción del Estado mismo por la actividad ilimitada de la libertad individual, como nos dice Fleiner. 3) El mantenimiento del orden público, misión que se extiende no sólo a prevenir las prohibiciones penadas por la ley sino a reprimir todo aquello que va contra el criterio ético y social dominante (norma de orden), o contra lo que rebasa la medida que cada cual ha de tolerar como consecuencia necesaria de la convivencia humana. Integran el contenido del Orden Público todos los bienes jurídicos que corresponden y se garantizan al particular como miembro de la sociedad. La policía protege al público contra las perturbaciones. El valor social del bien jurídico protegido es misión que corresponde al legislador y entra en la esfera de lo que denominamos "Poder de Policía". Esas valoraciones jurídicas cambian según las épocas y los países; pero, cualquiera que sean los cambios que sobrevengan no puede la policía exceder la medida que requiere el interés público representado por el orden jurídico. Lo permitido no puede prohibirse so pretexto de facilitar la función policial.

Es función de la policía proteger el *orden público*, lo que en esencia significa que no puede prestar sus servicios para proteger intereses meramente particulares, los cuales en última instancia pueden recurrir a los tribunales civiles. "Orden Público" significa trascendencia general; por lo que la vida privada y el domicilio privado están sustraídos al control de la policía. La policía interviene cuando la actividad individual se realiza públicamente, o cuando sus efectos rebasan la vida y el domicilio privado y toman un aspecto público. El escenario de la policía es la calle y los locales que están dispuestos para un indeterminado e ilimitado número de personas.

La expresión *Poder de policía* fue empleada por primera vez en 1827, por el juez Marshall, presidente de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, *in re* "Brown vs. Maryland", locución difundida luego en el derecho público y en el derecho constitucional y tiene como valor entendido limitar los derechos reconocidos por la ley

fundamental, estándole supeditada la seguridad del orden social, la vida, la moral, y la salud de los habitantes.

El hecho de que existan derechos, atributos y garantías a la libertad y a la propiedad del individuo perfectamente asegurados en todo régimen de derecho, no significa que ellos sean absolutos en el sentido de que no puedan ser limitados en su ejercicio y controlados cuando el interés general lo haga necesario. Esto es así porque si el individuo merece protección tanto más debe tenerla la persona del Estado que es su consecuencia, ya que es la que hace posible la convivencia y bienestar general del individuo. El Estado debe poseer el poder suficiente para subordinar los derechos privados a las necesidades públicas. De allí que todo control legítimamente ejercido sobre las personas y sobre la propiedad, cualquiera sea la forma que adopte, es una manifestación del "Poder de Policía del Estado".

La expresión "Poder de Policía" es una creación jurisprudencial estadounidense y se le conceptúa como el más esencial y el menos limitable de los poderes desde que su ámbito está dado por el bienestar general y la prosperidad pública. Es inalienable porque es inseparable de la soberanía.

El juez Cooley ha dicho que "la Policía de un Estado, en sentido amplio, comprende el sistema total de regulación interior, por el cual el Estado busca no sólo preservar el orden público y prevenir ofensas contra el Estado, sino también establecer para la vida de relación de los ciudadanos, aquellas reglas de buenas maneras y de buena vecindad que se suponen suficientes para prevenir un conflicto de derecho y para asegurar a cada uno el goce ininterrumpido de lo suyo propio, hasta donde es razonablemente compatible con igual goce de derechos de los demás".

La policía como *función administrativa* tiene por objeto la vigilancia y protección de la seguridad, moralidad y salubridad pública, es decir, la incolumidad de las personas, de las cosas y de la moral.

En cambio "Poder de Policía" es una función, un poder o potestad legislativa, que tiene por objeto promover el bienestar general y proveer a la defensa común, a dichos fines los derechos individuales reconocidos expresa o implícitamente.

La policía aparece delimitada por los conceptos de orden y seguridad. La seguridad del Estado y la protección de las personas, dice Félix Sarría en su *Derecho administrativo*, son los grandes fines que

autorizan y reclaman la existencia de una institución facultada para ejercer sobre las personas coerción física.

La policía debe adecuarse a esas nuevas formas de actividad de los individuos y de la comunidad interviniendo para defender el interés público y los derechos de los individuos.

El ejercicio de la función de policía no puede ser arbitrario. Regulado la actividad del Estado por normas jurídicas explícitas e implícitas, las limitaciones impuestas a los individuos en la forma de gozar sus derechos deben ser legítimas, es decir, determinadas por ley.

Siendo el "Poder de Policía" un atributo de la soberanía, sus principios, forma y normas de su actividad, deben estar dentro de la Ley Fundamental de cada país. En la Constitución deben buscarse las justificaciones a la extensión, límite y modo del poder. No es invocando el Poder de Policía como se justifica su acción; debe hacerse exponente, dice Fiorini, de todas las normas que surgen en la Constitución, es decir, no debe ser arbitrario porque sería antijurídico; lo cual repugna al Estado de derecho. Esta juridicidad del Poder de Policía nos indica el modo de ejercerlo; no puede ser arbitrario e ilegítimo.

La limitación aparte de legal debe ser "razonable", que significa equidad, justicia y conveniencia. Limitar injustamente, en forma inequitativa e inconveniente, los derechos de las personas, es lesionarlos en su esencia.

La *razonabilidad* consiste en juzgar los hechos de modo de hacer más justo y conveniente el Poder de Policía. Debe relacionarse con el derecho que no se quiere dañar y con el o los derechos que van a limitarse. No son normas teóricas, son cuestiones de hechos las que se plantean. Para que la *razonabilidad* se haga efectiva, intervienen diversos factores: estado económico del país, estado cultural, progreso social, etcétera.

La *razonabilidad* debe estar supeditada a la intervención judicial, dice Fiorini, que es investigadora e interpretadora de la armonía de las leyes con la fundamental y general: la Constitución.