

## EL MODELO DE ESTADO LIBERAL DE DERECHO Y EL SURGIMIENTO DE LA POLICÍA<sup>1</sup>

Serafín ORTIZ Y ORTIZ

SUMARIO: I. *Seguridad jurídica versus seguridad pública*. II. *Institucionalización de la policía*. III. *Surgimiento y configuración de la policía*.

El recuento del Estado liberal de derecho pretendemos desarrollarlo ampliamente, porque las razones de su surgimiento son múltiples, y desarticularlas implicaría una visión parcial. De ahí entonces que tratemos de reconstruir históricamente este modelo de Estado a la luz de factores de índole económica, social, política y cultural, que nos permita tener una concepción más clara y precisa de lo que en realidad es este modelo de Estado, y, desde luego, vincular este análisis a la función de la policía desarrollada en este momento histórico, ya que consideramos que es precisamente en este modelo estatal en donde surge la función de la policía en su concepción moderna.

En la teoría política, el concepto de Estado liberal de derecho tiene varias acepciones;<sup>2</sup> entre ellas, podemos destacar las siguientes: Estado moderno, Estado de derecho, simplemente, Estado gendarme o policía, cuyas denominaciones se refieren todas al modelo político que se configura a fines del siglo XVIII en Francia, como producto de la Revolución francesa de 1789 y que desemboca en los diferentes modelos de Estado del capitalismo.<sup>3</sup>

1 Ciertamente el modelo de Estado producto de la Revolución francesa se le ha denominado de diversas formas en términos de liberalismo clásico, y se le denomina como Estado liberal de derecho.

2 Sabido es que el Estado liberal de derecho es producto de la burguesía que asume el poder público a finales del siglo XVIII y su continuación son los modelos políticos del perfeccionamiento del capitalismo, a saber: el modelo de Estado intervencionista del siglo XIX y el Estado social de derecho del siglo XX.

3 Sabido es también que en las primeras décadas del siglo XIX se gesta en Inglaterra el más impresionante proceso tecnológico que dio origen a la revolución industrial, que transforma las prác-

Ahora bien, hechas estas precisiones, es conveniente abordar este recuento desde la perspectiva sociológica. Así, para caracterizar a la sociedad que conforman los Estados europeos de Occidente a fines del siglo XVIII, es preciso evidenciar que la sociedad absolutista se encontraba estructurada por dos grandes segmentos sociales antagónicos: la nobleza y los siervos de la gleba. Empero la historia social registra que, de manera paulatina y en un periodo prolongado de tiempo, se escindió de estos segmentos sociales un grupo social emergente que ya no era nobleza ni gleba, sino que eran sujetos dedicados particularmente a la producción de bienes y servicios y al lucro.

Así nos encontramos con que en el siglo XVIII ya la sociedad se estructuraba prácticamente en tres grandes segmentos: la nobleza, los artesanos y comerciantes, y el campesinado.

Desde este enfoque social, aunque parezca bastante reduccionista, es correcto decir desde ahora cómo se conformó una clase social emergente que se constituiría con el paso del tiempo en la burguesía, cuya clase vendría a ser en lo sucesivo la que concentraría el poder económico y político de los Estados subsecuentes.

De este modo, en un esfuerzo de síntesis que no deja de ser osado, consideramos que la burguesía, consolidada a lo largo de dos siglos por lo menos, llegó hasta finales del siglo XVIII como la clase social poderosa que reclamaba poder político, y que, desde luego, a esa altura del desarrollo social representaba a la vez el eje de la economía.

En consecuencia, el poder de la burguesía se expresó en dos particulares sentidos: en el sentido económico y en el sentido político.

En el orden económico, los burgueses ingleses desarrollaron la transformación tecnológica, lo que la historia recoge como la revolución industrial, y en el orden político, los burgueses franceses lograron la transformación política derrocando a la monarquía e instaurando el moderno Estado liberal de derecho. Ambos a la postre serían la sincretización del capitalismo.

En el orden económico debe también destacarse lo siguiente: la transformación de la producción artesanal de bienes por una producción en serie transformó el mercado, pues circularon mayor cantidad de bienes

tivas productivas y comerciales de la época. Algunos autores conceden particular relevancia a la revolución industrial como elemento esencial de la modernidad.

elaborados ya no de manera manual sino por medio del empleo de tecnología, a través de la máquina, lo cual abarató considerablemente el precio de los productos y creció la oferta. Al mismo tiempo, las economías agrícolas comenzaban a imbuirse en otro tipo de prácticas mercantilistas que ya venían realizándose desde antaño, como era la acumulación de materiales preciosos que habían sido ya empleados para la utilización de la moneda, y con ello, desde luego, para una práctica más ágil del comercio.

Sin embargo, todas estas prácticas comerciales tenían que desarrollarse de manera libre, sin intervención impositiva del Estado, que como ya sabemos gravaban con impuestos de manera considerable los actos de comercio. De ahí entonces que en el orden económico los burgueses pugnarán por un libre mercado y por la retractación del Estado frente a las prácticas comerciales de los particulares. Esto es lo que en teoría económica podemos señalar como liberalismo económico, identificado con la expresión francesa de *laissez-faire*, *laissez-passer*, que no es otra cosa que la intervención mínima del Estado en las actividades del comercio.

Por lo que respecta a la influencia de elementos culturales en la conformación del moderno Estado liberal de derecho debemos destacar los siguientes:

Apenas el mundo medieval despertaba de un gran letargo cultural con el Renacimiento y florecían las artes, en Francia en el siglo XVII ya comenzaba el movimiento de ilustración. Así, el racionalismo tiene su desarrollo en las mentes lúcidas de Voltaire, Montesquieu, Diderot, Marat, Rousseau, etcétera, quienes hicieron de la razón el motor de la transformación social.<sup>4</sup> Estos pensadores se apartaron del fanatismo y, desde una concepción laica, construyeron lo que hoy conocemos como el liberalismo filosófico.

Concibieron la “razón natural humana” como un hecho concomitante al hombre que le permitía ser libre y que, como tal, podía construir su propio mundo. De la razón humana se hizo depender la construcción de todo lo que existe; en consecuencia, el racionalismo desplazó a todas las concepciones teológicas anteriores.

Resulta obvio que el racionalismo indica el tránsito de la cultura medieval a la cultura moderna, que se presenta no como un continuo histórico, sino como la superación de la cultura humana. De manera simplista podemos ejemplificar: todo el saber medieval plasmado en la Biblia, en

<sup>4</sup> Zeitlin, *Ideología y teoría sociológica*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1993, p. 14.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

donde los humanos encontraban respuesta a todas sus dudas, fue remplazado por la enciclopedia en cuya obra, por cuestiones de razón y no de fe, el hombre encontraba respuestas racionales.

En esta coyuntura histórica, los racionalistas se convierten en los constructores de la modernidad; el racionalismo penetró en todos los ámbitos del saber y su corriente filosófica del hombre moderno. Con el liberalismo clásico nos encontramos ante la ruptura de la cultura medieval, y la instauración de una nueva concepción del hombre esencialmente libre.

En las ideas ya expuestas se nos presentan de manera general y panorámica algunos elementos que incidieron en la conformación del Estado moderno; sin embargo, la perspectiva político-jurídica de la instauración del Estado moderno la plantearemos en seguida.

El pensamiento de los teóricos racionalistas en materia política la podemos encontrar particularmente en las ideas de Juan Jacobo Rousseau y de Montesquieu,<sup>5</sup> quienes con sus teorías plantearon la construcción de un particular tipo de Estado. En este sentido, es evidente reconocer que la teoría de estos pensadores incidió directamente en la construcción del Estado moderno convirtiéndose en su justificación filosófica y política.

Desde mi particular apreciación, la obra de Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*,<sup>6</sup> constituyó el más importante de los trabajos intelectuales que nos presenta los principios sobre los que se construye la sociedad y el Estado, de ahí que en esta concepción moderna del pensamiento de Rousseau encontramos respuesta a categorías políticas como libertad, soberanía, democracia, legalidad y Estado de derecho.

Sabido es que Juan Jacobo Rousseau concibe al hombre como una entidad dotada de razón natural,<sup>7</sup> es decir, la naturaleza ha provisto al sujeto de razón, lo cual le permite tener la opción de decidir su actuación. Por ello es un hombre libre que puede decidir y orientar su forma de vida. Sin embargo, es evidente que los individuos no se encuentran solos en el mundo, sino que todos los sujetos participan de una vida social, porque la historia humana es historia social. En esta medida, los hombres libres existen coexistiendo, que es la única forma de existir.<sup>8</sup>

5 Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Porrúa, 1992, p. 9.

6 *Ibidem*, pp. 30 y ss.

7 *Ibidem*, pp. 9 y ss.

8 Herrendorf, E. Daniel, *El poder de la policía en un sistema de derechos humanos*, México, INACIPE-Procuraduría General de la República, 1990, p. 61. Este autor cita a Heidegger y a su filosofía existencialista de donde hemos tomado esta expresión.

De modo que, para poder lograr la coexistencia social, los individuos tuvieron la necesidad de acudir al pacto social que para Rousseau consiste: “en la cesión de parte de la libertad individual para construir la libertad colectiva”<sup>9</sup> que proteja con igual intensidad las libertades particulares. Visto así, la cesión simbólica de esa parte de libertad permite mantener al mismo tiempo la libertad de cada uno; para ello es necesaria la realización del contrato social.

Ciertamente, Rousseau concibió el contrato social como una metáfora en donde de manera tácita los individuos aceptaban la adhesión a dicho contrato para hacer posible la coexistencia social y mantener al mismo tiempo la libertad individual.<sup>10</sup>

Resuelto teóricamente lo relativo a la integración social vía el contrato, queda ahora pendiente por resolver el asunto de orden político: ¿quién deberá cuidar la libertad colectiva?, ¿y quién deberá proteger la libertad individual? Ambas preguntas nos conducen al problema principal que se plantea respecto de la instauración del Estado moderno y particularmente del gobierno.

Así, desplaza teóricamente la soberanía que residía en el monarca —llamado por ello soberano— y la traslada al pueblo en donde, de acuerdo con Rousseau y las concepciones modernas,<sup>11</sup> reside realmente el poder. A partir de este planteamiento, el poder para elegir al gobierno lo tiene el pueblo que decide quién deberá gobernar.

Surge de este modo la concepción moderna de soberanía y, por ello, si el poder reside en el pueblo, es el propio pueblo quien pone al gobierno. Así, los que integran los órganos del gobierno se convierten en mandatarios, porque precisamente son los que deberán cumplir con el mandato del pueblo. Ésta es la concepción originaria que se tiene de la soberanía, aunque hasta nuestros días es difícil sostener que ésta se mantenga como lo plantearon los racionalistas originariamente.

El otro asunto vinculado con la instauración del gobierno tiene que ver con la pregunta de, ¿quiénes deberán gobernar? y, desde luego, deben ser los propios ciudadanos del pueblo, empero, no todos pueden ser go-

9 Rousseau, J. J., *op. cit.*, nota 5, pp. 10 y ss.

10 En realidad el “contrato social” se nos presenta como la primera explicación sociopolítica de la integración social, así podemos afirmar que el contractualismo construido sobre la base de la libertad humana es el más sólido fundamento de la moderna integración social.

11 Es de suma importancia la idea que genera Rousseau acerca de la soberanía, ya que en realidad el poder reside en el pueblo desde esta concepción.

bernantes, y por ello sólo algunos serán quienes gobiernen y éstos representarán y protegerán los intereses de todos los demás. Surge la moderna democracia representativa, que implica la participación de todos los ciudadanos en la elección del gobierno, que una vez instaurado deberá proteger y salvaguardar los valores más honrados y respetados por los sujetos, y que todo el mundo reconoce y acepta.

De este modo, nos encontramos con que la soberanía reside en el pueblo, éste elige a sus gobernantes y, a través de la participación directa de los ciudadanos, instaura un Estado de derecho. Se constituye como Estado de derecho, porque los sujetos crean un conjunto de leyes para proteger aquellos valores centrales de la sociedad moderna, y de ellos se deriva un conjunto importante de bienes jurídicos que deben ser tutelados a través del derecho.

Con los anteriores elementos se construye el Estado liberal de derecho; es decir, la sociedad civil organizada y regulada por el orden jurídico. El derecho norma el comportamiento de los propios gobernantes y, desde luego, el comportamiento de todos los ciudadanos. Así se constituye un Estado de la legalidad, que, en sentido amplísimo, significa la forma moderna de convivencia social, con fundamento en el derecho en donde el eje de la legalidad significa que todo lo que no está prohibido, está permitido —para los gobernados— en tanto la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta. A este respecto, es contundente la expresión de Habermas quien sostiene que “los derechos formales son principalmente derechos de libertad, porque deben permitir todas las acciones que no estén explícitamente prohibidas según criterios de comportamiento externo”, y agrega que “el reverso de la autonomía privada a la que justifica, es la coercitiva motivación psicológica de la obediencia. El derecho formal válido está sancionado por un poder físicamente eficaz y la legalidad esta esencialmente separada de la moralidad”.<sup>12</sup>

El otro aporte teórico significativo para nuestro estudio lo encontramos en la obra de Montesquieu, quien con su teoría del equilibrio de poderes

<sup>12</sup> Habermas, Jürgen, *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, México, Reino Unido, 1993, pp. 87, 88, 89 y ss. Al plantear el autor la instauración del derecho moderno distingue lo siguiente: “mientras que según el derecho natural clásico, las normas del actuar conforme a la moral y al derecho están orientadas por igual por lo que hace al contenido en la vida buena del ciudadano, esto significa virtuosa, en cambio, el derecho formal de la edad moderna está desligado del catálogo de deberes de un orden material, sea este de la ciudad, o de la posición social. Este derecho autoriza, más bien, a una esfera de deseo personal en la cual está cada ciudadano, en tanto que un hombre privado, puede perseguir egoísta metas de maximalización de utilidades”. *Ibidem*, p. 89.

presenta la trilogía del poder público, como en lo sucesivo será la forma de construir el gobierno en los Estados modernos. Así emergen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La concepción teórica de Montesquieu pretendió acabar con el despotismo de los gobernantes y equilibrar el poder, de modo que ninguno de estos poderes se volviera despótico. Desde luego, el Estado absolutista era combatido por esta teoría, transformando el poder del monarca en un poder equilibrado en cuya cúspide los órganos públicos se vigilaban mutuamente.<sup>13</sup>

Por lo que respecta a la instauración de las instituciones públicas, sabemos que, en el ámbito que nos ocupa, la materia penal, se configura un nuevo procedimiento que tiende a limitar las actividades inquisitoriales en que se basaba el procedimiento medieval, y nos encontramos ahora con una serie de órganos públicos e instituciones que le imprimen otro sentido al procedimiento penal, tendente a incorporar garantías a los procesados, que podemos caracterizar particularmente en los medios de defensa y probanza en favor del procesado.

Llegado a este punto, es prudente señalar las características principales del Estado de derecho.<sup>14</sup>

Éste se construyó fundamentado en su ley suprema, ya que, una vez instaurado este modelo de Estado, emerge la Constitución, en cuyo texto se contienen los derechos de los gobernados y la organización y facultades de los órganos públicos. De ahí entonces que el texto constitucional es el sustento del Estado de derecho.

La propia Constitución establece la división de poderes, las facultades de los órganos jurisdiccionales, el acceso de los individuos a la jurisdicción, el conjunto de garantías individuales de los gobernados y los límites del poder público. Así, la carta magna, a la vez que establece derechos para los gobernados, también pone límites a la actividad del poder público cuyas atribuciones han sido otorgadas para la protección de los derechos de los sujetos.

13 La teoría original del equilibrio de poderes en esencia plantea la construcción de la moderna integración de los poderes públicos del Estado.

14 Como hemos venido sosteniendo, el Estado de derecho no emplea la identidad del Estado y el derecho, sino que, en su sentido más amplio, es la forma moderna de convivencia social, en donde los sujetos tienen como límite de su actuación la norma jurídica, empero su libertad está más allá de todo actuar que nos prohíbe la ley. Así, la legalidad es una característica principalísima del Estado de derecho.

Ahora bien, con el surgimiento de las instituciones públicas en el Estado de derecho, se distribuyen determinadas facultades para la administración de la vida colectiva y, de acuerdo a su ámbito de incumbencia en determinados actos, los órganos públicos realizan su función. Así, en esta distribución de poderes, queda en manos del Poder Judicial la administración de justicia, vinculada directamente a la función de impartir seguridad jurídica, en tanto que queda en manos del Poder Ejecutivo la realización de la seguridad pública.

En las líneas que siguen efectuaremos el estudio acerca de la seguridad jurídica y la seguridad pública, que de manera introductoria consideramos son facultades contradictorias en órganos públicos distintos y con diferentes finalidades.

## I. SEGURIDAD JURÍDICA *VERSUS* SEGURIDAD PÚBLICA

Con la instauración del Estado liberal de derecho se erige como supremo valor de la modernidad la seguridad jurídica, ya que la aspiración de la sociedad reside en asegurar sus bienes jurídicos más preciados que, obviamente, giran en torno a la libertad, la igualdad y la propiedad privada. De este modo, el fin del Estado, síntesis de la sociedad organizada, será dar seguridad jurídica a los gobernados a través del derecho; por ello se construye la legalidad como eje del sistema jurídico.

En la legalidad reside cualquier posibilidad de garantizar bienes jurídicos: no dudar debe ser la aspiración estatal. Por ello, a través del bagaje normativo, los órganos del Estado deberán proteger los bienes y la integridad personal de los gobernados. Para ello, es menester crear instituciones cuyos propósitos sean concomitantes con el fin estatal.

Así, el Estado surge como órgano público protector de los intereses particulares, aun cuando sabemos que el inicio de esta protección primigeniamente se planteó en sentido negativo; es decir, a través de prohibiciones (no matar, no robar, no lesionar, etcétera) para salvaguardar bienes positivos.

Esta originaria concepción nos presenta al gobierno, en su carácter de mandatario, como el vigilante de los derechos de los ciudadanos, protector de los particulares y respetuoso de la voluntad popular depositaria de la soberanía, lo cual evidencia un poder delegado y no omnímodo. Por ello se nos muestra como algo bueno, favorable y positivo para la auto-



realización de los gobernados, que adquieren seguridad de sus más preciados bienes jurídicos con la cobertura estatal.

En estas condiciones, se nos presenta la seguridad jurídica —como valor— y la legalidad —como objetivación de ese valor— como la vía de realización de nuestros propósitos; de modo que el Estado, respetuoso siempre del individuo, nos confiere una serie de garantías para autorrealizarnos, a la vez que oponibles, inclusive, al propio gobierno. Con ello, el gobierno se autolimita, porque impera sobre el interés estatal el interés de los gobernados; su libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica.

De igual manera, en su carácter de mandatario de la voluntad del pueblo, el gobierno deberá cuidar materialmente los bienes y las personas de los gobernados. Para ello, fue necesario crear un órgano de gobierno que realizara esa función protectora. Así, el Estado moderno asume como una de sus funciones la de otorgar seguridad al pueblo soberano, en razón de que, como ya sabemos, por voluntad popular se instaura el Estado y el gobierno a quienes se faculta para llevar a cabo la seguridad pública, que desde mi particular concepto significa la seguridad de los ciudadanos.

Obviamente surgiría de este modo la función policial del gobierno para salvaguardar los valores, derechos, bienes y personas de la colectividad, es decir, la moderna policía.<sup>15</sup>

Sin embargo, ¿qué significado debemos otorgarle entonces a la seguridad pública? Ésta vendría a ser, obviamente, algo distinto de la seguridad jurídica que, vista como valor, tiene su eje en la legalidad, en tanto que la seguridad pública es la función material del Estado, facultado para ello, para cuidar materialmente de aquellos bienes jurídicos tutelados en el referente legal, tales como la integridad física, los bienes y las cosas de los gobernados; ambas, seguridad jurídica y pública, puestas al servicio de los ciudadanos.

Empero, a lo largo de los doscientos años transcurridos de la modernidad, esta concepción se ha venido distorsionando. Lamentablemente ahora debemos entonces comprender que la seguridad pública implica la seguridad del Estado y no de los gobernados, concretamente: el fin de seguridad jurídica (a través del derecho) es para los gobernados y la función de seguridad pública es la seguridad estatal, o bien, la autoconstatación

<sup>15</sup> Recuérdese que los ejércitos del medievo eran protectores de los intereses del rey y no del pueblo.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

del Estado,<sup>16</sup> aunque como justificación de la seguridad pública se expongan otras finalidades.

Por las argumentaciones expuestas, considero la seguridad pública como actividad principalísima de la policía; como una función estatal limitadora de las garantías individuales, y acaso también conculcadora de la seguridad jurídica. Lo cual evidencia una clara contradicción.

Después de este análisis, podemos preguntarnos ¿cuál debe prevalecer? Sin lugar a dudas, la protección de los intereses individuales. Aun cuando no podemos caer en el infantilismo de creer que el Estado no tenga prioridad de su propia seguridad; sin embargo, continuar con esa práctica conlleva a la ruptura del Estado de derecho y al autoritarismo.

Por esta razón, un Estado democrático debe renunciar a propósitos unilaterales y reivindicar los intereses del pueblo que le da existencia. Así, el gobierno no debe hacer uso de su aparato propio para autoprotgerse, porque todos los fines del Estado deberán estar orientados al servicio de la sociedad. En razón de ello, debemos buscar a través de sus órganos la realización de los intereses particulares y nunca pertrecharlos.<sup>17</sup>

## II. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA

Siguiendo con la tradición de los tratadistas, es común iniciar con la definición del objeto de estudio. Probablemente, en el caso de la policía no sea siquiera necesario partir de su definición conceptual, porque en realidad el concepto no tiene nada que ver con lo que hoy conocemos como policía.

La información que contienen los diccionarios, los manuales y una buena cantidad de obras acerca del significado de policía regularmente parten de establecer una directa relación entre el vocablo griego “*politeia*” como matriz lingüística de policía. Así, el concepto policía existió ya en Grecia y, consecuentemente, la policía viene desde la antigüedad. Evidentemente el concepto es de origen griego, como muchos de los que hoy empleamos lo son (televisión, teléfono, metro, etcétera), empero ello no quiere decir que ya haya existido la policía en Grecia. Sin duda el

16 Bustos Ramírez, JPPU, Barcelona, 1987, pp. 494 y ss.

17 Llegado a este punto, no podemos caer en la ingenuidad de concebir a los racionalistas forjadores de la modernidad como genios bienhechores del pueblo, por el contrario —llamados por ello déspotas ilustrados— querían un Estado para ellos, bástenos la expresión de Voltaire: “todo por el pueblo, todo para el pueblo pero sin el pueblo”. Sin embargo, hay que continuar en la búsqueda del perfeccionamiento del Estado de derecho.

concepto *politeia* tenía otro significado; como puede ser el de referirse a la unidad e identidad de los ciudadanos con la “polis” griega.

En este sentido, se expresa Frank Arnau, quien afirma: “sólo desde el aspecto lingüístico es la antigua Grecia la cuna de nuestro concepto ‘policía’. Como la unión de ‘polis’ según privilegio y deber se protegía a sí misma, parecía no necesitar de una policía profesional”.<sup>18</sup> De igual forma, este autor señala que el significado de *politeia* gira en torno a la colectividad de los ciudadanos, de sus derechos, y forma de vivir, su Estado, su ciudad, la polis.

No cabe duda de que este equívoco en torno al concepto ha generado una enorme confusión histórica, pues con frecuencia se concibe a la policía como una institución que extiende sus orígenes hasta la antigüedad, y probablemente su reconstrucción pretende remontarse desde la prehistoria. Ello implicaría que la policía ha existido a lo largo del devenir social, concomitante a la historia humana, como parte de la sociedad; cuya unión ineludible nos presentaría la imagen perenne de los humanos vigilando a sus semejantes, lo cual es un planteamiento ahistórico.

No obstante esta visión ahistórica de la policía, con mucha frecuencia y demasiado facilísimo, se nos presenta como una constante en la historia humana, sin que ello sea totalmente cierto, ya que en realidad su historia debe reconstruirse a partir de la instauración del moderno Estado de derecho, que es propiamente su punto de partida como a continuación se verá.

Nuestro propósito no reside en pretender inventar una explicación “nueva”, pues en nuestras disciplinas sociales, en verdad, han pasado ya los grandes descubrimientos; si acaso lo que aquí haremos será reorientar el sentido y significación de la policía, por cuanto hace a su origen, ya que, sinceramente, la policía no encarna con la historia social, es una institución configurada en el proyecto político de la modernidad, que surge en el momento histórico concreto del establecimiento del Estado liberal de derecho y que, desde luego, su realización se corresponde con los factores económico, social, político y cultural que le dan esencia.

En la búsqueda de apoyo teórico hemos tenido la posibilidad de dialogar con distintos colegas penalistas y en la charla fecunda he ido ma-

18 Arnau, Frank, *Historia de la policía*, Barcelona, Luis Caralt Editor, 1966, pp. 29 y 355. Sin duda el autor ya distingue que la policía no existió en la antigüedad, sino que aparece a finales del siglo XVIII.

durando mis ideas. Varios de estos amigos se han ocupado del tema, con ellos he cruzado información, particularmente con el doctor Amadeu Recassens I. Brunet, de la Universidad de Barcelona, España, quien de manera por demás importante se ha ocupado del estudio de la policía —que él considera que debe ser denominada, aparato policial—, y en sus publicaciones he encontrado varios argumentos que son coherentes con mi concepción acerca de la policía y particularmente de sus orígenes.

En las líneas que siguen retomaré algunas ideas de Recassens y de otros autores que coinciden con este planteamiento contemporáneo de lo policial.

### III. SURGIMIENTO Y CONFIGURACIÓN DE LA POLICÍA

Como ya hemos dicho, el paso del sistema feudal a otro de corte capitalista no se produjo sin resistencia ni violencia. Tampoco puede hablarse de ello como de algo generalizado. Es ya comúnmente aceptado que la transformación del feudalismo al capitalismo no es una tendencia universal, sino la respuesta concreta a una situación determinada producida en una parte del mundo, Europa occidental y cierta área del mediterráneo. Desde este foco se produce, pues, la expansión por el mundo.<sup>19</sup>

Es evidente que el tránsito del feudalismo al capitalismo se produce por una serie de factores que implican una transformación compleja. Sin embargo, es común referir como factores imprescindibles dos acontecimientos históricos de innegable verificación: la Revolución francesa y la revolución industrial.

Estos eventos constituyen una “doble revolución”:<sup>20</sup> una de carácter filosófico-político en Francia y otra tecnológica-económica en Inglaterra, fraguadas entre 1789 y 1848.

Ambas revoluciones se produjeron bajo las premisas del efervescente liberalismo de los racionalistas, que aplicaba la libertad e igualdad de la emergente clase social “burguesa” respecto de la nobleza, pero nunca

<sup>19</sup> Ya lo hemos expresado en otra parte de este mismo trabajo. El tránsito del feudalismo al capitalismo no es un proceso homogéneo, sino que se presenta en diferentes épocas según cada país europeo; sin embargo, hay un cierto momento histórico que es a finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX en donde particularmente se ubica dicha transición.

<sup>20</sup> Hobsman, E., *Las revoluciones burguesas*, cit. en Recassens. En un artículo por demás innovador Recassens reconstruye el surgimiento del aparato policial. Recassens I. Brunet, Amadeu, *Aguas trajeron estos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial. Historia ideológica del control social*, Barcelona, PPU, 1989, pp. 278 y ss.

una libertad e igualdad general para todos, sino una libertad para actuar política y económicamente en uno y otro caso en los contextos francés e inglés.

Fue un proceso lento, quizá, alrededor de trescientos años, en el que comerciantes, artesanos, banqueros, bodegueros, toneleros, etcétera conformaron *le tiers état* (el tercer estamento).<sup>21</sup> Ese sector social que no eran ni nobles ni plebeyos, sino una clase social emergente que en lo sucesivo se instauraría en el poder del Estado: la burguesía.

Así, los hijos de aquellos burgueses se convirtieron en los intelectuales forjadores de la Ilustración y del proceso culturizador del racionalismo de fines del siglo XVIII, que desembocó en la Revolución francesa de 1789.

Por otro lado, en Inglaterra se estaba fraguando la revolución industrial, proceso tecnológico-económico que consolidaría el proyecto burgués.

El nacimiento de estas fuerzas, generadas por el mismo sistema e inherentes a él, es lo que hará emerger, juntamente con conceptos específicos del nuevo orden socio-económico del capitalismo y a la par que la estructura denominada Estado, todo un conjunto propio y específico de aparatos de control de dicho aglomerado. Así, a conceptos como clase, industria, fábrica, ferrocarril, liberal, conservador, habrá que añadir los de cárcel, policía, código [...]. Ciertamente, no se trata, en la mayoría de los casos, de crear nuevos sistemas de control, sino de reciclar, de adaptar viejos métodos, viejas técnicas ya conocidas, a través de su uso alternativo para el cumplimiento de nuevos fines, éstos sí, innovadores.<sup>22</sup>

Con base en la ideología racionalista, particularmente en el contractualismo social, se erige el nuevo modelo de Estado liberal de derecho y surgen con él las instituciones que habrán de someter a los gobernados a los intereses de la burguesía, particularmente el Poder Judicial, instrumentalizado por el aparato policial<sup>23</sup> y la cárcel.<sup>24</sup>

A este respecto considera Amadeu Recassens que la clave del problema la formula Pavarini en pocas palabras:

21 Margadant, Guillermo F., *Panorama de la historia universal del derecho*, 4a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1991, p. 264.

22 Recassens, Amadeu, *op. cit.*, nota 20, p. 279.

23 *Ibidem*, p. 270.

24 Ortiz y Ortiz, Serafín, *Los fines de la pena*, *vid.* apartado III.

Cómo educar a los no propietarios a aceptar como natural su propio estado de proletarios, cómo disciplinar a estas masas para que no sean más potenciales atentadores contra la propiedad y, al mismo tiempo, cómo garantizar que en la sociedad civil se realicen las esferas de libertad y autonomía que son las condiciones necesarias para el libre autorregularse del mercado.<sup>25</sup>

Insistimos en el hecho de que, llegado este momento, paralelamente al surgimiento del nuevo Estado liberal de derecho se configuran “nuevas” prácticas de control de la población, tal es el caso de la policía que, por cierto, no es el continuo del ejército medieval ni un apéndice del moderno ejército nacional. Es una práctica coactiva diferente, como lo denuncia Amadeu Recassens, citando a Hilton: “para poder vivir no le queda otro recurso, al obrero, que trabajar para el capitalista; la coacción es de tipo económico”.<sup>26</sup>

Obviamente, a los segmentos sociales marginales desprovistos de propiedad privada lo único que se les puede afectar es su potencial productivo y económico que reside en su libertad; por ello, las sanciones y el funcionamiento de los aparatos del Estado estarán orientados a la afectación del valor más importante de la modernidad: la libertad.

Para obligar a cumplir estas sanciones a los gobernados, como dice Recassens: “es necesaria la aparición de una instancia que lleve a cabo estas tareas. Y aparecerá. Se llamará policía, será no obstante, una aparición tan estrechamente vinculada al proyecto de dominación capitalista, que se centrará sobre sus mismos ejes, y aflorará desde el origen mismo del proyecto”.<sup>27</sup>

Y continúa el autor español de referencia, “el aparato policial, pues, pese a no existir como tal en los albores del Estado liberal, se halla ya en sus entrañas. Forma parte del proyecto político emergente, y va, lentamente, madurando al sol del desarrollo del mismo”.<sup>28</sup>

Coincidimos con Recassens cuando afirma que la filosofía del liberalismo proporcionó la base y la ideología —como sistema de ideas— de la burguesía que consolidaría su desarrollo económico, social y político de la mano de la revolución industrial.

25 Pavarini, M., 1983, p. 29.

26 Recassens, Amadeu, *op. cit.*, nota 20, p. 280 cit. a Hilton, R., *La transición del feudalismo al capitalismo*, 5a. ed., Barcelona, Crítica-Grijalbo, 1987. Sin embargo, esta expresión tiene mucho que ver con el expresado por Pavarini, Melassi, en su ya clásico trabajo de *Cárcel y fábrica*, México, Siglo XXI, 1980, cuando se refiere a la sanción como un “*quantum* de libertad”, pp. 37 y ss.

27 Recassens, Amadeu, Barcelona, p. 280.

28 Recassens, A., P.P.U., Barcelona, 1990, p. 282.

Como ya lo hemos enunciado con anterioridad, la policía surge para dar respuesta a las necesidades de un modelo político-económico diferente al absolutismo, que requiere de instituciones que sirvan perfectamente a los intereses de quienes poseen el poder estatal.

Así, con una población marginal cada vez más numerosa en las urbes de Francia, el colectivo que Soboul denomina *masses urbaines de type ancien*.<sup>29</sup> Se instauro el Estado moderno con tres características<sup>30</sup> que son en consecuencia las mismas del aparato policial que surgirá de la Revolución, conforme a los intereses de los triunfadores de la misma, la burguesía.

La Asamblea Constituyente, que trató con realismo de plasmar legislativamente la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se enfrentó así también al reto de cambiar el aparato policial. El hasta entonces existente se demostraba peligrosamente involucionista, y su condición de policía militar actuando sobre civiles conculcaba claramente los principios mismos que fundamentaban el nuevo Estado, es decir, el de separación de poderes y el del artículo 12 de la Declaración.

Aparecen, pues, en la Constituyente los grandes temas a tratar, la conveniencia de disponer de una policía encargada de auxiliar a los Tribunales y Jueces como función específica, y la necesidad de adaptar la estructura policial a las ciudades. Todo ello, no obstante, sin perder de vista que es justamente la presión de una Francia dispersa y eminentemente agraria la que ha aceptado ampliamente a la Marechaussee, y clama por su mantenimiento. La Asamblea no se atreverá, pues, a formular abiertamente el cambio radical de un Cuerpo que, al parecer, funciona. Es por ello que opta por una vía mucho más conservadora en materia policial. Sin poder mantener la denominación monárquica de Marechaussee, reconvertirá a este cuerpo en otro, cuya denominación tiene también reminiscencias del Antiguo Régimen, la Gendarmerie, pero a la que le añadirá la palabra clave de la Revolución: “nationale”. Aparece así, mediante un Decreto discutido por la Asamblea entre el 22 y el 24 de diciembre de 1790, y aprobado por Luis XVI el 16 de enero del siguiente año, la Gendarmerie Nationale. El Código de instrucción criminal (1808) y el Código Penal (1810), son los aparatos represivos de que se dota a la legislación napoleónica, preocupada por la represión. En este sentido, y de las

29 Soboul, A., *La Revolución francesa. Principios ideológicos y protagonistas colectivos*, Barcelona, Grijalbo, 1987, p. 202, *cit.* en Recassens, Amadeu, *op. cit.*, nota 20.

30 Considera Recassens que tres características principales constituyeron el Estado moderno y obviamente el aparato policial de éste: la estructura agraria, la administrativa y la incipiente industrialización. Recassens, Amadeu, *op. cit.*, nota 20, p. 275.

mismas fechas son una serie de modificaciones del aparato judicial, significativas de la tónica ascendente de la mecánica represiva que seguía al Estado. Se organiza definitivamente el ministerio público, la fiscalía, se suprime el jurado de acusación, y se establece el secreto sumarial.<sup>31</sup>

Llegado a este punto, es pertinente plantear ya no sólo una definición conceptual, sino que ahora conviene definir a la policía o, si se quiere, a lo policial, algo más o menos —extenso e ilimitado— como un órgano del poder público que realiza ciertas actividades sociales. A este respecto expondré diversas definiciones desarrolladas en la teoría desde muy variadas posiciones y principalmente demostraremos el momento histórico en que surge la policía moderna.

El autor argentino Ramón Vázquez F. se refiere al poder de policía y plantea esta definición: “la acción del Estado tendiente a limitar por coacción, dentro de la sociedad organizada y jurídicamente la actividad individual, esa acción reguladora, constituye la exteriorización del poder cuyo estudio me he propuesto [...] —de policía—”.<sup>32</sup>

Por su parte Raymond Clift, refiriéndose a los propósitos de la policía moderna, señala lo siguiente:

[...] podemos considerar que los deberes de la policía se dividen en términos generales en cinco categorías principales, a saber: 1) conservación de la paz pública, 2) protección de la vida y de los bienes, 3) prevención de la criminalidad, 4) imposición de las leyes, y 5) detención de los delincuentes y recuperación de los bienes sustraídos a sus legítimos dueños.<sup>33</sup>

De igual manera, Clift, tratando de ubicar históricamente el surgimiento de la policía, expresa: “el periodo de la policía moderna, que data de 1800 a la fecha se inició por varios motivos, siendo el principal la revolución industrial”,<sup>34</sup> y continúa, “cuando la economía de una nación se

31 *Ibidem*, pp. 280 y ss.

32 Vázquez R., Ramón, Buenos Aires, Editor F. Díaz, 1957, p. 41. Este mismo autor refiere además: “por lo mismo, que por una función de carácter administrativo hállese íntimamente vinculada a una potestad de Derecho público, la expresión policía, traduce, al mismo tiempo, una función y un poder de Gobierno; poder que se manifiesta en normas tendientes a asegurar y promover el orden social, el bienestar colectiva y la prosperidad y la felicidad de todos mediante restricciones y compulsiones”. *Ibidem*, p. 28.

33 Clift, E. Raymon, *Cómo razona la policía moderna*, México, Letras, 1964, p. 37. Cabe señalar que este autor destaca que la moderna policía surgió en 1800 como consecuencia, principalmente, de la revolución industrial. *Ibidem*, p. 29.

34 *Ibidem*, p. 29.



encuentra en desequilibrio como se encontraba en aquellos años, es inevitable que la criminalidad aumente muchísimo. Surgieron en Inglaterra pandillas y hubo numerosos robos, especialmente en Londres”.<sup>35</sup>

En referencia al surgimiento de la policía, Frank Arnau argumenta: “a lo que hoy llamamos policía criminal, no llegó en la historia occidental hasta muy tarde: aproximadamente a fines del siglo XVIII”.<sup>36</sup>

Atendiendo a una definición restringida del poder de policía, Daniel E. Herrendorf sostiene: “así, el poder de policía enfoca las limitaciones impuestas a los derechos subjetivos, por vía reglamentaria, para preservar la salubridad, la seguridad y la moralidad públicas”.<sup>37</sup>

El mismo autor cita a Blackstone, quien define de la siguiente manera el poder de policía, basada en la debida reglamentación y orden doméstico de los individuos, quienes “ajustan su conducta general a las reglas de convivencia, igual que una familia, y se atienen a la buena vecindad y a las sanas costumbres, a ser honestos e inofensivos en sus ocupaciones”.<sup>38</sup>

El autor venezolano Luis Gerardo Gabaldón define la policía como: “la institución estatal dotada de poder coactivo inmediato”, y prosigue: “las funciones de policía enlazan básicamente con el denominado control social. Entendemos por control social, el conjunto de acciones, públicas y privadas, genéricas y específicas, individualización, detección del autor, restricción y/o prevención de conductas consideradas jurídica y socialmente inaceptables”.<sup>39</sup>

Asimismo considera que las funciones primordiales de la policía son las siguientes: a) individualizar conductas subsumibles dentro de una hipótesis abstracta legal o reglamentaria que las define como infracción; b) detectar al autor de la infracción, es decir, procediendo en su caso a la detención, y c) restringir y/o prevenir esos comportamientos.<sup>40</sup>

Expuestas las anteriores definiciones acerca de la función policial, el poder de policía y el surgimiento de dicha institución, es conveniente

35 *Idem*.

36 Arnau, F., *op. cit.*, nota 18.

37 Herrendorf, E. Daniel, *op. cit.*, nota 8, p. 46. El mismo autor refiere que desde la fundamentación filosófica del existencialismo puede definirse el poder de la policía con mayor rigor, éste vendría a ser “[...] una forma del poder estatal dispuesto a limitar, por vía reglamentaria y sujeto a revisión judicial, determinados derechos subjetivos, con beneficio a la salubridad, la seguridad y ética social, con arreglo al programa coexistencial de vida que la sociedad ha elegido para sí”. *Ibidem*, p. 61.

38 *Ibidem*, p. 78.

39 Gabaldón, Luis Gerardo, *et. al.*, Venezuela, CENIPEC, Universidad de los Andes, 1990, pp. 21 y 22.

40 *Ibidem*, p. 22.

citar a Fiorini quien, al igual que nosotros, concibe lo policial como: “la actividad policial no estaba tocada de mesianismo y menos aún de la expresión de simple vigilancia, la policía era una función necesaria, realizada por el derecho, para asegurar la convivencia e impedir las perturbaciones”.<sup>41</sup> Empero lo más importante que refiere este autor lo expresa así: “he aquí como la policía expresa en cada ciclo histórico las razones políticas imperantes en su época, pero siempre tiende a asegurar la existencia humana en la convivencia de acuerdo a los valores cumbres y militantes”.<sup>42</sup>

Es evidente que la función policial hay que vincularla necesariamente a un momento histórico específico en cuya época imperan determinadas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales, generalmente elevadas a valores que imponen quienes tienen el poder de perpetuarlos.

En razón de la argumentación anterior, viene al caso la distinción que Amadeu Recassens hace acerca de lo policial, en donde distingue el concepto de policía, función policial y aparato policial. Para este autor, la reconstrucción histórica de lo policial, como ya se efectuó en páginas anteriores siguiendo al propio Recassens, tiene que ver con el surgimiento del aparato policial, empero “el origen del aparato policial y de su institucionalización hay que buscarlos, en un momento determinado en el marco de un proyecto político-social que disponga de una filosofía propia, así como de una perspectiva económico-estructural definida”.<sup>43</sup>

41 Fiorini, A. Bartolomé, *Poder de policía*, Buenos Aires, Alfa, 1958.

42 *Ibidem*, p. 46.

43 Recassens, Amadeu, *op. cit.*, nota 20, p. 285.