

FUNCIONES
DE VIGILANCIA
DE LA POLICIA

———— *Por el Dr.* ————
Alberto Posada Angel

FUNCIONES DE VIGILANCIA DE LA POLICIA

Los agentes de policía no cumplen funciones de supervigilancia; sus tareas son de simple vigilancia.

Ni me valgo de meras opiniones, más o menos aceptables, para enunciar mi pensamiento, sino de la realidad social que vivimos, del verdadero sentido y alcance de las expresiones legales y de la equidad que el concepto anotado representa.

Muchos hay que no advierten diferencia entre las labores de **vigilancia** y **supervigilancia**; a este propósito han consignado la tesis de que la distinción que se ha pretendido hacer entre ellas, **no corresponde a bases sólidas, ni debe tener campo en las expresiones de la legislación social.**

Otros no encuentran sino un paso entre los dos términos y las funciones que significan; en consecuencia, han expresado que la supervigilancia no es más que "una vigilancia especial que se desarrolla en forma superior por el plano en que opera".

Y si dicho criterio necesitare una aclaración, haciéndola y en lo que respecta a determinados empleados públicos, algunos han escrito:

"La vigilancia general ejecutada en nombre de la sociedad en forma preeminente, con mayor cuidado, en grado superior, o con autoridad, es llamada supervigilancia y de ahí que los agentes de policía por llevar a cabo una vigilancia de tal especie, sean empleados de supervigilancia".

Esto no es así y examinemos el por qué.

Ni dentro del derecho social ni gramaticalmente tienen el mismo alcance los términos **supervigilancia** y **vigilancia**.

No obstante que algunos se quejan de que la palabra **super-**

vigilancia, no viene en el diccionario de la lengua, lo cierto es que anda en el texto legal. Cuando la ley permite su existencia, debe tener razones que le asisten. El legislador no puede privarse de los vocablos que aseguran mayor claridad a sus expresiones. Cuando se adoptan determinadas posiciones, fácil es aceptar el advenimiento de nuevas formas y modalidades en el lenguaje. La creación del término discutido no es meramente sigular; tampoco rompe el rigor del idioma, ya que las palabras surgen y fluyen por los caminos de la vida, no sólo con el fin de conservar la lengua, sino también y muy especialmente, para reconstruirla y darle nuevas inspiraciones y contenidos.

Más allá del diccionario de los académicos, está el lenguaje vivo del pueblo, consagrado y mantenido por el uso.

No es, pues, el caso de que nos sorprendamos por el hecho de adoptar una expresión que origina situaciones jurídicas y sociales de suyo conocidas y que no va contra la normalidad del lenguaje.

Parece de poco interés el estudio etimológico de los términos usados, pero no podría pasarse por alto su examen, máxime que allí se ha querido sentar plaza para argumentar en contra de la opinión que exponemos.

Por este medio pudiera entenderse, en su justa medida, lo que unos confunden tratando de exagerar uno de los términos y lo que otros obscurecen persiguiendo disminuir el otro.

Dejando lo restrictivo y abandonando lo amplio, debemos buscar nada más que el sentido natural y obvio que las palabras tienen, según su uso general, sin entrar a suponer propósitos o intenciones distintas, que lleguen a modificar su espíritu. Hay que investigar el genuino valor de las cosas y dar una interpretación a la ley que no peque ni por reservas, ni por concesiones que puedan perjudicar su contenido.

No vale suponer que la expresión **supervigilancia**, llegó a nuestra legislación por un error de traducción de convenios, pactos o tratados internacionales escritos en otro idioma. Al legislador no puede atribuírsele ignorancia tan manifiesta. Si usó dicho vocablo fué porque quiso adoptarlo como algo distinto al mero significado que envuelve la palabra **vigilancia**.

La partícula **super**, integrante de la voz **supervigilancia**, no se incluye en balde o graciosamente.

Mucho tendríamos que anotar a este respecto, pero sabido

es y nos basta por ahora hacerlo resaltar, que las estructuras idiomáticas no se registran y aducen como meros adornos del lenguaje, que poco o nada interesan a la significación que éste guarda.

Super, nos viene de los latinos, en cuyo idioma funcionó ora como partícula separada ya como inseparable. Se traduce con el valor entendido de **sobre, encima de, más allá**, (alcance señalado, entre otros, por Virgilio y Quintiliano). La partícula se encontró entre los griegos con la denominación de **hyper** y con el sentido ya designado; ambos términos el heleno y el latino obedecen a la vieja forma del lenguaje visigodo **uper** que nació del radical imitativo, **hup**, interjección todavía usada que, denota exceso, afán, voz de alerta, cabe apuntar, superación.

Hay quienes creen que la partícula latina en composición designa simplemente una relación de lugar o de medio; ello puede ocurrir en algunos casos, pero más notoriamente indica el exceso de una cosa y la duración e intensidad de una acción.

Dentro del castellano, la partícula como prefijo entra a denotar preeminencia o altura de una cosa sobre otra, con poder de dominio, de superioridad y de excelencia. Por eso, en composición, trae la idea de abundancia, aumento, adición en grado sumo unas veces, otras con exceso o demasía.

Con este predominio que le señalan los académicos y lingüistas a la partícula integrante, resulta ilógico asignarle a la expresión legal una estimación menos importante y menos estimable.

Conocido el origen de la palabra no es justo hacer derivar para ella un valor restringido, quitándole la atribución que le da el prefijo componente. No se trata aquí de una simple partícula de formación sino de composición.

La **preeminencia** implica prestancia y privilegio. Su estructuración denota prioridad por el prefijo preposicional **prae**, intensidad y énfasis, notoriedad y elevación, por razón del segundo componente, el verbo **emineo**, que resulta como frecuentativo de **emaneo**, que traduce **sobresalir**.

Con este y no con otro grado, la partícula **super** sirve para reforzar y particularizar la significación genérica del sufijo **vigilancia**.

Y para la unión íntima de las dos ideas precisa conocer el valor de este último nombre.

La palabra denota diligencia, cuidado, atención, celo, etc. La expresión **vigilancia**, vale como reducción del antiguo verbo

latino *vigilare*, que da al castellano vigilar, vigiar (por supresión sucesiva de la letra l), atender, cuidar, poner cuidado y diligencia, estar alerta etc. Se está en vigilia "cuando se pasa la noche sin dormir" anota adecuadamente Covarrubias; y en sentido traslaticio se está en actitud vigilante, cuando se cuida, asiste, guarda, protege o custodia alguna cosa.

Antes del participio *vigilans, tis*, que algunos señalan como originario de la voz *vigilancia*, existió el sustantivo de sabor hondamente clásico *vigil, itis*, proveniente de *vigeo*, como que el vigilante debía obrar con fuerza, con autoridad y con vigor.

Es así como en el vocablo *supervigilancia*, a la idea de atención y cuidado se agrega la relación de preeminencia, notoriedad y predominio en las funciones respectivas. No significa simplemente aumento de éstas. Las dos palabras en composición toman nueva fuerza.

El proceso natural de su evolución nos está mostrando que no es un artificio que derive consecuencias perjudiciales o extrañas. A nuevas épocas corresponden nuevas expresiones; seguramente que la voz no es técnica, pero el uso la ha consagrado: *usus est arbitrum et norma loquendi*. El ascenso de las fuerzas idiomáticas es irresistible, como para que tratemos de oponer obstáculos a la constante creación y renovación del léxico.

Licuit, semperque licebit signatum praesente nota pro deocere nomen, enseñó el maestro del "Arte Poética". Podemos usar palabras consagradas por el uso corriente. Y más fe habrá de darse a ellas, si provienen de buena fuente: ya vimos como se integra y sustenta el vocablo en tan firme etiología clásica, que ningún intento crítico sería capaz de disminuir su alcance o entorpecer su destino.

Y cabe examinar otro aspecto:

Las labores de vigilancia son continuas, pueden medirse dentro del tiempo y son susceptibles de límite en la jornada. Las de supervigilancia no participan *strictu sensu* de estas modalidades.

Y es que, bien vistas las cosas, las labores de supervigilancia no son fáciles de limitar, porque quienes las ejecutan están a todas horas pendientes de la eficacia de ellas, sin que puedan interrumpirlas con señalamientos fijos, horarios etc. Así, un Gerente de Empresa que es un supervigilante, mantendrá constante y permanente atención por el resultado de sus gestiones, sin

que sea posible sujetar su oficio al sistema de turnos.

Los agentes de policía pueden tener esas limitaciones y a nadie se oculta que sus labores se cumplen por dicho sistema.

Por aquí se ve que la diferenciación que se hace entre la vigilancia y la supervigilancia sí corresponde a bases sólidas.

Se ha planteado también la cuestión de orden administrativo como punto determinante en la discusión.

Se afirma que en el tratado de Derecho Administrativo del profesor Marcel Waline, se dice que la función de supervigilancia se confunde con la intervención administrativa, que toma el nombre de policía o reglamentación en lo que toca al control de las actividades particulares de los asociados, examinadas desde el punto de vista del interés general.

El autor de este texto exageró mucho la importancia de los conceptos. Tal confusión suscita incongruentes e injustificadas deducciones en la práctica.

Una cosa es la función de supervigilancia que el Estado ejerce, como que emana de su naturaleza y esencia mismas y otra es la actividad individual desarrollada por los agentes que prestan su concurso o su esfuerzo laboral en determinados cargos públicos.

Lo anterior permite considerar la distinción que existe entre la función policiva total (el control estatal puesto al servicio y mantenimiento del orden público, y orientado hacia la prevención y castigo de los delitos) y la labor policiva individual, practicada por determinado agente del ramo en un momento dado.

Que no se diga que los subalternos o inferiores de una jerarquía administrativa tienen el poder reglamentario con relación a las normas; que no se tenga por razonable que la facultad de dictar reglamentos corresponde a las personas que no tienen la dirección de un determinado sector de la administración y que no se crea que la función de policía se identifica o totaliza específicamente en el agente que la desempeña.

Hay funciones que a pesar de estar comprendidas en una misma órbita, caen sin embargo bajo distintas determinaciones; así, el Jefe de una oficina que es un verdadero supervigilante; necesita para su buen cumplimiento del servicio de una mecanotiquígrafa y ésta no alcanza ninguna categoría especial en su oficio, ni mucho menos participa de la calidad de la función de su superior.

Por esto, vale decir que la referencia del citado profesor es imprecisa, hasta tal punto que, en ocasiones y bien examinadas las cosas su concepción de orden teórico no puede primar sobre la cuestión propiamente práctica que la vida social crea y contempla.

Discurrirá erradamente quien pretenda asignar a los agentes de policía la función misma de controlar y disponer lo relativo al orden público, cuando se advierte que ellos no son sino ejecutores bajo órdenes de quienes sí tienen esa labor preeminente y elevada; por algo se les denomina **agentes** y no por cualquier motivo se les somete a un plan de trabajo que tienen que obedecer y cumplir implacablemente, sin poder dirigir siquiera su propia función. Sus formas de actuar están sometidas íntegramente al mandato recibido.

Es de otra manera, distinta a la que algunos suponen, como corresponden los policías a su destino: es ejecutando las órdenes disciplinarias dadas por sus jefes, es verificando capturas y requisas; es exponiendo la vida misma durante las inspecciones y diligencias; es dando informes a sus superiores acerca de los trastornos y violaciones observados, pero no es de ellos, en ningún caso, entrar a asumir la dirección del orden público o a dictar normas que sólo les toca efectuar y cumplir, bajo el juicio y mandato de sus jefes o comandantes, éstos sí realizadores de una tarea de supervigilancia.

Los agentes de policía no dictan medidas de seguridad, ni las suspenden o modifican, ni en definitiva imponen las penas a los delincuentes; su labor es consecuencia lógica de la vigilancia que verifican, por eso se reduce a la simple aplicación de normas preexistentes o reglamentarias, ya señaladas por otros y con sujeción al control derivado de un tercero que dirige y manda.

En razón a ésto, es difícil participar del concepto de que la vigilancia desempeñada por los policías es **superior**, estructurando así graciosamente el término supervigilancia. Entónces en definitiva, dentro del organismo o institución "POLICIA", dónde queda situada la vigilancia subalterna, si la función de los agentes de menor graduación y escala se califica de vigilancia superior?. No vale decir que todos participan o gozan de esta naturaleza que consiste en vigilar en forma especial y superior, toda vez que este último término supone su contrario, ya que así lo exigen la lógi-

ca del pensamiento y la infiltración recíproca que conlleva la ley del contraste cuando dos conceptos o vocablos despiertan un valor correlativo. Hay una especie de antítesis que se impone a la razón y al espíritu, porque cuando se habla de superior debe suponerse el término contrario, siendo ley también la proposición recíproca.

El término **superior** no se puede usar sin oposición al vocablo **inferior** porque entonces ningún efecto expresivo se produciría en el libre juego de las palabras. Hay una vigilancia superior cumplida por los jefes y existe una vigilancia subalterna cumplida por sus agentes.

Llegamos así a señalar el hecho muy esencial de que en dicha escala de funciones siempre ocupan el puesto **inferior** los agentes del ramo.

Porque con la lógica y argumentos de la tesis opuesta, todos los empleados públicos serían de supervigilancia, y hay más: con apreciación tan rigurosa caeríamos al campo de lo absurdo, dando cabida a la injusticia, por la legalidad misma. La constitución nacional dice que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares". Por este camino y con acomodo a las razones expuestas ningún sujeto que ejerza cargo público quedaría fuera de la órbita de la supervigilancia, consumando así en forma estricta el aforismo *summum jus summa injuria*, con grave perjuicio para las clases trabajadoras.

Y, sobran y se prestan a complicaciones y dificultades en la solución del problema debatido los matices que se ha querido dar a la vigilancia calificándola, unas veces de **general, común, simple, directa** y otras de **especial, superior o particular**. El **quid** estriba en la circunstancia de saber apreciar exactamente si las labores de los agentes de policía son de vigilancia o de supervigilancia y no descansa, ni mucho menos en darle al vocablo siete y más formas adjetivas que no son sino meras calificaciones accesorias que poco determinan.

Explicando el significado natural de las funciones policivas, diríase, con propiedad, que los agentes aplican indistintamente su vigilancia ora para la conservación del orden público, ya para conseguir la tranquilidad ciudadana. Obedecen, sin duda, sus atributos al dominio de los asuntos estatales, pero éstos no

se conciben necesariamente bajo la sola acción de supervigilancia que el Estado ejerce como función inmanente.

Toda labor de policía no es de supervigilancia; las hay de esta naturaleza y las hay también que no lo son. Por el camino de la función esencial que la organización policiva contempla se llega al concepto de supervigilancia y por el aspecto de la acción particular que cada agente subalterno cumple, se concibe la razón y el fundamento de la simple vigilancia. No se debe, por tanto, aplicar indiferentemente a un vocablo las bases y los principios en que radica la existencia de otro, por más que en la práctica resulten algunas analogías que los asemejen o confundan desventajosamente.

Estas falsas apariencias han contribuido a extraviar el verdadero sentido de las dos funciones. La tarea de supervigilancia abraza mucho más de lo que comúnmente se piensa; la de vigilancia no tiene tantos atributos como algunos le otorgan. A veces es difícil circunscribir el alcance de la primera y no pocos tropiezos se encuentran para buscar y precisar el contenido esencial de la segunda. Pero sin alterar la estructura de la una y de la otra, necesario es proseguir el camino de las distinciones, ya porque su conocimiento es conveniente para la fijación de un criterio técnico, y ya porque así lo exige y reclama la aplicación de la ley en materia de trabajo y prestaciones sociales.

Notoria equivocación la de los que afirman que los agentes de policía son supervigilantes porque "no cuidan de determinada o determinadas personas o cosas".

El criterio sobre el cuidado así entendido, anda en perfecta pugna con la realidad misma, si se piensa que nadie podría cuidar todas las personas y las cosas. Por lo tanto, puede decirse que aquí no se sustenta la verdad de tan peligrosa opinión.

Además, los agentes no vigilan en sentido universal; sus funciones se limitan al cuidado de zonas y siempre, como se dijo, bajo el control de sus superiores. No cabe, en consecuencia, la rigidez de querer acomodar el alcance de la labor de vigilancia, cuando su acción cae sobre determinada persona o cosa y la de supervigilancia cuando se despierta indistintamente sobre todas.

Aparentemente, sencilla resulta la distinción. No podría negarse que en algunos casos ello es así; sin embargo, el rigor metódico que debe seguirse no permite que el aserto sea incontrovertible en todos los casos. La mínima exigencia sería la de saber

apreciar los casos que pudieran presentarse, en que la razón está de la otra parte.

Un solo ejemplo basta.

Un trabajador cuida un edificio determinado y su labor es de vigilancia; pero si lo cuida y a su turno tiene que asistir a veinte trabajadores que se ocupan en él, controlándolos, es un supervigilante. En ambos casos la acción es concreta y determinable y no obstante las labores son distintas legalmente.

Resalta, pues, que con criterio tan equívoco no se pueden tomar determinaciones definitivas.

Finalmente tenemos:

Es cierto que los principios generales y sistemas de la llamada ciencia de "Administración" son aplicables a toda organización industrial o comercial, política o religiosa, bien que con las modalidades y diferencias que cada caso exige.

En toda buena administración conviene conocer y determinar claramente las funciones de mando, de control, de coordinación, de ejecución y de rendimiento. Por razón de esto se requieren administradores, jefes, directores, contralores, empleados de coordinación, trabajadores especializados, comunes etc.

Quien controla dice H. Fayol, verifica la realización del programa adoptado, las órdenes impartidas y los principios admitidos; su tarea se aplica sobre las personas, las cosas y las acciones.

La labor del contralor puede admitir un mayor o menor grado; también puede realizarse por medio de un sólo empleado o con el concurso de varios colaboradores. El control así entendido se relaciona más con los oficios de supervigilancia que con los de mera vigilancia.

Controlar, es un extranjerismo que vale por comprobar, inspeccionar, fiscalizar. Algunos afirman que la tarea de control equivale a la de supervisión.

La función de dirección implica gobierno, mando y conducción; conlleva, esencialmente, la facultad de dar órdenes.

La coordinación es la acción de disponer las cosas metódicamente.

La función de dirigir es orientadora; a su turno en la de control se consigue orden y eficacia y en la de coordinación se busca la armonía de una organización.

Es cierto que las tres funciones: control, dirección y coor-

dinación son de orden específicamente superior, puesto que se relacionan con otras inferiores sobre las cuales cae la acción misma de su cometido. Las tres necesitan sujetos pasivos o materia sobre la cual caiga su determinación y cumplimiento; por eso, en buena lógica, a los sujetos ocupados en ellas se les denomina directores, contralores y coordinadores, en oposición a otros que resultan dirigidos, controlados y coordinados.

Con una severidad que bien puede calificarse de excesiva, algunos dicen que en el concepto de supervigilancia no está necesariamente comprendido el de **dirección**, por tener distinto objeto la acción expresada por esas palabras; se trae el ejemplo consistente en que algunos organismos oficiales supervigilan las empresas particulares, sin dirigirlas, pero sí controlándolas.

Dentro del mismo orden de ideas agregan otros que los términos supervigilancia y dirección no son sinónimos ni idénticos, porque mientras el supervigilante se limita a controlar y a prevenir, el director gestiona y realiza la acción de su objeto o de su cometido.

A propósito de uno y otro concepto se anota en seguida hasta que punto implican ellos algunas deficiencias. Hay tareas de supervigilancia que a la vez pueden ser de dirección, como por ejemplo el citado gerente de una empresa; las hay de la misma clase que a su turno pueden ser de control, como el jefe de producción y estadística de una fábrica y finalmente, ejemplos aparecen también, en que un supervigilante puede ser un coordinador, como en el caso de un superintendente de varias secciones o dependencias industriales asociadas.

Ocurre que, por lo menos, uno de estos conceptos: **dirección**, **control** o **coordinación**, o dos de ellos o los tres conjuntamente entran a participar de la esencia de las labores de supervigilancia; en cambio las funciones de vigilancia necesariamente no tienen que estar determinadas por ninguno de esos factores, esto, al menos, en lo que mira a su aspecto fundamental.

A este propósito se observa:

Si bien es verdad que los conceptos del Departamento Nacional del Trabajo no obligan necesariamente, ellos al menos corresponden a la historia interpretativa de nuestras leyes.

He aquí, lo que siguiendo esta idea, expresó la citada dependencia:

"Personas de supervigilancia son en una empresa sus je-

fes, y no todos los jefes, sino aquellos que dependen de sí mismos y dirigen su propia función sin sujeción a otras personas que les sometan las tareas que deben desempeñar, lo cual es ya labor de subalternos.

En una buena división del trabajo las tres modalidades señaladas quedan bajo una categoría de mayor importancia en relación con otras actividades clasificadas como menores y mientras se observa que las primeras no son susceptibles de una medida temporal estrictamente limitada, las segundas sí lo son. Vemos como el director de caminos puede ser supervigilante de los mismos y como el Jefe de policía a su turno supervigila la labor de sus subalternos, sin que esto implique que el uno o el otro tengan que permanecer todas las horas atendiendo a su oficio, que sí controlándolo o dirigiéndolo o coordinándolo.

No podría pretenderse, es verdad, traer a este estudio muchos ejemplos, porque en las más de las veces éstos no sirven sino para sacrificar el fondo del pensamiento expuesto. He ahí el máximo error del referente a los organismos; que el gobierno ha creado para supervigilar las actividades de las empresas particulares; está muy bien que dicha entidad no dirija la acción de tales empresas, pero nadie niega que las controla, control que verifica como función esencial y superior dentro de su cometido.

Se concluye:

El objetivo de la función policiva responde a una permanente exigencia de la vida social. Y en pos de esto el Estado ha creado y mantenido organismos que desenvuelven su acción por medio de jefes, directores, comandantes y simples agentes.

Hay sobrados motivos para considerar que los primeros, estando en acción personal, desempeñan una labor de supervigilancia; pero los últimos apenas alcanzan a cumplir una tarea de mera vigilancia.

Ahora bien, pensar que un simple agente de policía es un supervigilante, envuelve bajo los aspectos analizados una seria equivocación que consiste en tomar su labor en un sentido más elevado que aquél que la realidad impone.

La repulsa para que la lógica acepte el concepto de que dichos agentes son supervigilantes, se hace manifiestamente visible cuando nos colocamos en contacto con el mundo viviente.

Y es que en esta materia no hay nada absoluto; la verdad surge más viva y sólida cuando se relacionan los hechos entre sí,

bajo el influjo de líneas directrices fundamentales que no dejan perder la rectitud y claridad del raciocinio y la precisión y buen apoyo que el sano sentido común determina.

De cuantas cosas pueden decirse, en relación con la materia tratada, por el aspecto social y jurídico, estas son las que mueven a pensar que los agentes de la Policía Municipal de Medellín de conformidad con el Acuerdo No. 33 de 1939, tienen derecho al pago del tiempo extraordinario trabajado.

Alberto Posada Angel

LOS TIPOS HUMANOS

(Continuación)

Por el Dr.
Luis G. Jaramillo Echeverri