

REFLEXIONES SOBRE EL PODER DE POLICÍA Y SU REFORMA EN INGLATERRA Y GALES

En estas páginas examinaré, en forma panorámica, algunos aspectos del poder de policía en Inglaterra, así como algunas propuestas de reforma, tanto del poder de policía como de los procedimientos que ésta adopta. El que tal tópico pueda tener un interés más que parroquial es cuestión que corresponde a otros determinar. Se puede, sin embargo, sugerir que esta cuestión, en Inglaterra, refleja ciertos problemas relativos a la función policiaca que, si bien no universales, son indudablemente comunes a muchas sociedades occidentales, ya sea que su derecho pertenezca al modelo del *Common Law*, o al del derecho romano-germánico. Por otro lado, es obvio que las sociedades enfrentan estos problemas de distintas maneras; en los Estados Unidos de América, por ejemplo, hay una rica jurisprudencia que se deriva del *Bill of Rights*, mientras que en Gran Bretaña, como en otras partes de Europa, los aspectos relativos al poder de policía se regulan a través de la legislación o como en Gran Bretaña mediante circulares emitidas por el Ministerio del Interior. Por otro lado, mientras que, por ejemplo, en Estados Unidos el derecho relativo a la identificación de presos ha sido influido profundamente por la Suprema Corte, en Gran Bretaña estas disposiciones se contienen en directrices administrativas dictadas por el Ministerio del Interior a la policía.¹ Ahora bien, sea cual fuere la fuente de la respuesta dada a los problemas del poder de policía y, por ende, de los procedimientos de investigación que utiliza, estos problemas son más o menos universales y la respuesta dada a ellos es a menudo similar. Por lo tanto, una discusión de los avances más recientes sobre la materia en Inglaterra puede ser de interés para constitucionalistas y penalistas tanto en México como en el resto del mundo hispánico.

La tradición de la policía inglesa es famosa, quizá más allá de sus justos méritos. Es reconocido, generalmente, que las fuerzas policiacas inglesas despliegan un alto grado de habilidad e integridad, que los casos de brutalidad, aunque conocidos, son raros, y que las relaciones entre la policía y el público son buenas. Así, aun cuando es claro que hay casos en los que la

¹ Cfr. Leigh, L. H., *Police Powers in England and Wales* (Butter Worth & Co. Ltd., 1975), capítulo I.

policía abusa de sus facultades, dicho abuso se encuentra siempre ante una fuerte reacción pública, lo que en parte refleja el abandono por parte de la policía de normas de urbanidad y civismo; sin embargo, esto no siempre fue así; cuando las fuerzas policíacas fueron creadas en el siglo XIX, existía una gran desconfianza hacia las nuevas instituciones, pues se temía que la policía se convirtiese en un agente de la tiranía. No obstante la policía se ha ganado su posición en la vida pública, y los policías, conscientes de su posición en la sociedad, de los cuales hay muchos, reconocen que es muy necesario conservar la confianza del público.

Históricamente, la desconfianza sentida hacia la policía y en particular hacia sus precursores, los *constables*, que respondían ante magistrados que tenían una función en la investigación del delito parecida a la del *juge d'instruction* francés, condujo a una estructura de cosas en la que se requería que la policía ejerciera funciones muy variadas, pero con base en facultades bastante limitadas para realizar esas funciones. Es importante aclarar que gran parte de la desconfianza sentida respecto a la policía tenía un carácter político. Los intentos para censurar críticas a los gobiernos y, particularmente durante el periodo de la Revolución Francesa, para confiscar papeles y registros por considerarlos sediciosos y conducentes a la traición, llevaron a la formulación de un cuerpo muy restrictivo de leyes. Sólo los magistrados, por ejemplo, y no los ministros de la Corona, podían autorizar cateos, y sólo en busca de bienes robados más que para objetos relacionados con delitos contra el Estado. Así, el catálogo de facultades a disposición de la policía fue aumentado durante los siglos XIX y XX, pero aumentó de manera gradual. Aún hoy no existe un catálogo amplio de tales facultades. Por otro lado, los deberes de la policía no están estipulados en decreto alguno, sino en instrucciones dadas a la Policía Metropolitana por sus primeros comisionados, Rowan y Mayne, en 1829. Desde entonces hasta el presente las obligaciones de la policía han sido mantener el orden y prevenir y detectar el crimen. De estos deberes, los dos primeros son los de mayor importancia. Además de las anteriores actividades, la policía se ha encargado cada vez más de labores de tipo social, como son, por ejemplo, los menores infractores; pero estas tareas no constituyen el punto central de su atención.² De esta forma, la policía no es vista como una fuerza represiva, ni única ni principalmente.

Los tratadistas contemporáneos critican, en términos acres, las limitaciones que el derecho le impone a la policía. Así, pocos apoyarían las reglas, a menudo arbitrarias, bajo las que funciona la policía. Cualesquiera que sean las deficiencias teóricas del sistema, puede que hayan tenido un efecto accidental benéfico; una carencia de facultades obliga a la policía a apoyarse en la colaboración del público para el desempeño de sus deberes, y esto a su vez lleva a la policía a cultivar sus relaciones con el público. Además, aunque es irrazonable decir que la policía no requiere de facultades más idóneas, es, por otro lado, improbable el que miembros del público, en particular aquellos quienes junto con sus familiares están bajo sospecha, estén dispuestos a apoyar

² *Ibidem*.

a la policía; sin embargo, puede decirse que ninguna adición al catálogo de facultades de la policía, al menos en un país liberal democrático, podría compensar la falta de confianza y fe públicas. Por ende, la noción de la policía como un cuerpo independiente, objetivo y humanitario es esencial para el desempeño de sus funciones; susodicha noción es un punto enfatizado sobremedida en el sistema inglés.

A continuación comenzaré una exposición detallada, con algunos comentarios, sobre el papel de la policía en el mantenimiento del orden público. Es precisamente este papel el que probablemente sea el punto más focal de la crítica pública. Si la policía fracasa en su intento por controlar manifestaciones y demostraciones, tanto las personas como la propiedad sufrirán daños, aunque esto es un fenómeno que debe ser aceptado y esperado en cualquier sociedad libre. Si, por otro lado, la policía opera demasiado estrictamente, se coartará el principio cardinal de la libertad de expresión. Al sospecharse que las acciones de la policía están motivadas por razones políticas, se hará patente el descontento público, y la policía dejará de ser considerada como un servicio objetivo.

En relación a las manifestaciones la policía, actuando bajo el Public Order Act de 1936, tiene facultades para controlar el rumbo de las manifestaciones mediante solicitud formulada ante el Ministerio del Interior, en Londres, o ante las autoridades locales en otras partes. La policía puede obtener un orden prohibiendo toda manifestación en un área determinada y por un tiempo hasta de dos meses. La facultad es, pues, para solicitar una proscripción total, no para una parcial.³ A la policía, de hecho, no le agrada solicitar tal orden. En donde existen manifestaciones dispuestas a desfilar es muy difícil evitar la manifestación así como reglamentarla. Además, la policía misma valora las libertades públicas. Sin embargo, en ocasiones es necesario una proscripción total, y en favor de esta práctica se pueden mencionar el tipo de manifestaciones que casi inevitablemente provocaban actos violentos. Como ejemplo tenemos a los grupos políticos de extrema derecha o izquierda que recurren a la violencia de una manera desenfrenada y, por ende, en extremo peligrosa.

La policía tiene, también, amplias facultades con respecto a reuniones públicas cuando esté en juego la conservación del orden público. Éstas permiten a la policía prevenir o terminar el desorden público deteniendo al orador, ya sea que éste haya o no tenido la intención de perturbar el orden público o bien incitar a otros a la violencia. Las facultades de la policía no tienen como propósito, ni único ni principal, el coartar la libertad de expresión. Las reuniones públicas, por ejemplo, son protegidas contra individuos que busquen interrumpirlas, y de ser necesario pueden ser arrestados por esta conducta.

Para que la policía pueda arrestar a un orador en una reunión pública debe demostrarse que el individuo intentaba provocar una perturbación del orden público o bien que utilizó un lenguaje abusivo, insultante o amenazador o

³ Public Order Act, 1936, s. 3.

⁴ Public Meetings Act, 1908.

bien tendía a hacerlo.⁵ Los tribunales ingleses han establecido que aunque esta frase no puede ser definida con precisión, su espíritu se refiere a una conducta de consecuencias graves. Respecto a esto, un tribunal se refirió a un orador que enardecía al público mediante palabras; mientras la Cámara de los Lores ha señalado que las palabras o conducta que ofendan a otros no constituye, por esta sola razón, un lenguaje abusivo, injurioso o amenazador.⁶ Lo que no queda claro es si los tribunales de primera instancia examinan las afirmaciones de la policía con suficiente minuciosidad, o interpretan las palabras del estatuto de una manera suficientemente restrictiva.

El Public Order Act de 1936 no es la única fuente de las facultades de la policía para la conservación del orden público. El Race Relations Act también contiene disposiciones que condenan todo acto que fomente el odio interracial.⁷ La policía tiene facultades para prevenir obstrucciones de los caminos, lo que la habilita para controlar la ubicación de las reuniones,⁸ y pueden, asimismo, cuando existe temor fundado de que surja el desorden público, impedir que las personas se dirijan a otras en un lugar público. Además, tienen facultades para limitar el número de piquetes de huelga en un conflicto laboral, cuando existe el temor razonablemente fundado de que se perturbe el orden público. En razón de la costumbre moderna de emplear piquetes de huelga masivos, ésta es una facultad de importancia. Por otro lado, se encuentra limitada también por consideraciones de sentido común; a veces es mejor permitir cierta cantidad de piquetes de huelga ilícitos que provocar un motín. Las prácticas de la policía inglesa se apoyan, muy a menudo, en el sentido común y en compromisos de tipo táctico. A su vez, los manifestantes, frecuentemente, aunque no invariablemente, reaccionan en forma similar. No obstante que ha habido ocasiones en que se ha usado de la violencia en contra de la policía, éstas son más bien la excepción de la regla.

En cuanto a la detección y prevención de la delincuencia, las facultades a disposición de la policía son, a la vez, limitadas e incompletas. A manera de ejemplo, tenemos que un oficial de policía no puede requerir de un ciudadano que conteste a un interrogatorio, aun cuando éste se encuentre en un área de un elevado índice de delincuencia y además de noche.⁹ Por otro lado, la policía ha edificado barricadas con el fin de impedir la fuga de sospechosos o para interrogar a sujetos que se encuentren en la vecindad de un delito, pero no tienen facultades para hacerlo. No hay, pues, facultades amplias de arresto a disposición de la policía. No obstante, hay una facultad relativamente general para arrestar a una persona que esté bajo sospecha de haber cometido un ilícito que sea punible con cinco años o más de prisión.¹⁰ Existen, también, facultades del *Common Law* para arrestar a una persona por perturbar el orden público. Fuera de estos casos, existen más de 70 diferentes tipos de

⁵ Public Order Act, 1936, ss. 5 y 5A.

⁶ *Jordan v. Burgoyne* (1963) 2 Q. B. 744; *Brutus v. Cozens* (1972) 2 All F. R. 1927.

⁷ Race Relations Act 1976, S. 70.

⁸ Highways Act 1959, S. 121; *Arrowsmith v. Jenkins* (1963) 2 Q. B. 561.

⁹ *Rice v. Conolly* (1966) 2 All F. R. 649; *Kenlin v. Gardiner* (1967) 2 Q. B. 510; *Donnelly v. Jackman* (1970) 1 All F. R. 987.

¹⁰ Criminal Law Act 1967, S. 2.

arresto a disposición de la policía.¹¹ No existe una facultad general de cateo; en cambio, hay un catálogo de facultades que no es muy amplio. Es notorio que mientras la policía puede entrar en una casa mediante una orden judicial en busca de bienes robados, no puede por otro lado entrar para buscar un cadáver.¹² Es ésta, sin duda, la más conocida de las lagunas del catálogo.

Si nos detuviéramos aquí en nuestro análisis, estaríamos dando una impresión en extremo engañosa. Por principio de cuentas, la policía tiene facultades para detener y registrar a personas que están bajo sospecha de poseer artículos obtenidos mediante un delito. La policía tiene dichas facultades en Londres, las ciudades principales, los muelles y ciertos aeropuertos. En Londres se dan aproximadamente 50 000 detenciones anuales, y éstas dan como resultado unos 30 000 arrestos. El derecho del ciudadano a rehusar cooperar es más bien un derecho sujeto a calificación por parte de las autoridades.¹³ Asimismo, la policía tiene facultades para registrar a las personas de quienes se cree que portan armas de fuego, mas no cuando se trate de otras armas o drogas de peligro.

Hasta este año habría que considerar también el Vagrancy Act de 1824, según el cual la policía podía arrestar a una persona de quien hubiera sospechas o estuviera merodeando en un lugar público con intenciones de cometer un ilícito. Esto le dio a la policía amplias facultades, que no siempre usaron de manera inteligente. En particular, se les acusó de discriminar a la población de origen antillano. Existe, actualmente, un proyecto de ley propuesto ante el Parlamento, para revocar el Vagrancy Act de 1824 a este respecto. Asimismo, las normas relativas a la tentativa deben ser fortalecidas, y será un delito de preparación el ser visto forzando puertas de automóviles.

Se deduce, pues, que como principio general un ciudadano puede rehusarse a cooperar con un policía que desee interrogarlo en relación a sus actividades, tal negativa a cooperar implica un gran peligro, tanto para el ciudadano que se arriesga a ser condenado por obstaculizar a un policía en el desempeño de su deber (suponiendo que una facultad especial es aplicable) como para el policía que incurre en un delito si no es aplicable al caso en particular una facultad especial.

Suponiendo que sea aplicable una facultad de arresto, o de detención y de registro, la policía sólo puede ejercerla donde existe razón suficiente para ello. Éste es un concepto difícil de precisar porque depende en parte de lo que haga el sospechoso y en parte de las circunstancias en las que lo realice. Existe claramente el peligro de que en la práctica la policía lleve a cabo un arresto para determinar si existe una sospecha razonable de una persona, lo cual significa invertir el proceso. Hasta ahora el derecho inglés no ha aceptado la institución conocida como la “detención para interrogar”. Es, sin embargo, muy común en el resto de Europa.

Si la policía realiza un arresto está obligada a hacerle saber al sospechoso

¹¹ Cfr. Anexo a Leigh, *op. cit.*

¹² *Ghani v. Jones* (1969) 3 All F. R. 1700.

¹³ Metropolitan Police Act 1839, S. 66; *Pedro v. Diss* (1981) Crim. L. R. 236; Firearms Act. 1968, S. 47; Misuse of Drugs Act 1971, S. 23; Protection of Airports Act. 1973, S.

en términos claros y coloquiales, más que técnicos, el motivo del arresto.¹⁴ La anterior práctica sufre la excepción que se da cuando el sospechoso, al escapar o resistir el arresto, hace imposible toda comunicación. Se dice que la razón para este requisito es que el ciudadano se pueda defender en el acto contra cualquier acción policiaca ilícita. El hacerlo es, por supuesto, riesgoso. Un aspecto más valioso de la regla es que obliga a la policía a formular, con cierta precisión, las razones que motivan su proceder antes de actuar. Consecuentemente, un arresto no fundamentado constituye un delito.

Una cosa queda clara hasta aquí, y es que el ideal consagrado por la práctica inglesa ha sido el que el arresto sea un medio para llevar a un supuesto delincuente ante los tribunales, y no una ocasión para detener con el propósito de interrogar. Últimamente ha surgido una práctica abusiva que los tribunales han criticado severamente y que se da cuando un ciudadano acude a una estación de policía para cooperar con ésta en sus averiguaciones. A través de una especie de presión moral, la policía a menudo tiene éxito en inducir a personas a cooperar con ella. Si la persona, en el último de los casos, manifiesta claramente su deseo de irse, no es raro que la policía amenace con arrestarlo formalmente, paso que no pueden tomar si se queda. La anterior práctica ha sido difícil de erradicar, y por ser ilícita, no puede por ende ser regulada; en otras palabras, lo que un sistema considera formalmente como un abuso no es regulable formalmente.

Ahora bien, el derecho inglés sí controla las prácticas de la policía a través del *exclusionary rule of evidence*. Esta regla es, sin embargo, mucho más limitada que su contraparte americana. En general, las pruebas sólo pueden ser tachadas cuando, por ejemplo, existe una confesión que ha sido obtenida mediante amenazas o promesas hechas por una autoridad.¹⁶ Existe otra categoría de prácticas indebidas que pueden ser tachadas, pero sólo si son similares a las amenazas y promesas y sólo si su efecto es tal que la confesión resultante no sea digna de confianza.¹⁷ Por lo tanto, el juicio penal en sí no es un foro en el que los derechos de un individuo a ser tratado con corrección por la policía sean defendidos. Se puede decir lo mismo respecto de los actos ilícitos que se dan al realizarse cateos. Salvo ciertos casos, el cateo debe llevarse a cabo previa orden judicial, y la policía sólo puede buscar los objetos que se mencionen en ésta. El allanamiento de morada es un acto ilícito.¹⁸ Pero, nuevamente, a veces es difícil distinguir entre un allanamiento y un cateo exhaustivo, y en muchos casos la policía puede apoyarse en la explicación de que los objetos descubiertos no constituían el objeto principal de un cateo ilegal sino más bien un descubrimiento accidental hecho en el curso de un registro válidamente conducido. No cabe duda de que los objetos

¹⁴ *Christie v. Leachinsky* (1947) A. C. 573.

¹⁵ *Dumbell v. Roberts* (1944) 1 All F. R. 325; *Cfr. supra Christie v. Leachinsky*; en cuanto a la detención para interrogar, *cfr. R. v. Houghton* (1979) 68 Cr. App. R. 197.

¹⁶ *Cfr. Cross on Evidence* (5th ed. 1979), capítulo 1.

¹⁷ *Reg. v. Sang* (1979) 3 W. L. R. 363.

¹⁸ *Jeffrey v. Black* (1977) 3 W. L. R. 895; *Chic Fashions (West Wales) Ltd. v. Jones* (1968) 1 All E. R. 229.

descubiertos, incluso durante el curso de un registro ilícito, serán admitidos como pruebas.

Una omisión notoria del catálogo de facultades de la policía es una facultad general para inspeccionar la contabilidad. La policía puede ejercer facultades tan sólo en ciertos casos relacionados con sociedades mercantiles durante la etapa de la investigación.¹⁹ De hecho, después que han principiado los procedimientos, pueden tener acceso a información bancaria, pero las facultades son limitadas y a menudo esta etapa se da muy tardíamente, lo que no es deseable.²⁰ La veneración dispensada a la información financiera en el derecho inglés es a la vez sorprendente e indeseable.

Existen problemas también con respecto a la interceptación de correspondencia y a la intervención de teléfonos. Tales actividades son posibles, bajo orden del Ministerio del Interior. No existe, de hecho, una disposición que prevea la revisión judicial ya sea de sus órdenes o de las operaciones de la policía con motivo de aquéllas. Esto podría muy bien colocar a Inglaterra en una posición tal que implicaría una violación a sus obligaciones bajo la Convención Europea sobre Derechos Humanos, en su artículo 13.²¹ La cuestión no es tanto si tales procedimientos de interceptación son conducidos adecuadamente o no, ni si los criterios sustentados por el Ministerio del Interior son apropiados; poco se duda de que son perfectamente razonables en vista de que enfatizan la necesidad de que se configure un delito de gravedad y de que son necesarios otros métodos de deducción que han sido ensayados infructuosamente y, asimismo, de que sea probable que la interceptación produzca resultados útiles.²² El problema es que hay una falta de control externo de la acción ejecutiva, y una consecuente desconfianza pública en el sistema. Actualmente existe un intento por parte de algunos diputados noveles para lograr una reforma. Es claro, pues, que el sistema actual no puede perdurar.

Hasta aquí he tratado lo relativo al régimen de policía normal. Pero, por otro lado, tenemos al terrorismo que ha afectado ostensiblemente las actividades de la policía. Así, según legislación provisional, cuando se sospecha que una persona ha estado involucrada en actividades terroristas, ésta puede ser arrestada y detenida por 2 días bajo vigilancia policiaca y por otros 5 días más bajo la autorización del Ministerio del Interior.²³ Esta detención, es claro, es realizada con el propósito de interrogar. Existen también amplias facultades para la toma de huellas digitales. Tal detención no puede ser objetada mediante el *habeas corpus*. Una investigación gubernamental ha arrojado como conclusión que no se ha abusado de las facultades. Desafortunadamente no hay, en realidad, una base sobre la que se pueda valorar esta afirmación; los detalles de los casos relativos no están, natural-

¹⁹ Companies Act. 1948, s. 441.

²⁰ Bankers Book Evidence Act. 1879.

²¹ *Malone v. Metropolitan Police Commissioner* (Nº 2) (1979) Ch. 344.

²² *The Interception of Communications in Great Britain*, 1980, Cmnd. 7873.

²³ Prevention of Terrorism (Disposiciones Provisionales) Act. 1976, y también *Review of the Operation of the Prevention of Terrorism (Disposiciones Provisionales) Acts. 1974 y 1976 por el Rt. Hon. Lord Shackleton*, 1978, Cmnd. 7324.

mente, a disposición del público para su examen. La institución de la detención, y las facultades más amplias que la acompañan, son extrañas a las tradiciones en Inglaterra, Gales y, hasta hoy, Escocia; pero no se puede decir que sean nuevas en relación a Irlanda del Norte, donde, por razones obvias, se aplican amplias facultades. Sin embargo, en gran parte, representan una tradición que no ha echado raíces en Inglaterra o Gales y que esperamos no lo haga.

Hasta aquí, he bosquejado algunos de los aspectos relativos a los problemas que se dan en un sistema de policía que es básicamente conservador, humanitario y respetuoso. A continuación, me propongo discutir las propuestas de reforma al sistema contenidas en el reciente informe de la Comisión Real sobre Procedimientos Penales.

REFORMAS AL SISTEMA

Para poder explicar las reformas propuestas al sistema de política en Inglaterra y en Gales, uno debe tener en mente tanto peculiaridades de tipo institucional como algunas corrientes de pensamiento que han resaltado en años recientes. En relación a éstas, existen tres corrientes que parecen dominar el pensamiento contemporáneo. Primero, prevalece la opinión general de que la policía está obstaculizada indebidamente en su lucha contra la delincuencia por una estructura obsoleta y restrictiva de facultades que confiere ventajas indebidas a los sospechosos y que coloca obstáculos innecesarios en el camino de la policía. ¿Por qué, cabe preguntar, es que no se debe obligar a un sospechoso a contestar un interrogatorio de la policía? En segundo lugar, la existencia de ciertos abusos es evidente. Así pues, ¿podría considerarse que un mejor, más amplio y flexible cuerpo de facultades induciría a la policía a operar dentro de sus límites? En tercer lugar, se considera que es necesario garantizar de mejor manera las libertades públicas. Hace falta, asimismo, idear procedimientos para asegurar que la policía opera dentro de los límites que le han sido establecidos, que no abuse de sus facultades, y que, de incurrir en abusos esté sujeta a un control y a sanciones. Asimismo, es necesario un sistema de reparación para que los individuos puedan defenderse ante los actos indebidos de la policía.

Como resultado de lo anterior, el Ministerio del Interior creó una Comisión Real sobre Procedimientos Penales, encargada de investigar los procedimientos penales preprocesales, el proceso y las medidas relativas a la persecución del delito que se aplicarán en el futuro.²⁴ Lo anterior, necesariamente, implica un estudio de las facultades de la policía relativas a la investigación de los delitos. También implica una valoración del sistema procesal penal inglés. Existe una característica peculiar del sistema inglés que debe ser resaltada de inmediato; no tenemos un sistema de fiscales tal como existe en

²⁴ *Report of the Royal Commission on Criminal Procedure*. Presidente, sir Cyril Philips. Cmnd. 8092 (1981).

otras partes de Europa.²⁵ Cada cuerpo de policía tiene un grupo de abogados conocidos como *prosecuting solicitors* que tienen la tarea de aconsejar a la policía sobre la forma de conducir la investigación y el manejo de los casos. Desde una perspectiva constitucional, es curioso notar que la policía es jerárquicamente superior al *prosecutor*. Si, por lo tanto, la policía y el *prosecutor* difieren en cuanto a si un caso debe o no ser llevado ante los tribunales, la opinión de la policía prevalecerá. Si bien en la cúspide del sistema se encuentra un funcionario conocido como el *Director of Public Prosecutions*, el cual se encarga de casos, lleva la acusación y emite resoluciones inapelables, éste tan sólo se encarga de los casos más serios, que estadísticamente representan un número insignificante. Además, algunos departamentos administrativos conducen sus propias investigaciones, como por ejemplo el Departamento de Comercio en relación con quiebras y delitos relativos a las sociedades mercantiles. En tal caso, el *prosecuting solicitor* es la figura dominante.

Sería insensato sugerir que la policía predomina sobre el *prosecuting solicitor*, aunque esto ha llegado a suceder. Así pues, queda claro que la falta de una dirección central, o de un servicio estructurado jerárquicamente, hace difícil el institucionalizar una autoridad mediante la formulación de pautas generales. De igual importancia es la circunstancia de que en el sistema inglés el *prosecutor* por lo general no ve el expediente hasta que la policía ha formulado cargos y el asunto está listo para presentarse ante el tribunal. Así pues, algunos casos llevados por el director de *Public Prosecutions* son excepciones al patrón; en casos complejos, hay una tendencia creciente de acudir, por parte de la policía, al director en busca de asesoría, y de que éste a su vez nombre un abogado que se encargue del asunto. Por otro lado, con respecto a algunos casos de fraude, las oficinas de los *prosecuting solicitors* ofrecen asesoría de una forma similar. Sin embargo, la afirmación de la inexistencia de la clara identificación de funciones y de una jerarquía en el sistema provoca que errores resultantes de una labor policiaca mala o deficiente persistan hasta una fase en que es difícil, si no imposible, su corrección. A veces el resultado es que el ciudadano es víctima de una injusticia considerable; las más de las veces, sin embargo, la acusación no es exitosa. Ninguna de estas consecuencias es deseable. Por otro lado, no es mi intención sugerir que sistemas como el francés, el alemán, el holandés o el sueco, en los que los *prosecutors* tienen un papel supervisor en relación con el manejo de procesos penales incluso en las primeras etapas, funcionen perfectamente; puesto que su labor depende en gran medida de la carga de trabajo a que se deben enfrentar.²⁶ No obstante, tienen instituciones supervisoras que, por razones históricas, nosotros no tenemos. La Comisión

²⁵ En relación al proceso penal, *cf. supra* nota 24, capítulo b, y también "Royal Commission on Criminal Procedure", *Prosecutions by Private Individuals and Non-Police Agencies*. (HMSO, 1980).

²⁶ *Cfr.* Leight, L. H. y Hall Williams, J. E., *The Management of the Prosecution Process in Denmark, Sweden and the Netherlands* (James Hall Publishing, Ltd., 1981).

Real por lo tanto tuvo que considerar no sólo qué poderes debería tener la policía, sino también dentro de qué marco institucional operarían.

La Comisión Real comenzó por fundarse en un principio, lo cual, según F. W. Maitland, nuestro historiador del derecho más destacado, es poco usual para un cuerpo instituido en un país que ha elevado la ilogicidad y la falta de sistematización al rango de una verdadera virtud. Así pues, no es ésta la primera ocasión que se comprueba que un principio con la misma base puede producir resultados diversos. La Comisión Real habla de un equilibrio entre los intereses de la comunidad en llevar al delincuente ante la justicia, y los derechos y libertades de los sospechosos.²⁷ Pero, ¿cómo ha de llevarse a cabo esto? ¿Cómo se han de deslindar intereses? Es precisamente respecto a la cuestión del equilibrio que surgen las más acres controversias, siendo la falta de criterios prestablecidos para su solución una consecuencia de esperarse. Asimismo, es difícil establecer una distinción clara entre los intereses de la sociedad y los del individuo. Si se consideran las facultades de la policía desde el punto de vista de la esposa de una persona secuestrada por terroristas, uno puede entender su interés en que haya un efectivo control de la delincuencia. La sociedad, es obvio, comparte este interés. Tanto la esposa como la sociedad comparten también un interés en las libertades públicas, aunque, sin duda, es improbable que aparezca como un factor dominante en ese momento. Pero, como el presidente italiano expresara recientemente en México, las libertades públicas son tan necesarias para el hombre como el aire que respira.

Todo lo anterior es hasta cierto punto trivial, pero es una trivialidad que debemos tener en mente. Los conflictos son inevitables, y si bien la conveniencia de algunos principios es aparentemente clara, la ocasión y el grado de su aplicación pueden muy bien no serlo.

Por otro lado, la Comisión Real ordenó la realización de diversas investigaciones empíricas. Sin embargo, el que haya o no empleado los resultados de una manera adecuada es discutible. Existen respuestas que pueden encontrarse empíricamente, pero los valores básicos, fundamentales, no pueden encontrarse de esta forma. Uno no puede, por ejemplo, eliminar la coacción respecto a los interrogatorios policíacos sólo porque algunos cuantos sospechosos son interrogados exhaustivamente; es evidente que se deben proteger los valores del sistema, aunque tan sólo una minoría de individuos, algunos de poco valor moral, sean los que quieran o necesiten apoyarse en ellos.

La Comisión Real, consciente de la necesidad de conservar la confianza pública en la policía, sentó los siguientes principios, a saber: el que las condiciones propuestas fueran justas, imparciales y viables.²⁸ Por justas se quiere significar que si un sospechoso tiene un derecho debe conscientizarse de ello; de no ser así, debe decirse por qué. Las reglas deben ser aplicadas, según conclusiones del informe, equitativamente entre los sospechosos, y los

²⁷ *Report of the Royal Commission on Criminal Procedure*, Cmnd. 8092, (1981), párrafos 1.11-1.31.

²⁸ *Idem*, párrafos. 2.18-2.24.

oficiales de la policía deben disponer de reglas claras dentro de las cuales puedan operar. La imparcialidad se refiere al impacto de los procedimientos sobre los sospechosos, así como también al funcionamiento de los procedimientos en conjunto. A guisa de ejemplo, surge la necesidad de explicar diversas decisiones al sospechoso, de hacerlas constar por escrito y de poner a su disposición los expedientes. La viabilidad implica que las reglas sean formuladas de tal forma que se permita a la policía desempeñar sus funciones, pero asegurando también el respeto a los derechos del sospechoso.²⁹ Precisamente respecto a lo antes discutido surge un problema de difícil solución. La dificultad aflora al declarar la Comisión Real que cualquier estructura de facultades debe ser tal que permita a la policía enfrentar y manejar los casos en que estén involucrados criminales de gran temibilidad y experiencia y a la vez cubrir los casos que conforman la gran mayoría y que implican sospechosos de muy diferente naturaleza a la de los primeros.

Así pues, es evidente que los principios no se aplican de igual forma en todos los casos, y que además estos principios contienen contradicciones internas, algunas de las cuales, como he señalado ya, limitan su utilidad como pautas a seguir en la práctica. Por otro lado, no es posible suponer ingenuamente que la policía actuará dentro de los límites establecidos por un mejor y más amplio sistema de facultades. Tratándose de casos extremos y difíciles, la presión sobre la policía provocará el que ésta desborde los límites establecidos. La Comisión Real tomó esto en cuenta; la pregunta que surge es si los controles, y frenos que sugiere imponer a la policía son adecuados o no. Igualmente, no puede decirse que los abusos de la policía sean consecuencia de facultades demasiado amplias, como tampoco que resultan de su falta, aunque bien puede decirse que la existencia aparente de una facultad es una defensa que los policías que actúen indebidamente usarán para protegerse.

Algunas de las propuestas de reforma a la Comisión Real recibirán, en mi opinión, un fuerte apoyo del público. Es evidente que las libertades públicas no se ven fortalecidas por un sistema fragmentado de facultades, ni por un sistema que niega facultades donde es claro que deben existir, ni tampoco por un sistema que no establece la revisión judicial de ciertos procedimientos en que una revisión independiente es necesaria para poder conservar la confianza del público en el sistema. De esta forma, por ejemplo, es de esperarse que la recomendación del informe de que se le otorguen facultades a la policía para edificar parapetos con el fin de cerrar una área en la cual se cometió un delito grave, sea aceptada ampliamente, así como también lo serán las facultades para interrogar a personas y registrar vehículos. Es, en mi opinión, improbable que tales facultades sean abusadas. Por otro lado, considero muy factible que surja la propuesta de que se establezca un registro mediante orden para inspeccionar libros contables cuando éstos se necesiten para realizar investigaciones. La orden sería, en todo caso, un último recurso, sólo procedente después de que un requerimiento para presentar los documentos no tuviera éxito. Los grupos que apoyan las libertades públicas verán con agrado, a diferencia del gobierno, la propuesta de que se requiera

²⁹ *Idem*, capítulo 4.

de la autorización de un juez para interceptar correspondencia o intervenir teléfonos.

Existen otras sugerencias que son más discutibles. Así pues, una facultad general para detener y registrar ha sido sugerida, siempre que haya una sospecha razonablemente fundamentada y se trate de objetos cuya posesión esté prohibida en lugares públicos. Lo anterior se relacionará principalmente a bienes robados, drogas, y toda clase de armas peligrosas, no sólo armas de fuego. Para un mejor control de la delincuencia yo apoyaría esta propuesta, pero teniendo en mente que existe un peligro latente de abuso contra el que se deberá ejercitar cierta vigilancia. El hostigamiento de la población de origen antillano es un ejemplo impresionante de lo que puede acontecer.³⁰ La Comisión Real sugiere un control que se hará efectivo al asentar por escrito el motivo para el ejercicio de las facultades. Sin embargo, estoy cierto de que esto no se hará con el suficiente detalle para constituir un control eficaz. Para que así fuese, la policía debe disciplinarse.

Asimismo, el informe sugiere que se formule una facultad general de arresto aplicable en todos los delitos para los que se disponga la pena de prisión. Esto es obvio abarca la gran mayoría de los delitos tipificados. Por otro lado, no existe discusión acerca de la necesidad del arresto cuando está en juego la conservación del orden público; las dificultades surgen, tratándose del arresto, como institución auxiliar en la investigación de los delitos. Existen muchos que temen el que la policía use el arresto con demasiada frecuencia si una facultad tan amplia y general les es conferida en lugar de los emplazamientos que permiten que un individuo sea requerido para acudir a un tribunal pero sin privarlo de su libertad.

Resumidamente, es imposible saber si el arresto será o no, usado con demasiada frecuencia. Hay indicios tanto a favor como en contra de esa posibilidad. En contra, está el énfasis puesto por el informe en el principio de la necesidad. En resumidas cuentas, el informe enfatiza que se haga uso del arresto sólo cuando sea necesario para establecer la identificación del sospechoso, prevenir la continuación o repetición del delito o falta, proteger al sospechoso o a otras personas o propiedades, asegurar o preservar pruebas relativas al ilícito, obtener tales pruebas del sospechoso mismo, y finalmente para procurar su presencia física en el tribunal. Debe resaltarse, por tanto, que aun cuando las anteriores están expresadas como limitaciones, son, sin embargo, muy amplias. Queda, pues, en manos de la policía mucho poder. Además, se busca el que las facultades se apliquen en la propia estación de policía y no por el agente de policía que recorre las calles, aunque está claro que puede hacerlo. Existe, pues, un aumento en las posibilidades de que un sujeto sea arrestado por periodos breves.

El informe sugiere la adopción de un documento llamado *Appearance Notice*, como medio para procurar la asistencia al tribunal. La policía emitiría tal notificación, pero, aunque constituye un mecanismo bien visto, se aplicaría más bien en casos de poca importancia.

³⁰ Cfr. Leigh, L. H., "Vers une réforme des Pouvoirs de la police en Angleterre" (1979) 20 *Les Cahiers de Droit* 583.

Lo que sí constituye un gran cambio, cuyo efecto en la institución del arresto no es previsible, es la propuesta de disponer jurídicamente la existencia de la detención para interrogar. Esto, como ya hemos visto, no ha sido aceptado nunca en el derecho inglés. Si las recomendaciones contenidas en el informe son aceptadas, todo el panorama cambiará. La policía podría, con motivos que lo justificaran, llevar a un sospechoso detenido a la estación para interrogarlo de forma tal que podría quedar absuelto o bien quedar incriminado. Claro está que el sujeto conservaría el derecho a permanecer en silencio, pero la situación podría perturbar a muchos de los sospechosos de tal manera que desearían hablar. Esto no es necesariamente negativo. Sin embargo, existe el grave peligro de que se arreste a individuos bajo sospecha, sin motivo razonable con el solo objeto de ver si se puede encontrar un motivo que justifique el arresto.³¹

Existen también otros peligros. ¿Cómo, por ejemplo, podemos asegurarnos de que las modalidades del interrogatorio serán justas y respetuosas de la dignidad humana? Debe aceptarse que, dados ciertos casos de gran dificultad, la policía necesitará de un tiempo considerable para realizar el interrogatorio. Investigaciones realizadas para la Comisión Real mostraron que la mayoría de los interrogatorios duran seis horas o menos.³² Existen casos, claro está, en los que duran más, a veces mucho más.

El informe sugiere los siguientes pasos. Si el sospechoso tiene que ser detenido por más de seis horas, el caso será turnado para su examen al oficial de más jerarquía de la estación de que se trate. Este oficial pertenecerá, de preferencia, a la rama de los uniformados y no a la de detectives. Naturalmente, aflora la duda acerca de si este oficial se considerará con los suficientes conocimientos como para poner en tela de juicio afirmaciones de los detectives. Si decide que procede la detención del sospechoso, entonces la policía lo detendrá por un periodo adicional de veinticuatro horas. Si es necesaria una detención más prolongada, se requerirá de la orden de un magistrado. El sospechoso tiene derecho a comparecer ante el magistrado y a ser representado y asesorado jurídicamente. Los periodos relativos son más cortos que los aplicables al terrorismo, pero de todas formas son largos, y representan un alejamiento de nuestros ideales, aunque quizá, dada la práctica de "asistir a la policía en sus pesquisas", no con lo que en la realidad acontece. De hecho, uno de los argumentos en favor de la institución es que si la detención para interrogar es legalizada, será posible su regulación.³³

Si un sospechoso espera que la queja relativa a su detención prospere, necesitará, sin duda, de asesoría legal. El informe sienta como un principio básico el que los sospechosos tengan derecho al asesoramiento legal. Cuando un tribunal no esté disponible dentro de veinticuatro horas, quizá porque el sospechoso fue arrestado en un fin de semana, éste deberá ser auxiliado por el

³¹ *Hackning och Anhallande* (SOU 77, Sweden).

³² *Report of the Royal Commission on Criminal Procedure*, Cmnd 8092 (1981), párrafo 3.96.

³³ *Idem*, párrafo 3.104; el argumento para este cambio (con el cual estoy en desacuerdo) es sostenido por mi colega el profesor M. Zander.

abogado de oficio en turno, siendo la tarea de este abogado el vigilar las condiciones de la detención más que proporcionar asesoramiento legal.

Actualmente el sospechoso tiene un derecho, que conservaría bajo las propuestas, de comunicarse con su familia y abogado.³⁴ Estará en posibilidades de conseguir un abogado propio desde el principio; de otra manera, quizá tenga que esperar un tiempo dado hasta que un defensor de oficio le sea nombrado. El informe enfatiza la conveniencia, más bien necesidad, de procurar que todo sospechoso disponga de asesoramiento legal desde un principio.

Desafortunadamente, el informe frustra estos principios liberales desde el principio. La policía ha temido por largo tiempo la influencia negativa de un pequeño cuerpo de abogados defensores corruptos, cuya existencia no ha sido definitivamente probada. Sin embargo, con toda probabilidad existen y están asociados con delincuentes profesionales. El informe busca enfrentar estos problemas sugiriendo que cuando un individuo esté bajo sospecha de haber cometido un ilícito grave y haya razones para pensar que su comunicación con un abogado puede causar demoras que pongan en peligro la vida o la propiedad, interferencia con los testigos o pruebas, la destrucción de material probatorio o el escape de cómplices, entonces la policía podrá impedir la comunicación con el exterior. En los anteriores casos no se notificaría a nadie del arresto hasta que la policía determinara que era conveniente o los magistrados ordenaran la libertad del sospechoso. La gravedad de esto debe ser considerada; equivale a tener a las personas incomunicadas, práctica inexistente en Inglaterra y de hecho opuesta a todas nuestras tradiciones, con excepción quizá del terrorismo. Podría discutirse, a favor de lo anterior, que se está combatiendo una especie del género terrorismo, pero esto, y la por demás peligrosa metáfora de la guerra contra el crimen, llevan a ese estado de seguridad absoluto tan sólo compatible con la tiranía.

Aparte del principio involucrado, cabe preguntarse ¿cómo funcionaría toda esta maquinaria? ¿Funcionaría en base a un criterio selectivo atendiendo a una especie de lista negra de la policía que contendría los nombres de los abogados bajo sospecha, o bien se aplicaría un criterio general fundado en el carácter real o supuesto del acusado así como sus antecedentes y perfil psicológico? De adoptarse el primer criterio, su justificación será muy problemática, mientras que la adopción del último implica serias incursiones en el campo de las libertades públicas. Por otro lado, tampoco queda clara la noción de "delito grave" en cuanto a su carácter de limitante, en razón de que la lista contiene no sólo delitos contra la persona y la propiedad, sino también delitos no violentos como lo es el fraude. Es de temerse que el tipo de delito dominaría el pensamiento de la policía y de la judicatura, más que el potencial o supuesto peligro que emane del acusado. Y, finalmente, ¿es correcto tener a las personas en estado incomunicado?

Existen otros cambios también inquietantes. El informe propone que se retenga el sistema de aviso mediante el cual un sospechoso es advertido de que tiene derecho a guardar silencio y no está obligado a contestar preguntas.

³⁴ Criminal Law Act. 1977, S. 62.

Propone, salvo en el caso del cateo, el abolir la más bien tibia regla de la exclusión basada en las amenazas y las promesas, argumentando que los precedentes que le son aplicables están plagados de inconsistencias. Esto constituye una exageración; la mayoría de los casos y prácticas importantes están bien definidos, y es de temerse que la abolición de la regla sólo resultaría en el surgimiento de prácticas interrogatorias muy desagradables. Debe, sin embargo, enfatizarse que el uso de la violencia en contra de un sospechoso resultaría, bajo las propuestas actuales, excluida. ¿Por qué es que las reglas deben ser más severas contra la policía en el caso de un registro domiciliario, en el que se aplica una regla de exclusión, que el caso de un interrogatorio? La respuesta es difícil de encontrar. Parece existir la opinión de que las prácticas interrogatorias indebidas son el resultado de errores cometidos por un exceso de celo profesional por parte de la policía.³⁵ Sin embargo, es improbable que un simple error pueda ser la explicación real en muchos casos. Cuando la policía se encuentra ante un caso difícil, tiende a desbordar los límites que le son establecidos.

Concluyo enfatizando que no es mi intención condenar en su totalidad el informe de la Comisión Real. Hay en él cosas admirables. Acentúa la necesidad de que los motivos para detener, registrar, arrestar, interrogar, imprimir huellas y efectuar cateos, sean asentados formalmente por escrito para que así las prácticas de la policía puedan ser revisadas y se puedan tomar medidas disciplinarias, en caso de detectarse deshonestidad o incorrecciones. Por más escéptico que sea respecto a la eficacia práctica de toda esta maquinaria, es en muchos aspectos mejor de la que ahora tenemos. Entre otras cosas, habría un servicio de ejercicio de la acción penal y persecución del delito, superior a la policía, aun cuando los *prosecutors* no tendrían acceso al expediente hasta que la policía decidiera comenzar los procedimientos. Por otro lado, tomaría algún tiempo antes de que la nueva oficina desarrollara sus propias tradiciones, pero no existen razones para suponer que no sería así.

Nos enfrentamos a problemas que no son exclusivos de Inglaterra. Por doquier, los principios liberales están siendo, si no atacados, cuestionados. Esto siempre será así, pues la sociedad es dinámica no estática. Las bases del poder de policía, sus puntos fuertes, así como sus deficiencias, están siendo valoradas y sopesadas, y el informe de la Comisión Real constituye una contribución al debate más que su arreglo definitivo. Cualquiera que sea el nuevo orden de las cosas, tendrá que ser justificado ante una opinión pública y ante un parlamento que rara vez se han inclinado ante la voluntad del gobierno en estos asuntos.

L. H. LEIGH

Traducción de Francisco JOSÉ DE ANDREA S.

³⁵ *Report of the Royal Commission on Criminal Procedure*, Cmnd. 8092 (1981), párrafo 4.128.