

## POLÍTICA ADMINISTRATIVA PODERES DE POLICÍA Y FACULTADES DE POLICÍA

Por Miguel ACOSTA ROMERO y  
Rafael I. MARTÍNEZ MORALES

Profesores de la Facultad de Derecho  
de la UNAM

Dentro de los medios de acción de la administración pública, como señala el maestro Serra Rojas, y dentro de las tendencias contemporáneas es necesario analizar los llamados *Poderes de Policía o Facultad de Policía* y separarlos del concepto de *política*.

Es poco frecuente encontrar el significado semántico actual de las palabras que muchas veces da origen a confusiones. Los poderes de policía, las facultades de policía en algún sentido pudieran también entenderse como política del Estado, que matiza la actividad de éste, en un sentido determinado, toda vez que no está muy clara la determinación de ambos vocablos, estimamos pertinente señalar, cuál es el contenido de uno y cuál del otro.

Policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*, en términos generales, es el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes y ordenanzas establecidas para su mejor gobierno. En otro sentido también significa un cuerpo organizado y estructurado encargado exclusivamente de mantener el orden de una ciudad en vista de los principios de seguridad, salubridad y tranquilidad. En este caso el concepto de policía se refiere a los cuerpos de policía encargados de vigilar el respeto al orden y la vigilancia de todos los aspectos de la tranquilidad y el buen orden de un Estado. Así encontraríamos la policía preventiva, la policía judicial, las policías especiales encargadas exclusivamente de guardar y preservar el orden.

Política viene del latín *politicus* y del griego *politicós*, corresponde a una ciencia social que muchos han identificado con el Derecho Político, o sea la que estudia las leyes o los fenómenos conforme a los cuales se realiza la vida del Estado, su nacimiento, su marcha, su actividad y considerada en su unidad básica se refiere a la organización y funcionamiento de la sociedad política Estado para lo consecución de sus fines.

El Diccionario de Sociología de Henry Pratt Fairchild,<sup>1</sup> define policía

<sup>1</sup> PRATT FAIRCHILD, Henry: *Diccionario de Sociología*, cuarta reimpression. México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 225 y 226.

como "función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos", dando una segunda acepción al término: "conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos". El mismo diccionario define el vocablo política como "Teoría, arte y práctica del gobierno".

En otro aspecto más técnico, más definido, más específico, cuanto a nuestra materia, política puede ser el arte o manera de gobernar una nación, el sistema adoptado por un gobierno y puesto en práctica de acuerdo a los intereses de la nación, como mejor se adapte ella con respecto tanto de sus asuntos internos como de los externos y que sirve para seguir un determinado procedimiento en la formulación y solución de alguna cuestión en especial o de cualquier dificultad, en este aspecto política significa el rumbo, la impronta, la orientación que en un sentido determinado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y en ocasiones el Poder Legislativo, dan a la actividad de la administración pública o al Estado, en un momento y en un lugar determinado conforme a las ideas de los dirigentes. Es decir, un tanto subjetivo, se habla en este aspecto de política económica, política fiscal, política financiera, política de planeación económica. Creemos que este concepto no se confunde con la policía ni con el poder de policía.

Como quedó esbozado al inicio de estas páginas, ha sido frecuente la confusión de ambos términos (política y policía), así Bielsa afirma que: "El poder de policía ha existido siempre en el Estado, cualquiera haya sido su naturaleza jurídica y la índole de sus funciones en punto a la realización de los fines sociales. Así ha tenido un carácter amplio de política interior (concepción originaria de la policía como gobierno), y luego ha sido una institución esencialmente administrativa, primero de administración jurídica del Estado, y luego de administración social."<sup>2</sup>

Conocido es el trabajo de Bartolomé Fiorini sobre poder de policía,<sup>3</sup> pero en estas líneas nos interesa señalar, más que las aportaciones de este tratadista, la necesaria distinción entre política y policía y los caracteres esenciales de ésta en el terreno jurídico-administrativo. Así, entre nosotros, Fraga ha señalado: "Por su parte, el acto político se caracteriza, bien porque procede de un Poder con su carácter de órgano político en sus relaciones con los demás Poderes o entidades estatales, bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos."<sup>4</sup> Y Jorge Olivera Toro "...la policía administrativa es el conjunto de actividades normativas o materiales, de carácter restrictivo, que limitan

<sup>2</sup> BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, Sexta Edición, Buenos Aires. La ley, Sociedad Anónima, Editora e Impresora, 1965, p. 3.

<sup>3</sup> FIORINI, Bartolomé, *Poder de policía*, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1958.

<sup>4</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, décima edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1963, p. 64.

la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad. Es necesario que la actividad de policía administrativa, se limite estrictamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada.”<sup>5</sup>

Por *policía en especial*, entendemos lo siguiente:

Es la facultad del Estado o de la Administración Pública para realizar determinados actos directamente encaminados a preservar el orden público, la seguridad, la tranquilidad, la salubridad en un Estado.

La actividad encaminada a ejercer el poder de policía haciéndose dinámico. Y *facultad de policía*, el conjunto de disposiciones, leyes, decretos, acuerdos, actos administrativos, ordenanzas, que tienen por objeto regular aquella actividad y organizar esa función haciendo compatible su misión con los derechos públicos subjetivos, que en cada caso se reconozcan al individuo, y haciéndolos coincidir con el interés general que persigue el Estado.

Dentro de este orden de ideas tenemos el siguiente concepto que da Marcello Caetano: “Definiremos la Policía como la intervención administrativa de la autoridad pública en el ejercicio de las actividades individuales susceptibles de hacer peligrar intereses generales, teniendo por objeto evitar que se produzcan, amplíen o generalicen los daños sociales que las leyes procuran evitar.”<sup>6</sup>

En términos generales podemos decir que la policía administrativa abarca, desde un punto de vista orgánico, a todos los cuerpos que en forma de órganos del Estado se estructuran para realizar funciones específicas de prevenir infracciones, de prevenir actos que vayan en contra de las leyes administrativas en cada materia. “Corresponde también a la administración . . . la facultad de imponer correcciones a los administrados o ciudadanos por los actos contrarios a lo ordenado por la administración . . .”<sup>7</sup>

La policía en este aspecto será, policía fiscal encargada de prevenir toda la infracción y todo delito en materia fiscal; policía forestal en el mismo sentido, respecto de los bosques; policía sanitaria, en materia sanitaria; policía de Recursos Hidráulicos; Dirección General de Salubridad; policía misma preventiva.

También depende del Poder Ejecutivo y por lo tanto forma parte de la Administración Pública, la Policía Judicial encargada de prevenir los

<sup>5</sup> OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de Derecho administrativo*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1967, p. 42.

<sup>6</sup> CAETANO, Marcello, *Manual de Direito administrativo*, 7ª edición. Lisboa, Coimbra, Editora Limitada, 1965, p. 678.

<sup>7</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique, *Derecho administrativo*, 9ª edición, Madrid, EISA, 1968, tomo I, p. 250.

delitos y de perseguirlos y de aportar las pruebas a la autoridad judicial, para que ésta sea la encargada de juzgar exclusivamente los delitos.

Aunque no debe confundirse la policía administrativa, con la policía judicial, aun cuando las dos se comprenden en una denominación genérica de *régimen de policía o poder de policía*.

“La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos y de los responsables de los mismos, como coadyuvante del Ministerio Público, bajo cuya autoridad y mando se encuentra. Se trata de una función ligada al ejercicio de la función jurisdiccional.

La policía administrativa: *toma y hace respetar todas las medidas necesarias para el mantenimiento del orden, de la seguridad y de la tranquilidad públicas* (Waline). La acción de la policía administrativa general se liga al ejercicio de la función administrativa.”<sup>8</sup>

Debemos hacer una separación entre el orden jurídico que constituye las o el conjunto de disposiciones en materia de policía, de los órganos encargados de aplicarla y la actividad de estos órganos con fundamento en las anteriores disposiciones, se encargan de ejecutar actos de policía.

En primer lugar ¿en dónde están consignadas las disposiciones de policía? Están consignadas fundamentalmente en la Constitución, en las leyes, en los reglamentos, cuyo objeto y finalidad es preservar el orden público, conservar la tranquilidad, la salubridad, realizar los actos que en última instancia en vista del interés común y del bien general, realiza el Estado.

Desde luego es difícil configurar estrictamente cuál es el alcance de estas disposiciones de policía, que deben combinarse y adecuarse a los derechos subjetivos individuales.

Por otra parte, ¿cuál es la tendencia marcada que se observa en las disposiciones de policía? es limitar la acción, el campo de actividad del particular en vista de los intereses generales, públicos, que persigue el Estado, desde luego esa limitación debe estar siempre de acuerdo con los cánones o con las disposiciones que en cada constitución señalen un límite o señalen una esfera específica al particular, o sea la policía busca, persigue el interés general, el orden público y debe restringir la actividad del particular dentro de las limitaciones constitucionales.

Dentro de nuestro ordenamiento constitucional encontraríamos la siguiente clasificación de policía: de reunión y asociación, de la libre manifestación del pensamiento, de libertad de tránsito, de inviolabilidad de correspondencia, de inviolabilidad de persona, familiar, domicilio, papeles y posesiones, de educación, industrial, de cultos, de extranjeros, fiscal, minera, sanitaria, de guerra, del trabajo, legislativa, de política exterior, de emergencia, judicial, federal, estatal y municipal.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Librería de Manuel Porrúa, S. A., 1959, pp. 696 y 697.

<sup>9</sup> ZAPATA PÉREZ, Othón, *Policía económica administrativa*. Tesis profesional México, UNAM, 1967.

Habíamos hablado de órganos que se encargan de realizar la actividad de policía, en este aspecto serán todos aquellos órganos del Estado que se encarguen de ejecutar las disposiciones de policía y además el conjunto de cuerpos orgánicos, en particular las llamadas policías especiales en cada materia.

“El concepto más frecuente o vulgar de policía la identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, está en constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños-grandes problemas de la vida de un pueblo. Este concepto se acerca a su sentido etimológico griego, es decir, una materia que se refiere a la *polis*, o comunidad política.

La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el Poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública.”<sup>10</sup>

¿Cuál es la actividad? La actividad es la realización de cada punto concreto que efectúe el órgano ejecutor, el órgano que constituye la policía de acuerdo con lo que señalen las disposiciones de policía. Vamos a concretar, en un ejemplo: La policía fiscal actúa de acuerdo con las disposiciones que para perseguir el interés general relativo a que el Estado debe percibir los ingresos oportunamente, adecuadamente y en la cantidad que señalan las leyes; actúan en este sentido para evitar que el causante defraude al Fisco, para que presente oportunamente sus declaraciones, para que pague oportunamente. Por otra parte también serán órganos de policía fiscal, los ejecutores de las oficinas de Hacienda, las mismas oficinas federales de Hacienda, actuarán en este sentido, para aplicar una policía fiscal. Podremos analizar policía en materia de precios, para fijar un límite al precio de los artículos de primera necesidad en vista del interés general que el Estado persigue que las grandes masas puedan obtener los artículos primarios dentro de su capacidad adquisitiva. La regulación en esta materia serán las leyes, reglamentos y disposiciones que se dicten sobre control de precios, los órganos encargados de aplicar esta policía serán: La Secretaría de Industria y Comercio y todo el conjunto de inspectores y de policía de precios aunque parezca redundante.

Como especificamos en líneas anteriores, podríamos llamar *policía ejecutiva* al conjunto de órganos que dependen del Poder Ejecutivo y que están encargados de cumplir las leyes, de ejecutarlas dentro de la esfera administrativa, que contienen disposiciones específicas de policía. Desde luego esta policía administrativa abarca innumerables disposiciones, conforme va aumentando la actividad del Estado, podríamos

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, *op. cit.*, pp. 687-690.

hablar de policía administrativa en todas las ramas de la administración. O sea el conjunto de disposiciones, actos, formas de actividades de los órganos del Estado encaminados a preservar el interés público, el orden público, la salubridad, la tranquilidad, conservar el orden con vistas al interés común, con vistas al orden público. Así casi en todas las regulaciones relativas a todas las Secretarías y todos los Departamentos de Estado, podríamos hablar de que existen disposiciones y órganos de policía.

“De entre las múltiples variantes de los diversos regímenes de policía, podemos seleccionar tres sistemas importantes:

- a) El régimen de policía supletorio, o régimen que corresponde al Estado liberal;
- b) El régimen de policía radical, o régimen que corresponde al Estado absolutista o totalitario;
- c) El régimen de policía moderado, o régimen que corresponde al Estado democrático moderno.”<sup>11</sup>

“El régimen de policía moderado, es propio del estado democrático moderno, que se esfuerza por conciliar la realización del interés general, sin menoscabo del interés particular. . . . El régimen de policía en el Estado moderno, *se aplica moderadamente*, evitando toda interferencia con los intereses particulares, principalmente los de los grupos organizados. Es una tarea de habilidad o destreza política de un régimen, lograr este equilibrio entre el régimen de policía y el ejercicio de los derechos del ciudadano.”<sup>12</sup>

Se ha hablado mucho de los poderes de policía y de la acción de policía del Estado, sin embargo como hemos visto la palabra policía y la palabra política, tienen significados distintos muy semejantes y no es sino hasta el siglo XVIII, albores del XIX cuando en EE. UU. surge la tendencia a señalar cuáles son los poderes de policía y cuál es la actividad de policía.

Desde luego ha habido una evolución en este concepto y modernamente la concepción norteamericana el *poder de policía* en opinión de Bielsa, consiste en lo siguiente: el *police power*, tiene una extensión considerable, no se limita a la seguridad personal contra las vías de hechos y a la salubridad y moralidad públicas, sino que también comprende normas protectoras de la condición económica y social de los individuos, ese poder mira al fomento del bienestar general de la comunidad y a la regulación de su vida económica. O sea que casi configura el concepto que hemos analizado anteriormente. El maestro Serra Rojas dice que. . . “el *police power* representa el poder de la fuerza pública,

<sup>11</sup> SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 699.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 695.

facultades policiales que se extienden a todo el campo de acción de la administración pública".<sup>13</sup>

El Poder de Policía indudablemente afecta el régimen de las libertades individuales. ¿Hasta dónde debe afectarlo? Es una cuestión más política que jurídica, en efecto en un régimen en la que la Constitución señala cuál es el catálogo, cuáles son los derechos subjetivos públicos, del individuo debe siempre buscarse la coordinación entre esos derechos y el interés general que busca el Estado, pero habrá evidentemente momentos en que choque el interés particular del individuo y el interés general del Estado, tomando en cuenta que éste cada vez más aumenta su esfera. Para algunos autores es necesario o es conveniente a veces aceptar que sobre el interés particular exista el interés general, pero como indicamos, esto no es una cuestión jurídica, sino una cuestión de apreciación política. ¿Hasta dónde debe llegar el límite de la afectación de los derechos individuales? ¿Más allá de la Constitución? Corresponde a un análisis individual propiamente dicho y a una reestructuración de las garantías individuales que en nuestra opinión sería muy difícil llevar a cabo dada la trascendencia que en nuestro medio tiene; sin embargo como la realidad es que cada vez se habla más de que el Estado debe perseguir el interés general, posiblemente llegue un momento en que frente al interés general, muchas de las garantías individuales sean inoperantes. Dejamos el estudio de éste al Derecho constitucional.

¿Cuáles son las manifestaciones de la Policía Administrativa? Adopta los más variados matices. No vamos a analizarlos porque su estudio nos llevaría a estudiar todas las disposiciones administrativas que tiendan a restringir la libertad de los particulares en vista del mantenimiento del orden, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad pública, o el bienestar de los integrantes de un Estado. Esto quiere decir que en todos los ámbitos casi de la vida humana, pueden existir disposiciones de policía. Nos llevaría a analizar toda la legislación administrativa, lo cual desde luego es imposible en un artículo en que se señalan únicamente conceptos generales.

El régimen general de policía se lleva a todos los órdenes de la actividad de la Administración Pública. "La Administración Pública para ejercer sus peculiares prerrogativas, necesita utilizar un elemento personal de fuerza, que es la policía", dice Alvarez Gendín. Y agrega: "El Estado, con el fin de defenderse, cuenta con autoridades, con medios para mantener el orden de la cosa pública contra las perturbaciones que pueden introducir las exigencias individuales. Esto constituye la policía. *La policía es, pues, la actividad del Estado encargada de velar por el orden público.*"<sup>14</sup>

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 699.

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, *op. cit.*, p. 710.

Ya hemos señalado qué entendemos por Policía, y hay que determinar cuál es en nuestro concepto la política, entendida como una *orientación que dan los responsables de la dirección del gobierno de un Estado a la actividad de ese Estado*, en este aspecto entendemos por política el *rumbo, la impronta, el camino, la tendencia que de acuerdo con un concepto personal de los que ejerce el gobierno y en un momento y lugar determinado, se den a la actividad del Estado*, así podemos afirmar que existe política, económica, financiera, fiscal, política en materia de trabajo, política en materia de relaciones exteriores, política en administración municipal, política en administración de servicios públicos. ¿Cómo vamos a considerar esta política? Precisamente en su correlación entre la orientación que de el gobernante en su actividad, y las metas que persiga con esa actividad. En ese aspecto ya no se estará afectando la *esfera jurídica* de los particulares, ni se estará buscando la conservación del orden público, tranquilidad, salubridad, etcétera, se está señalando un matiz, una orientación, se está marcando un camino, por el cual la actividad del Estado debe orientarse; en materia fiscal el buscar el mayor número de ingresos, buscar la estabilidad monetaria, el equilibrio de la balanza de pagos, la sana administración de los ingresos. En materia económica, el desenvolvimiento de la industria, la creación de nuevas fuentes de trabajo, la diversificación de la producción agropecuaria, industrial. La ampliación de nuevos mercados, vemos claramente que en este sentido la política económica difiere de la Política Económica, o sea son dos conceptos distintos, y también en materia de política económica, encontramos orden jurídico que señala la política hacia la cual se dirige el Estado. ¿En dónde está ese orden jurídico? En las leyes, en los reglamentos, en los acuerdos administrativos, y en todos los actos administrativos que van encaminados a dar un matiz al Estado en una actividad determinada. Habrá también órganos del Estado que se encarguen de seguir esa política, política exterior del Estado, respeto de la autodeterminación, de la soberanía de los pueblos. Vemos que sí podemos hablar de una política, de una política que más bien equipararíamos al arte de gobernar, al conjunto de reglas para gobernar bien un Estado en un sentido determinado, a la orientación que se da al Estado para conseguir sus metas.

Creemos que hecha esta aclaración, no hay posibilidad de señalar una confusión entre lo que es la policía, el régimen de policía, los poderes de policía y en qué consiste la política del Estado, en un momento y lugar determinados, encaminada a alcanzar sus metas y sus fines.

Para finalizar permítasenos transcribir los siguientes conceptos de Bielsa, expuestos al iniciar el estudio del Poder de policía, en su obra *Derecho administrativo*:<sup>15</sup>

“La función de policía es, sin duda, una de las primeras que ha rea-

<sup>15</sup> BIELSA, *op. cit.*, tomo IV, pp. 1 y 2.

lizado el Estado, o el gobierno del Estado, para asegurar su existencia en el orden interno, pues respecto de la defensa exterior la función correlativa la ha tenido el ejército. Policía, en su acepción más amplia, como función, significa ejercicio del poder público sobre hombres y cosas, realizado con el señalado fin de defensa interior o del orden interno. En el dominio más restringido del Derecho administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la Administración pública con el fin de asegurar el *orden público* y garantizar la integridad física y aun moral, de las personas, mediante limitaciones impuestas a la actividad individual y colectiva de ellas.

La policía administrativa es la acción directa que el Estado realiza para proteger, preventiva y represivamente, la integridad física de las personas y de las cosas, en el orden moral y de la economía pública en lo que pueda afectar *inmediatamente* a las primeras. Ese orden es un presupuesto de existencia de la propia Administración pública.”