

## CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DE POLICIA ADMINISTRATIVA

Allan R. Brewer-Carías

Dentro de los cometidos del Estado, además de la actividad de servicio público, de la actividad de fomento y de la actividad de gestión económica se destaca por su importancia y omnipresencia, la actividad de policía, que al igual que los otros cometidos públicos, corresponde a todos los órganos del Estado en sus tres niveles territoriales: nacional, estatal y municipal.

Estas líneas tienen por objeto hacer unas consideraciones generales sobre esta actividad de policía administrativa desde el punto de vista jurídico, a cuya efecto analizaremos, en primer lugar, la noción de policía administrativa; en segundo lugar, la competencia en materia de policía, particularmente en el ámbito municipal; y en tercer lugar, las bases del régimen jurídico de esta actividad del Estado.

### I. LA NOCION DE POLICIA ADMINISTRATIVA

#### 1. *Fundamento constitucional*

El fundamento constitucional de la actividad de policía del Estado, está en el artículo 43 del Texto Fundamental, que regula la libertad, pues esta actividad pública, en su desarrollo está esencialmente vinculada a la idea de libertad. En efecto, esa norma constitucional regula la libertad como el derecho de todos al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social.

De acuerdo a la Exposición de Motivos de la Constitución, esta disposición, redactada en esa forma, sustituyó el viejo y tradicional enunciado de la libertad, que consiste en que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro; nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene y nadie está impedido de ejecutar lo que ella no prohíba.

Ahora bien, esta idea de la libertad, con todas las limitaciones que implica es, sin duda, el fundamento de la actividad de policía del Estado, pues ésta tiene por objeto velar por el mantenimiento del orden público y social, que es el primer límite de la libertad y, además, velar por el respeto de los derechos de los demás, que es el segundo límite de la libertad.

Por tanto, esta actividad del Estado de velar por el mantenimiento del orden público y social y por el respeto mutuo de los derechos constitucionales implica, en primer lugar, la necesaria existencia de la libertad, pero no de una libertad ilimitada, sino de una libertad sujeta a limitaciones y conforme al principio constitucional de la reserva legal, estas limitaciones a los derechos y libertades constitucionales sólo pueden ser establecidos por ley formal. Por tanto, toda actividad de policía requiere previamente de una "regulación de policía" que sólo puede ser establecida mediante ley formal, pues el establecimiento de limitaciones a los derechos individuales está reservada al legislador. Por otra parte, la regulación de policía, además de establecer las limitaciones a los derechos para resguardar el orden público y el respeto de los derechos de los demás, es la que puede establecer la posibilidad de que en el ejercicio de esta actividad policial, con los fines mencionados, los órganos públicos puedan hacer uso de la fuerza pública.

---

## 2. *La finalidad de la policía administrativa*

Ahora bien, de acuerdo a la norma constitucional citada, en la cual, insistimos, está el fundamento de la actividad de policía del Estado, ésta tiene una finalidad específica que es, en primer lugar, el mantenimiento del orden público y social; en segundo lugar, el aseguramiento del respeto de los derechos de las personas, es decir, la protección de la vida, de la honra y de los bienes de las personas; y, en tercer lugar, el evitar el abuso de la libertad de cada quien, en perjuicio tanto del derecho de los demás como de la propia colectividad. Por tanto, es de la esencia de la actividad de policía el compatibilizar el ejercicio de los respectivos derechos ciudadanos, de manera que el ejercicio de la libertad y los derechos por unos, no lesione el derecho de otros, ni lesione a la colectividad en general.

El orden público y social, por tanto, está en la base de toda actividad de policía, configurándose por el conjunto de condiciones de seguridad, de tranquilidad, de salubridad y de moralidad públicas, que hacen posible la vida social ordenada en un momento y lugar determinados.

Por supuesto, ese orden público que concierne a la policía, es el orden material y exterior, considerado como un estado de hecho opuesto al desorden o al estado de turbulencia. Siendo una situación material exterior, no conciernen a la actividad de policía, en general, los desórdenes del espíritu o los desórdenes de conciencia que alguien pueda tener. Ello no compete a la policía, salvo que tengan manifestaciones externas que puedan afectar el derecho de los demás o a la colectividad en general.

Por ello, tampoco conciernen a la policía, en principio, los desórdenes domésticos o domiciliarios, salvo que tengan manifestaciones externas y que, por el desorden, puedan provocar lesión a los derechos ciudadanos de otras personas que, incluso, puedan formar parte de la vida doméstica concreta. De allí que, incluso, una de las excepciones constitucionales a la inviolabilidad del domicilio, sean las visitas sanitarias que pueden efectuar las autoridades en las residencias y domicilios, con la sola exigencia del previo aviso por parte de los funcionarios que las realicen (artículo 62, Constitución).

## 3. *Manifestaciones del orden público*

Ahora, esa noción del orden público como situación material externa, está condicionada, como se señaló, por las tradicionales nociones de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas, las cuales aún siguen siendo la base de la actividad de policía, sobre todo de la policía municipal. De allí que, por ejemplo, la vieja ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1926, en su artículo 1º señale que la Policía Municipal es el ramo de la Administración Pública que tiene por objeto garantizar la seguridad, tanto de las personas, como de la propiedad, la moralidad, salubridad y el orden público en el Distrito Federal.

En este contexto, debe entenderse por tranquilidad pública, la paz y el orden exterior en la vía pública, lo que, incluso, implica, por ejemplo, hasta control de ruidos molestos. Por seguridad pública debe entenderse la seguridad de personas y de bienes y propiedades, para prevenir los ataques contra la integridad física de personas y de las cosas, lo que implica, por ejemplo, actividades de prevención de accidentes y de defensa civil. Por salubridad pública debe entenderse la situación de las personas, de los bienes, de las vías públicas o de los animales, para salvaguardar la salud y la higiene públicas. Esta noción implica el sancionamiento de zonas, lucha contra focos de infección y todo el conjunto normativo y de actividad de salubridad, como por ejemplo las relativas a inmuebles, normas de construcción, aseo o regulación del uso de los recursos hidráulicos para actividades urbanas. Por último, por moralidad

pública debe entenderse la situación del mantenimiento de las buenas costumbres y de la represión de hechos inmorales.

Por supuesto, la noción de orden público vinculada a las nociones de tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas, no es un concepto estático, sino que varía en tiempo y lugar. De allí que lo que pudo haber sido, por ejemplo, una conducta inmoral hace varias décadas, hoy puede que no lo sea, porque han cambiado las costumbres y ha cambiado la forma de percibir las relaciones individuales en el medio social.

#### 4. *Carácter de la policía administrativa*

Otra noción que hay que destacar al referirnos a la actividad de policía es el carácter de esta actividad estatal. Normalmente se dice que la actividad de policía administrativa es una actividad de carácter preventivo, en contraposición a la policía judicial, que sería de carácter represivo. Sin embargo, esta es una forma equivocada de enfocar el asunto, pues la actividad de policía administrativa tiene el carácter de ser tanto preventiva como represiva.

En efecto, en primer lugar, es una actividad del Estado esencialmente preventiva en el sentido de que tiene por objeto *evitar* que se produzcan desórdenes o trastornos del orden público y social y, por tanto, implica la adopción de medidas de seguridad, de regulación de actividades que representen peligro al orden público, y la adopción de medidas para preservar ese orden. De allí que la actividad de vigilancia sea fundamental dentro de la actividad de policía para prevenir las manifestaciones contrarias al orden público.

En consecuencia, dentro de las funciones más importantes de la policía administrativa está la de vigilancia general, particularmente en el campo local, para asegurar el bienestar de la colectividad evitando que pueda ser perturbado con acciones individuales o colectivas, y para evitar las infracciones a los derechos y libertades individuales de los ciudadanos.

Pero la actividad de policía administrativa no se agota en una actividad preventiva, también y en segundo lugar, es una actividad represiva, en el sentido de que tiene por objeto *restablecer* el orden público cuando éste ha sido violado y vulnerado. La policía, así, tiende a eliminar, en su actividad represiva, las perturbaciones al orden que se hayan producido y a restablecer dicho orden, incluso mediante la utilización de la fuerza pública y de medidas coactivas, lo que implica la posibilidad de ejercicio de coacción sobre personas o sobre bienes con ese objetivo del restablecimiento del orden público.

En todo caso, sí hay una diferencia entre la policía administrativa y la policía judicial, la cual radica en el hecho de que la policía judicial sólo interviene cuando se ha cometido un hecho punible y, por tanto, es una actividad de preparación para la represión judicial en el sentido de que la policía judicial no es policía preventiva ni puede ni debe cumplir funciones de policía preventiva. Es una policía de preparación de la represión judicial que se realiza de manera posterior a la comisión de hechos punibles. Esa es, en realidad, la diferencia entre la policía administrativa y la policía judicial.

#### 5. *Clases de policía administrativa*

La policía administrativa, como cometido esencial del Estado, puede ser clasificada en varias formas.

A. *La policía administrativa en sentido material y en sentido subjetivo (orgánico)*

En primer lugar, puede distinguirse la noción de policía administrativa según se la enfoque desde el punto de vista objetivo o desde el ángulo subjetivo. Así, al hablar de policía podemos referirnos tanto a una actividad del Estado como a un conjunto de órganos o un cuerpo de funcionarios que ejercen esta actividad en forma específica.

Esencialmente, la actividad de policía administrativa es una *actividad del Estado*, que corresponde a todos sus órganos. Toda entidad estatal, por esencia, realiza una actividad de policía en el sentido de velar por el orden público y social o por el respeto de los derechos de los demás. Por ello, la policía no es sólo un conjunto de funcionarios uniformados, sino que ante todo es una actividad del Estado que corresponde a todos sus órganos en relación a las competencias que les corresponden y a las actividades que realicen, siempre que las mismas tengan relación con el orden público y social y con el respeto a los derechos de los ciudadanos.

En esta forma, basta consultar la Constitución para constatar que el ejercicio de las competencias que se enumeran en los artículos 136 (Poder Nacional), 17 (Estados) y 30 (Municipios), da origen a actividades que, en general, al tener que ver con las conductas ciudadanas, siempre llevan aparejada una actividad de policía. En estas normas está el fundamento de la noción de policía administrativa en el sentido objetivo, como actividad.

Pero también, por supuesto, la noción de policía administrativa tiene una connotación subjetiva u orgánica. Aquí nos referimos al conjunto de órganos y de sujetos que realizan específicamente esas actividades estatales, es decir, bajo este ángulo se habla de la policía como "cuerpos" o "fuerzas de policía".

El sentido también se deduce de la propia Constitución donde, incluso, en el artículo 134 se hace referencia a las "fuerzas de policía" que deben crearse en los Estados y Municipios de acuerdo a la ley, o en los artículos 17 y 137, donde se hace referencia a los "servicios de policía". noción que tiene una connotación orgánica, referida a órganos de policía, que también existen en los tres niveles territoriales del Estado, el nacional, el estatal y el municipal.

En todo caso, debe quedar claro que no siempre los órganos de policía, las fuerzas de policía, o los cuerpos de policía son *cuerpos uniformados* de policía de seguridad. Piénsese sólo en la policía sanitaria, formada por un cuerpo de funcionarios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a los que corresponde velar por el mantenimiento de la salud y de la salubridad, por ejemplo, de alimentos y bebidas. Piénsese también en los cuerpos de policía formados por inspectores de espectáculos públicos a nivel local, o los inspectores de construcciones y urbanismo de las ingenierías municipales, a los que corresponde realizar una actividad típica de policía en el campo del control urbanístico local.

Por tanto, aun cuando subjetivamente se puede hablar de cuerpos o fuerzas de policía, no siempre éstos son cuerpos uniformados y armados, sino que lo general es que haya cuerpos de policía que realizan esa función sin la necesidad de un uniforme o un arma.

B. *La policía general y las policías especiales*

Otra forma de analizar el tema de la clasificación de la policía administrativa es distinguiendo entre la llamada policía general y las policías especiales.

La policía general se identifica, normalmente, con la policía municipal, vinculada a la noción clásica del orden público: seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas. Esa viene a ser, en realidad, la policía general en su sentido tradicional, normalmente de la competencia estatal y municipal.

Pero, paralelamente a la policía general, debido al progreso de la vida económica y social, de las relaciones sociales y de las actividades colectivas, la misma noción de orden público ha ido ampliándose, abarcando otros campos. Como ya señalamos, la noción de orden público no es estática, sino que va evolucionando y, al ampliarse, han surgido las llamadas policías especiales para atender aspectos específicos de ese orden público y social: policía de fronteras, policía industrial, policía fiscal, policía de licores, policía minera, policía aduanera, policía de la identificación y de control de extranjeros, etc. Todas éstas son policías especiales dentro de la actividad del Estado.

Gran parte de estas policías especiales las ha asumido, a nivel nacional, una de las cuatro Fuerzas de las Fuerzas Armadas Nacionales, las Fuerzas Armadas de Cooperación o Guardia Nacional. Por ello, como cuerpo de policía, puede considerarse como una de las policías nacionales con base en la vieja Ley del Servicio Nacional de Seguridad de 1938 y que tiene a su cargo actividades de policía especial, como por ejemplo, en materia ambiental, forestal, de tránsito, de resguardo, de licores e incluso de drogas, aun cuando no con carácter exclusivo.

### C. *La Policía Nacional, la Policía Estatal y la Policía Municipal*

Por último, también puede establecerse otra distinción entre las policías administrativas de acuerdo a la distribución vertical del Poder Público. Así, puede hablarse, en primer lugar, de policías nacionales, que serían, por ejemplo, la Guardia Nacional, en el campo de las policías especiales y de cooperación en la policía general; la Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), en el campo de la policía de seguridad, particularmente de seguridad del Estado; la policía, militar. En segundo lugar, están las policías estatales que, como cuerpos de policía, realizan funciones en materia de orden público general. Y en tercer lugar, las policías municipales, también con competencia en materia de orden público general.

Hay, por tanto, tres niveles de policías que derivan de la distribución vertical del Poder Público conforme a nuestro sistema federal y descentralizado.

## II. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE POLICIA Y LA POLICIA MUNICIPAL

Ahora bien, conforme a ese sistema de distribución del Poder Público, puede decirse que la competencia pública en materia de policía es una competencia concurrente entre los tres niveles territoriales del Estado; y por su significación es, además, una competencia histórica y esencialmente local.

### 1. *El carácter esencialmente concurrente de las competencias en materia de policía*

En efecto, ante todo debe señalarse que las competencias estatales en materia de policía son competencia necesariamente concurrentes, en el sentido de que la actividad de policía no es una actividad exclusiva de ningún nivel territorial u órgano del Estado sino que le corresponde a todos sus órganos y, por tanto, corresponde a los tres niveles de distribución del Poder. Por eso hay competencias nacionales, estatales y municipales en materia de policía, las cuales están vinculadas a las actividades que, de acuerdo a la Constitución, se distribuyen en los tres niveles.

### A. *Las competencias nacionales en materia de policía*

De acuerdo con el artículo 136 de la Constitución y sin analizar ahora la innumerable cantidad de leyes donde hay regulaciones específicas en la materia, resulta claramente que en el nivel nacional hay competencias específicas en materia de policía general y de policías especiales.

En cuanto a la policía general, el ordinal 2º de dicho artículo consagra una tarea propia de policía de seguridad al atribuir al Poder Nacional la competencia en materia de conservación de la paz pública y la recta aplicación de las leyes en todo el territorio nacional. Esta atribución, sin la menor duda, le asigna al Poder Nacional una competencia en materia de policía general y, particularmente, en materia de policía de seguridad.

Pero además, si se analiza detenidamente el mencionado artículo 136 de la Constitución la enumeración de las competencias que contiene lleva a la identificación de una multitud de policías especiales: policía de extranjeros (ordinal 4º), policía de identificación (ordinal 5º), policía monetaria (ordinal 7º), policía fiscal (ordinal 8º), policía aduanera (ordinal 9º) policía rural —cuando habla de preservación de montes, aguas, recursos naturales— (ordinal 10º), policía minera (ordinal 10º), policía de pesas y medidas —que era una competencia tradicional municipal que en la Constitución de 1961 fue nacionalizada, sobre todo al regularse el sistema de metrología legal— (ordinal 12º), policía de la educación (ordinal 16º), policía sanitaria (ordinal 17º), policía agropecuaria (ordinal 18º) y policía de los transportes (ordinal 20º). Todas éstas son actividades que dan origen a policías especiales, muchas de ellas de ejercicio concurrente entre el Poder Nacional y los estados y municipios.

Además, la Constitución, luego de enumerar las competencias que dan origen a actividades de policía general y de policías especiales, en el ordinal 5º del artículo 136 se refiere a los "servicios de policía nacional", con una connotación no tanto de actividad del Estado sino más bien en sentido subjetivo, como cuerpos de policía nacional. Sin embargo, aún no se ha dictado en el país una Ley de policía nacional o una Ley nacional de policía, como existe en cualquier país desarrollado jurídicamente. En Venezuela, puede decirse que no se ha dictado a nivel nacional ni una sola ley general en materia de policía, dejando a salvo las viejas regulaciones relativas a la Guardia Nacional y las regulaciones en materia de policías especiales que existen dispersas en todas las leyes especiales.

### B. *La competencia estatal en materia de policía*

El segundo nivel de competencia territorial es el nivel estatal. La Constitución, en el artículo 17, ordinal 5º, le atribuye a los Estados lo que puede considerarse como la única de las competencias sustantivas que enumera dicha norma, porque todas las demás son de carácter formal, y es la de organizar la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas en la competencia municipal.

En esta forma, a nivel de los Estados tendría que haber una regulación que determine y que regule las actividades de policía urbana y rural que corresponden a las gobernaciones de los Estados y a sus autoridades, y que además determine las actividades de este servicio que corresponde al ámbito municipal. Sin embargo, ningún Estado de la República, en la época contemporánea, ha regulado su actividad de policía ni ha establecido regulaciones en materia de policía urbana y rural. En los Estados, ciertamente, aún quedan como reminiscencias reguladoras, unos viejos monumentos jurídicos que existieron durante el siglo pasado, que son los viejos Códigos de Policía, donde se encuentran todavía las regulaciones básicas de la policía estatal y municipal. Sin embargo, son Códigos que no han sido actualizados, con regulaciones sobre materias, muchas de las cuales han sido nacionalizadas y reguladas por leyes especia-

les y que son ejercidas como competencias nacionales; o sobre materias o actividades que ya no existen.

El equivalente a los viejos Códigos de Policía de los Estados, en el Distrito Federal, es la vieja Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1926. Todavía ahí se regulan las formas de las carrozas y los carruajes y la circulación de las bestias por las calles de Caracas. Sin embargo, es un texto vigente que ni siquiera ha sido reformado en los últimos 70 años. En esta misma situación se encuentran todos los Códigos de Policía de los Estados, que tendrían que ser reformados para adaptarlos a las situaciones actuales.

En todo caso, los Estados, aparte de la competencia general en materia de policía urbana y rural, tienen la potencialidad de ejercer una serie de competencias enumeradas en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias de los Poderes Públicos de 1989, texto que les abre la posibilidad como cuerpos territoriales intermedios, para ejercer una serie de actividades que conllevan a tareas de policía administrativa.

La Ley de Descentralización, en efecto, en el artículo 4, establece que podrán ser asumidas por los Estados cuando celebren los convenios respectivos con los órganos del Poder Nacional, una serie de competencias concurrentes, entre las cuales originan actividades de policía las siguientes: la defensa civil, la protección de la familia y de los menores; la educación; salud pública (policía sanitaria); la promoción de la industria, la agricultura y el comercio (por ejemplo, protección al consumidor, que no es otra cosa que policía de precios en el comercio); conservación y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales (policía ambiental y de los recursos naturales renovables) y ordenación del territorio.

A esta enumeración, la Ley agrega las competencias nacionales que, conforme al artículo 11, se transfieren a los Estados y que éstos asumirán cuando las Asambleas Legislativas dicten las leyes respectivas. En esa enumeración está el aprovechamiento de los minerales no metálicos, que puede abrir el campo para una nueva policía minera; y la asunción de competencias en materia de carreteras, puentes, autopistas, puertos y aeropuertos, que puede abrir el campo para una policía de circulación y transporte.

En materia de policía, sin embargo, la Constitución no sólo establece la competencia genérica de los Estados en materia de policía urbana y rural, a lo cual se agregan las competencias enumeradas en la Ley de Descentralización, sino que también hace referencia expresa a los servicios de policía de los Estados. En efecto, en el artículo 137 de la Constitución, se precisa que los Estados y Municipios sólo pueden organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley, haciendo referencia evidente a la policía como conjunto orgánico y que, en el ámbito estatal y municipal, en principio, la ley tendría que regularla.

Sin embargo, en la actualidad no existe ley alguna que regule la forma de constitución de las fuerzas de policía de los Estados; éstas existen desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución. Posteriormente, sin embargo, no se ha dictado ley alguna que regule nada conceniente a las fuerzas de policía de los Estados.

La situación es distinta a nivel municipal, donde sí hay una norma contenida en el artículo 36, ordinal 16º, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que le atribuye a los Municipios la competencia para crear los servicios que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de competencia municipal, donde, sin duda, puede ubicarse el fundamento legal para la creación de las fuerzas o cuerpos de policía municipales.

Sin embargo, a nivel estatal, la Constitución estableció la competencia de los Estados para organización de la policía urbana y rural y la determinación de las

ramas de este servicio que corresponde al nivel estatal y municipal, precisamente para no sobrecargar financieramente a los Municipios.

Así, la Exposición de Motivos de la Constitución dice al respecto que:

“La competencia estatal, en materia de policía (que se atribuye en el artículo 17) es el resultado del análisis de la realidad. En las circunstancias actuales (las de comienzos de los sesenta) es evidente que una policía municipal, con las limitaciones inherentes a las posibilidades del Municipio, carece de la capacidad necesaria para atender a todo el requerimiento del orden público. De hecho existe en cada Estado una policía convenientemente dotada, pagada por el tesoro estatal, y cuyo sostenimiento sería injusto hacer gravitar sobre el Fisco Municipal de la capital del Estado, ya que debe prestar servicio en cualquier lugar del territorio del mismo. Ello no implica la eliminación de la policía municipal que corresponde a la propia índole de los servicios desarrollados por el Municipio”.

En consecuencia, queda claro que la intención del constituyente, a pesar de la creación de las policías estatales, no fue en forma alguna la eliminación de la policía municipal.

### C. *La competencia municipal en materia de policía*

En efecto, la competencia municipal en materia de policía puede decirse que es una competencia de la esencia del Municipio y que corresponde a las materias propias de la vida local que se enumeran en el artículo 30 de la Constitución. En efecto, allí se atribuye al Municipio competencia en materia de abastos, circulación, salubridad, asistencia social, turismo y policía municipal, por lo que son propias de la vida local las atribuciones del Municipio en materia de policía del urbanismo, de abastos y mercados, de circulación, de salubridad y de turismo.

Por ejemplo, en materia de circulación, la policía debe ser esencialmente local, por lo que desde el punto de vista institucional, puede decirse que es una alteración constitucional la idea de que debe haber una “Inspectoría Nacional del Tránsito” que se ocupe de la circulación en las ciudades. Ello no tiene sentido. Esa Inspectoría sólo tendría sentido en los ámbitos de la circulación que son por esencia nacionales, por ejemplo, el otorgamiento de placas, y de licencias y títulos, que antes eran de la competencia local; pero regular las horas de circulación en una ciudad, como el contenido en el derogado Decreto denominado del “Día de parada” no puede ser competencia nacional. Ese aspecto es parte esencial de la policía municipal de circulación, que tiene por objeto decidir cómo y dónde, a qué hora y en qué forma se puede circular por las calles urbanas. Esa es competencia de los cuerpos de policía municipal en todas partes del mundo. Sin embargo, en general, en nuestro país tenemos cuerpos de policía municipal que no se ocupan del tránsito ni de la circulación en las ciudades, y pretendemos que un cuerpo nacional de policía de circulación se ocupe de ello.

### 2. *El carácter esencialmente municipal de la policía administrativa*

En todo caso, la actividad de policía administrativa no sólo es una competencia concurrente entre los tres niveles territoriales del Estado, sino que, en definitiva, es una actividad esencialmente municipal; es la actividad más propia de la vida local, porque el Municipio es el que está más cerca del ciudadano, más cerca de su actividad y, particularmente, más cerca de su actividad urbana.



Así, en el ámbito municipal debe agregarse a las competencias que están enumeradas en la Constitución y que dan origen a actividades de policía, las que detalla el artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ahí se atribuyen al Municipio competencias en materia de acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales (ordinal 1º), lo que constituye una típica actividad de policía de salubridad local.

También se enumera la competencia municipal en materia de urbanismo, construcciones, arquitectura, ornato público (ordinal 3º), lo que origina una típica actividad de policía de control del desarrollo urbano y de las construcciones, de la adecuación de éstas a las normas urbanísticas, del control de edificios ruinosos, actividades todas típicamente de policía urbana. Otra competencia de los Municipios es en materia de usos de las vías públicas, sitios de recreación, parques y jardines, que dan origen a actividades típicamente de policía urbana. También atribuye la Ley Orgánica al Municipio, competencia en materia de ordenación del tránsito de vehículos y de personas en la vía pública (ordinal 6º), típica actividad de policía de circulación. Adicionalmente, se atribuye al Municipio competencia en materia de servicios de transporte público urbano de pasajeros (ordinal 7º), típica actividad que da origen a una policía de los transportes en el campo municipal. También son competentes los Municipios en materia de abastos, mataderos y mercados, lo que origina una típica actividad de policía de abastos. El artículo 36 de la ley también asigna a los Municipios competencia en materia de espectáculos públicos y publicidad comercial (ordinal 9º), lo que da origen a la policía de moralidad y seguridad públicas. Corresponde también al Municipio la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental (ordinal 10º), el aseo urbano y domiciliario (ordinal 12º), y los cementerios (ordinal 15º), lo que da origen a una actividad de policía general de salubridad. Por último, la ley atribuye al Municipio competencia en materia de protección civil y de servicios de prevención y lucha contra incendios (ordinal 13º), todas originantes de típicas actividades de policía municipal de seguridad.

En todo caso, todas estas otras actividades de policía, unas generales y otras especiales, corresponden a todos los órganos del Municipio a través de sus funcionarios y sus organizaciones.

Pero aparte de esas actividades que corresponden a todos los funcionarios y órganos del Municipio, la ley atribuye a la competencia municipal, también, el crear servicios que tengan a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal y, dentro de esos servicios, sin duda, está la creación de una policía municipal como policía uniformada para la realización de actividades de policía general: mantenimiento y restablecimiento de la tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad públicas. Sin embargo, y en definitiva, estos cuerpos de policía serán siempre paralelos a otros cuerpos del servicio de policía que tienen que existir en el Municipio, como serían, por ejemplo, el cuerpo de inspectores de la ingeniería municipal, con funciones de policía de urbanismo y de construcción.

En todo caso, de la enumeración del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal resulta que básicamente, en la Ley lo que se regula es un conjunto de competencias de los Municipios en materia de policía urbana. En realidad hay muy pocas regulaciones en materia de policía rural, salvo la competencia general de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad públicas, es decir, de policía general que los cuerpos de policía municipal pueden realizar también fuera de las áreas urbanas, es decir, en las áreas rurales del Municipio respectivo. En todo caso, aparte de ello, no hay otras regulaciones en materia de policía rural, salvo las que contienen a nivel estatal las tradicionales regulaciones de los Códigos Orgánicos de Policía donde se establecen normas sobre policía rural: en materia de ganadería, de cercas, de compatibilidad de uso para cultivo y cría de animales, etc.

---

En efecto, en estos Códigos Orgánicos de Policía de los Estados se regulan muchas actividades, por ejemplo, en materia de control ambiental y de recursos naturales, reguladas en leyes nacionales como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas y la Ley Orgánica del Ambiente. Sin embargo, son normas que, si bien son nacionales, y hay organismos nacionales encargados de ejecutarlas, está prevista su transferencia en parte a los Estados, siendo, además, competencias concurrentes como resulta de la enumeración del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

### III. REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POLICIA ADMINISTRATIVA

La actividad de policía, como actividad esencial del Estado, es una actividad que necesariamente tiene que estar sometida a un régimen jurídico preciso que en la actualidad no está adecuadamente regulado, y ello, particularmente, por el hecho de que afecta o tiene relación con los derechos y libertades individuales. Por ello destacamos el contenido del artículo 43 de la Constitución, donde está el fundamento de la actividad de policía como limitativa de derechos fundamentales para mantener el orden público y para asegurar el respeto de los derechos de los demás.

Por tanto, la actividad de policía, al afectar las libertades y los derechos de las personas con la finalidad de mantener el orden público y el respeto de los derechos de los demás, tiene que estar sometida a una estricta regulación legal a los efectos de determinar hasta dónde puede llegar el ejercicio de los derechos individuales, de manera que el ejercicio de éstos no signifique desorden o perjuicio a la colectividad, ni signifique que el ejercicio de los derechos por algunos se haga en perjuicio de los demás, evitándose así que haya abuso de la libertad. Todo ello tiene que estar establecido en normas de rango legal.

En efecto, si la libertad es el derecho de todos de hacer lo que no perjudique a otros, en alguna norma tiene que estar regulado lo que pueda perjudicar a otro o a otros o a la colectividad. Si hemos dicho, además, que la libertad es la situación de las personas de no estar obligadas a hacer lo que la ley no ordene; por tanto, para que pueda haber una orden de hacer emanada de una autoridad o funcionario dirigida a un ciudadano, es necesario que estén legalmente reguladas las obligaciones legales en beneficio de la colectividad o para proteger a otros y las competencias de los órganos respectivos. Sólo así la autoridad de policía puede ordenar.

Asimismo, si hemos dicho que la libertad es también el que nadie esté impedido de ejecutar lo que la ley no prohíba, para que pueda haber una orden de no hacer emanada de una autoridad, tiene que haber una regulación que prohíba o restrinja determinadas actividades y que atribuya a dicha autoridad suficiente competencia para actuar en ese caso.

Por eso, necesariamente, toda actividad de policía exige e implica una regulación normativa previa fundamental de la actividad, para que pueda saberse hasta dónde puede llegar la actividad de un individuo, de manera que no signifique lesión al orden público y que no signifique lesión al derecho de los demás. La actividad de policía, por tanto, exige ante todo, una necesaria, clara y precisa regulación normativa que siempre implica limitación a los derechos fundamentales a los derechos y libertades.

#### 1. *La regulación legal de la actividad de policía*

En efecto, tratándose de una regulación normativa que requiere limitar o restringir el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales dentro de los marcos esta-

blecidos en la Constitución, es evidente que en esta materia se impone el principio de la reserva legal, en el sentido de que la regulación de la actividad de policía tiene que estar establecida mediante ley formal y no en reglamentos. Es decir, en el ámbito nacional, en un acto emanado de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores (artículo 162, Constitución); en el nivel estatal, en una ley emanada de las Asambleas Legislativas en las materias de las competencias estatales, y en el nivel municipal, en ordenanzas emanadas de los Concejos Municipales respectivos.

Cuando se habla, por tanto, de regulación normativa de la actividad de policía al implicar ella una regulación de las libertades y derechos ciudadanos, lo que es de la esencia de la llamada reserva legal, sólo la ley puede establecer la regulación necesaria y no puede la autoridad administrativa, por vía de reglamento, sin fundamento en ninguna ley, regular y limitar actividades particulares.

Estas "leyes de policía" son las que pueden definir el orden público y sus componentes, que son variables; son las que pueden definir el modo y forma en que cada uno va a utilizar para sí lo suyo propio, de manera que no dañe a otros o no dañe a la colectividad; son las que pueden definir la forma y manera en que cada quien puede ejercer sus derechos, de manera que el ejercicio de los derechos no lesione el derecho de otros y no lesione al orden público; en fin, son las que pueden definir la forma y manera como el libre desenvolvimiento de la personalidad de cada quien, conforme al artículo 43 de la Constitución, no choque con el ejercicio del derecho de los demás y con el orden público y social, cuyo ámbito debe estar definido en esa ley.

Por tanto, no se concibe una actividad de policía ni un cuerpo de policía sin una legislación previa, porque la policía no es una posibilidad general de los funcionarios para prohibir u ordenar, sino una actividad esencialmente regulada en una ley previa sea nacional, estatal o municipal, que prevea cuál es el límite al ejercicio de derechos y libertades individuales para que no lesionen el orden público y social y los derechos de los demás. Además, por supuesto, es esa ley la que debe prescribir cuáles son los medios que tiene el Estado y sus autoridades de policía para prevenir el orden público o para restablecer el orden público que haya sido perturbado.

De ahí que la actividad de policía es una actividad esencialmente sometida a ley. Allí es donde, en nuestro criterio, el imperio de la ley debe prevalecer más que en cualquier otro, porque allí es donde hay más peligro para que la arbitrariedad florezca. Si no hay regulaciones legales precisas y si no hay precisión de los medios de policía que pueden utilizarse, estaríamos en el campo más propicio para la arbitrariedad administrativa.

Por ello insistimos en que la legislación previa requerida en materia de policía, no sólo debè consistir en un cuerpo normativo que limite derechos y libertades para impedir que su ejercicio perturbe el orden público y social y el derecho de los demás, sino en un conjunto normativo que establezca los medios de los cuales se pueden valer las autoridades para lograr el fin de la policía, es decir, el mantenimiento del orden público o restablecimiento del orden público violado.

Así que estas regulaciones legales de policía deben, ante todo, delimitar la noción de orden público y precisar cuáles son los valores esenciales de la sociedad cuya violación implique o se considere desorden y justifique la acción de la policía, lo que, como señalamos, varía en el tiempo y lugar. Y así, multitud de leyes regulan aspectos específicos del orden público como, por ejemplo, en el nivel nacional, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, la Ley de Tránsito Terrestre, la Ley de Minas, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, etc. Asimismo, a nivel estatal, lo contenido en los viejos Códigos de Policías de los Estados y, en el ámbito municipal, las múltiples ordenanzas, por ejemplo, sobre construcciones y urbanismo, abastos, bomberos, cementerios, etc.

---

De lo anterior resulta claro, por tanto, que la actividad de policía es una actividad sometida al derecho, de carácter reglada, primero, en cuanto a la determinación de las limitaciones a los derechos y libertades para garantizar el orden público y para evitar la lesión de los derechos de los demás; segundo, en cuanto al establecimiento de los poderes de la autoridad de policía para dictar órdenes o no hacer, es decir, en cuanto a la regulación de las actuaciones materiales que la policía puede realizar; y, por último, en cuanto al establecimiento de las sanciones que pueden imponerse a los particulares cuando perturben el orden público y social y los derechos de los demás.

Es claro, por tanto, que conforme lo repite el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ningún acto administrativo puede crear sanciones ni modificar las que hubieran sido establecidas en la ley.

## *2. El régimen de la actividad de ejecución en materia de policía*

Toda actividad de policía y todo acto administrativo de policía en el cual se establezcan una orden de hacer o una prohibición o que consista en imponer limitaciones, restricciones, prohibiciones o represiones tiene que tener un fundamento legal.

Ahora bien, en cuanto a las actuaciones materiales de la policía, éstas pueden consistir en coerciones sobre las personas o sobre los bienes o la propiedad y, necesariamente, han de estar prescritas en una ley.

En cuanto a las actuaciones materiales de policía sobre las personas, en cuanto éstas pueden consistir, por ejemplo, en privación de la libertad, mediante arresto, retención por accidentes de tránsito por tiempo limitado, o reclusión obligatoria en los casos de enfermedades de denuncia obligatoria. Puede tratarse también de una restricción a la libertad, como la expulsión de lugares públicos respecto de quien perturbe el orden público. Dentro de estas medidas de policía respecto de las personas, también están las obligaciones que pueden imponérsele a las personas, como, por ejemplo, la vacunación obligatoria; las limitaciones a la circulación, por cuarentena, por ejemplo; o las obligaciones de residencia en un lugar determinado. Todas estas medidas, para poder ser aplicadas, requieren de una regulación legal precisa, como las que existen en materia sanitaria y en los Códigos locales de policía.

En cuanto a las medidas de policía en relación a los bienes, éstas pueden consistir en la extinción de la propiedad, por ejemplo, mediante la medida de comiso, que puede implicar incluso la destrucción de las cosas; o mediante la destrucción de inmuebles que amenazan ruina. Puede tratarse, por ejemplo, de la paralización de una actividad, lo que afecta el patrimonio de una persona, como la clausura o el cierre temporal de un establecimiento, tanto en materia de protección al consumidor, como al medio ambiente o contra actividades dañinas. La patente municipal de industria y comercio, en su origen, no era otra cosa que el acto administrativo individual típico contenido de una licencia de policía municipal otorgada al que va a realizar una actividad comercial o industrial.

Por último, en materia de medidas de policía sobre los bienes también están las multas, las cuales así como el arresto, el comiso, la destrucción de inmuebles, deben estar reguladas en normas de rango legal (leyes y ordenanzas).

Lamentablemente, en nuestro país no existe una ley o Código Nacional de Policía que establezca todas estas medidas, por lo que debe propugnarse una revitalización de los viejos Códigos de Policía de los Estados, y una reformulación de las Ordenanzas municipales para que quede bien regulado el ejercicio de estas medidas.

Este régimen legal que ha de regular las prohibiciones, restricciones y limitaciones a los derechos para mantener el orden público, y que permite la actuación material de la policía, y que necesariamente tiene que existir para que ésta pueda legítimamente

producirse, implica que en este campo tenga una enorme importancia tanto el principio de la legalidad como el principio de la razonabilidad, pues en ellos está el límite a la actividad de policía y a la discrecionalidad de las medidas de policía.

#### A. *La adecuación al principio de legalidad*

En efecto, en cuanto a la adecuación al principio de la legalidad, es necesario tomar en cuenta, sobre todo cuando se ejerce la actividad de policía material, que ésta es una actividad sublegal que, por tanto, debe ajustarse a las leyes de policía (reserva legal), por lo que la autoridad administrativa no puede por vía de actividad material de policía administrativa, crear restricciones a los derechos y libertades. Como lo establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 10: "Ningún acto administrativo podrá crear sanciones ni modificar las que hubieren sido establecidas en las leyes". En otras palabras, las sanciones en materia de policía, sólo pueden ser establecidas por ley formal y no en la vía administrativa, por el carácter sublegal de la actividad.

Otros principios de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son perfectamente aplicables a las actividades de policía administrativa. Por ejemplo, el respeto de la jerarquía de los actos administrativos, que se refuerza por la jerarquización de las fuerzas de policía, y que implica que el acto del inferior no puede violar lo establecido por el superior (artículo 13 LOPA). Está también el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos, también establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que implica que si existe un cuerpo normativo de carácter ejecutivo, no se puede pretender modificar ese cuerpo normativo por un acto de efectos individuales, así sea dictado por la misma autoridad que dictó el reglamento, siendo necesario reformar la norma para poder adoptar el acto individual. Otro principio fundamental en esta materia de policía administrativa es el de la irretroactividad de los actos administrativos, en el sentido de que la autoridad de policía puede cambiar de criterio en la aplicación de una ley, pero los nuevos criterios sólo pueden aplicarse a futuro, lo que significa que no se puede cambiar un criterio hacia el pasado y pretenderse, por ejemplo, sancionar una actividad acaecida con anterioridad al cambio de criterio (artículo 11 LOPA). También se destaca el principio del respeto a la cosa juzgada administrativa y de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos.

#### B. *La adecuación al principio de la razonabilidad*

Pero lo más importante en materia de policía es la adecuación al principio de la razonabilidad, porque normalmente en la aplicación de las medidas de policía hay una buena carga de discrecionalidad, desde el momento en que con frecuencia la ley autoriza, por ejemplo, que se apliquen sanciones "según la gravedad de la falta". En estos casos, la apreciación de la gravedad de la actuación de los ciudadanos corresponde a la autoridad de policía y en esa apreciación el principio de la razonabilidad es fundamental para evitar actividades caprichosas o arbitrarias.

El principio fundamental en esta materia está también en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el artículo 12, que es un texto a tener en cuenta por todas las autoridades de policía, en todos los niveles. Establece esta norma que cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad, es decir, debe haber una proporción entre la acción administrativa y el hecho que la provoca; la adecuación al supuesto de hecho, es decir, correspondencia entre los motivos fácticos que provocan la actuación y la medida concreta; correspondencia con los fines de la norma, de manera que se respete con la actuación la in-

tención o finalidad de la norma; y, en todo caso, que al dictarse el acto o la medida se cumpla con los trámites, requisitos y formalidades establecidos. Por ello, el poder de policía, por más discrecional que en un momento determinado pueda ser, no es ni puede ser ilimitado, ni arbitrario, ni irrazonable, ni discriminatorio, ni excesivo, ni desproporcionado, y esos son los límites a la actividad de policía; debe buscarse un justo equilibrio entre la necesidad y la razonabilidad de la medida y, en definitiva, también entre el orden público y el interés particular.

Esto implica una serie de limitaciones a las medidas de policía, que son principios fundamentales que tienen que guiar esta actividad. En primer lugar, debe tratarse de medidas razonables impuestas por la necesidad de la acción, y por tiempo o duración determinada, lo que es esencial para la razonabilidad.

En segundo lugar, las medidas deben ser de aplicación restrictiva, en el sentido de que deben estar guiadas por el principio de la interpretación más favorable respecto de la libertad; es el principio llamado *favor libertatis* o *in dubio pro libertate*. Ello resulta del hecho de que en definitiva, la "regla" de la actividad de policía es la libertad, siendo la excepción la restricción, por lo que la aplicación de la medida siempre debe buscar un mínimo de restricción a la libertad, teniendo que ser justificada y adecuada.

En tercer lugar, la medida de policía tiene que ser de aplicación proporcional, es decir, debe adecuarse a los presupuestos de hecho que autorizan la actuación, de manera que exista proporcionalidad, por ejemplo, entre la gravedad del desorden, la medida que se adopte para restablecer el orden y los derechos individuales que estén en juego.

En cuarto lugar, tiene que haber una adecuación precisa entre la medida de policía que se adopte y la finalidad perseguida por el Legislador al limitar la libertad y permitir la actuación de la policía, quedando, por supuesto, proscrita toda forma de desviación de poder.

En quinto lugar, debe haber una adecuación entre la medida de policía aplicada y el régimen general de los derechos y libertades, en el sentido de que la medida que se adopte no puede ser discriminatoria, por lo cual los principios de igualdad, equivalencia, proporción y paridad deben siempre guiar la acción administrativa.

Las medidas de policía, además, deben tener como límite fundamental el respeto a la dignidad humana, lo que implica, por ejemplo, el respeto a la vida, a la integridad de la persona, a su honor, quedando proscrita toda actuación vejatoria; el respeto al derecho de toda persona a no ser obligada a acusarse a sí misma; el respeto al ámbito de la libertad de conciencia, y el respeto a la intimidad de la persona, a la inviolabilidad del domicilio y de su correspondencia.

### 3. *Importancia del procedimiento administrativo*

Por supuesto, en esta materia de policía y de las actuaciones de la autoridad de policía, el procedimiento administrativo configura la garantía fundamental de un "debido proceso" en sede administrativa, razón por la cual el respeto de sus principios son fundamentales.

Entre esos principios se destacan los siguientes:

#### A. *La exigencia de la decisión previa*

En primer lugar, el principio de la exigencia de una decisión formal previa, es decir, para que pueda haber una actuación material de policía se requiere de un acto administrativo previo. Así lo establece expresamente el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, conforme al cual, ningún órgano de la

Administración Pública puede realizar actividades materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, como son las actividades de policía, sin que previamente haya sido dictada una decisión que les sirva de fundamento.

*B. El principio de la competencia*

En segundo lugar, está el principio de la competencia del funcionario, quien para actuar requiere no sólo de texto expreso, sino de ejercicio personal por el órgano respectivo, salvo casos de delegación legalmente permitida.

*C. El respeto de las garantías procedimentales*

En tercer lugar, está la exigencia del respeto a las garantías procedimentales, es decir, a las garantías formales del procedimiento, de manera que se asegure una justa aplicación y ejecución del derecho. Entre estas garantías está, primero, la exigencia de la notificación de toda orden policial al interesado, con explicación clara de la conducta que se le impone (motivación), cumpliéndose los requisitos formales contenidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Esta notificación previa, que es elemento esencial del debido proceso, es por supuesto obligatoria cuando se trate de actos que afecten derechos subjetivos o intereses legítimos, como son los que tienen conexión con las actividades de policía; y en ella debe informarse con precisión, por ejemplo, las consecuencias del incumplimiento eventual de las obligaciones impuestas o de las órdenes impartidas. Pero, además de la notificación previa, la segunda garantía procedimental es la exigencia de la motivación de la decisión, conforme lo exige el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que siempre es obligatoria en materia de policía.

*D. El respeto de las normas de ejecución*

En cuarto lugar, está el respeto de las normas de ejecución de los actos administrativos que regulan los artículos 78 y 80 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, en todo caso de medidas de policía, la ejecución forzosa de los actos administrativos corresponde a la Administración, salvo que por disposición expresa de carácter legal, deba encomendarse la ejecución a la autoridad judicial; y, por supuesto, la ejecución forzosa sólo puede realizarse mediante las medidas que expresamente prevea y autorice la ley, como el arresto, el apoderamiento de bienes, el comiso, etc.

En los casos de actos administrativos de ejecución personal, por supuesto, sólo el destinatario del acto puede ejecutarlos, no pudiendo en forma alguna el funcionario público sustituirse al interesado. Lo único que puede la Administración para obligar al interesado a cumplir el acto, es constreñirlo en su patrimonio mediante la imposición de multas sucesivas (artículo 80,2 LOPA).

Sólo cuando se trate de actos que no son de ejecución personal por el obligado, es que puede la autoridad de policía proceder a la ejecución subsidiaria, es decir, a ejecutar el acto por cuenta del obligado, sea directamente o encomendándosela a otra persona, a costa del obligado.

*E. Respeto al derecho a la defensa*

Por último, es esencial en materia de procedimientos de policía, el respeto del derecho a la defensa que garantiza el artículo 68 de la Constitución, y que con frecuencia es violado en este campo. Ese derecho a la defensa implica el derecho a ser

oído previamente a la imposición de la orden de policía; el derecho a ser notificado; el derecho de tener acceso al expediente administrativo; el derecho de presentar pruebas; el derecho a ser informado de los recursos que pueden ejercerse contra la actuación, y el derecho a obtener copias simples y certificadas de las actuaciones que afecten los derechos e intereses de la persona.

### *Conclusiones*

Las actividades de policía administrativa, como se ha dicho, son quizás las más importantes que puede realizar Estado alguno, en virtud de la finalidad que persigue: el mantenimiento del orden público y social y el aseguramiento del respeto de los derechos individuales. Esta actividad administrativa, por tanto, interesa a la colectividad e interesa a los individuos.

Sin embargo, por el estrecho vínculo que existe entre la actividad de policía y los derechos y garantías constitucionales, la misma tiene que estar revestida de todas las garantías necesarias, para que no se convierta en la negación de estos últimos y, entre ellas, la más importante, la necesidad de que exista siempre una regulación legal que establezca las medidas de policía y las limitaciones a los derechos y garantías individuales, todo dentro del marco constitucional.

Las otras garantías frente a la actividad de policía son las establecidas en los artículos 46 y 49 de la Constitución: por una parte, la consideración como nulo de todo acto que viole o menoscabe los derechos y garantías constitucionales, y el establecimiento de la responsabilidad personal de los funcionarios que los dicten o ejecuten, tanto civil, penal y administrativa; y por la otra, el derecho de los ciudadanos a ser amparados en sus libertades y garantías constitucionales, frente a los actos de las autoridades que los lesionen.

Es precisamente en el campo de las actividades de policía, por tanto, que el amparo a los derechos y garantías constitucionales debe tener su más destacado desarrollo.