

**COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO
COMPARADO**

**LIBARDO
RODRÍGUEZ R.
(Director)**



ejv editorial jurídica venezolana

Volumen X

**LA POLICÍA
ADMINISTRATIVA**

**AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ
(Coordinador)**

**Volumen en homenaje al profesor
Tomás Hutchinson**

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

**INSTITUTO INTERNACIONAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

**COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO**

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
(Director)

CONSEJO ACADÉMICO:

Christian PIELOW - Alemania
Juan Carlos CASSAGNE - Argentina
Ernesto JINESTA LOBO - Costa Rica
Luciano PAREJO ALFONSO - España
Jacqueline MORAND-DEVILLER - Francia
Luciano VANDELLI[†] - Italia
Olivo RODRÍGUEZ H. - República Dominicana
Carlos DELPIAZZO - Uruguay
Allan Randolph BREWER-CARÍAS - Venezuela

**INSTITUTO INTERNACIONAL
DE DERECHO ADMINISTRATIVO -IIDA**

**COLECCIÓN DE DERECHO
ADMINISTRATIVO COMPARADO**

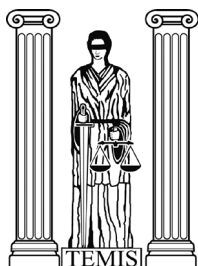
LIBARDO RODRÍGUEZ R.
(Director)

VOLUMEN X

**LA POLICÍA
ADMINISTRATIVA**

AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ
(Coordinador)

Volumen en homenaje al profesor
TOMÁS HUTCHINSON



EDITORIAL TEMIS S. A.
Bogotá - Colombia
2025



ANTES QUE EL LIBRO CIENTÍFICO MUERA

El libro científico es un organismo que se basa en un delicado equilibrio. Los elevados costos iniciales (las horas de trabajo que requieren el autor, los redactores, los correctores, los ilustradores) solo se recuperan si las ventas alcanzan determinado número de ejemplares.

La fotocopia, en un primer momento, reduce las ventas y por este motivo contribuye al aumento del precio. En un segundo momento, elimina de raíz la posibilidad económica de producir nuevos libros, sobre todo científicos.

De conformidad con la ley colombiana, la fotocopia de un libro (o de parte de este) protegido por derecho de autor (copyright) es ilícita. Por consiguiente, toda fotocopia que burle la compra de un libro, es delito.

La fotocopia no solo es ilícita, sino que amenaza la supervivencia de un modo de transmitir la ciencia.

Quien fotocopia un libro, quien pone a disposición los medios para fotocopiar, quien de cualquier modo fomenta esta práctica, no solo se alza contra la ley, sino que particularmente se encuentra en la situación de quien recoge una flor de una especie protegida, y tal vez se dispone a coger la última flor de esa especie.

© Augusto Durán Martínez, Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Fabrizio Fracchia, José Ignacio Hernández G., Manuel Rebollo Puig, Felipe Rotondo, Jorge Enrique Santos Rodríguez, 2025.

© Editorial Temis S. A., 2025.
Calle 17, núm. 68D-46, Bogotá.
www.editorialtemis.com
correo elec.: gerencia@editorialtemis.com

Hecho el depósito que exige la ley.
Impreso en Editorial Nomos S. A.
Diagonal 18 Bis, núm. 41-17, Bogotá.

978-958-35-2139-3 (impreso)
3277 2025016035
978-958-35-2140-9 (e-book)

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, por medio de cualquier proceso, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Esta edición y sus características gráficas son propiedad de Editorial Temis S. A.

PRESENTACIÓN

El Instituto Internacional de Derecho Administrativo -IIDA (www.iida-deradm.com) es una institución sin ánimo de lucro, de carácter académico y científico, que tiene como objeto el fomento y la promoción de la ciencia del derecho administrativo en los diferentes países y en el marco de la comunidad internacional, para lo cual desarrolla actividades tendientes al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

a) Promover el estudio, la investigación, la profundización y el conocimiento de las diversas expresiones del derecho administrativo en los diferentes países y desde la perspectiva del derecho comparado.

b) Propiciar la reflexión, el debate, el diálogo y el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros y entre ellos y otras personas u organizaciones interesadas en los temas propios del derecho administrativo.

c) Fomentar y fortalecer la docencia, la investigación, la divulgación y el desarrollo del derecho administrativo en los diferentes países.

d) Las demás que sean conducentes para el logro del objetivo general.

En cumplimiento de esos objetivos, el Instituto tiene la satisfacción de entregar a la comunidad jurídica internacional la Colección de Derecho Administrativo Comparado, cuyo propósito es publicar obras colectivas sobre temas básicos y actuales del derecho administrativo, que permitan, con fundamento en trabajos nacionales que desarrollen el respectivo tema desde la perspectiva de cada país, acometer un análisis de derecho comparado que contribuya al mejor conocimiento y comprensión de esos temas.

Para lograr ese cometido comparatista, el contenido de cada uno de los trabajos, en general, se circunscribe a los elementos conceptuales, doctrinales, normativos y jurisprudenciales vigentes en cada país, sin perjuicio de las referencias a la doctrina, la normativa y la jurisprudencia de otros ordenamientos jurídicos que sean indispensables para la comprensión del ordenamiento nacional. Sobre esa base, el Coordinador del volumen respectivo diseña algunas pautas que permiten responder los interrogantes básicos que plantea el tema analizado y que faciliten el análisis comparativo, los cuales deben ser respondidos por los autores, sin perjuicio de los demás análisis que ellos quieran incluir en el desarrollo del trabajo.

A su vez, con fundamento en los trabajos de los diferentes países, el Coordinador de cada volumen tiene a su cargo la elaboración de un documento de análisis comparativo del tema al cual está dedicado el volumen respectivo.

En ese orden de ideas, el Volumen X de la Colección, que hoy publicamos, está consagrado al estudio de *La policía administrativa*, con el objetivo de que los estudiantes, especialistas y lectores en general puedan tener una visión global y comparada de esta materia, que constituye uno de los temas básicos del derecho administrativo.

En este volumen han participado académicos de siete países, miembros del Instituto, cuyas ponencias se publican en orden alfabético de los respectivos países. La coordinación del volumen y el trabajo final de derecho comparado entre las ponencias nacionales ha estado a cargo del profesor uruguayo Augusto DURÁN MARTÍNEZ, miembro del Instituto.

De otra parte, este volumen está dedicado a la memoria del ilustre administrativista argentino TOMÁS HUTCHINSON (1941-2025), quien fue uno de los miembros fundadores del Instituto y durante su vida académica se destacó en los escenarios jurídico-administrativos de Iberoamérica. En efecto, la actividad académica del profesor HUTCHINSON se desarrolló fundamentalmente en los campos de la docencia y la investigación, lo cual le permitió formar varias generaciones de discípulos y dejar un legado importante de escritos especializados en diversos aspectos de la ciencia del derecho administrativo, que proyectaron y proyectarán su presencia más allá de los límites de su país de origen. Se incluye a continuación, la semblanza del profesor HUTCHINSON, escrita para este volumen por el profesor argentino ALBERTO BIGLIERI.

Finalmente, la dirección de la Colección agradece a los autores y al coordinador el importante y generoso aporte realizado para la publicación de este volumen, que contribuye positivamente al cumplimiento de los objetivos del Instituto. De igual manera, agradece a la Editorial Temis por hacer posible la publicación de estos trabajos académicos.

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Presidente Honorífico del IIDA y Director de la Colección

SEMBLANZA DEL PROFESOR
TOMÁS HUTCHINSON (1941-2025)
(ALBERTO BIGLIERI)

En Argentina en los años noventa, sin web, PDF, ni e-books, el fenómeno editorial estuvo muy concentrado en los análisis e impactos que se derramaban de la Ley 23.696 de privatizaciones y reforma del Estado y en el reordenamiento de alto impacto político que impulsó la Convención Constituyente.

La ley emblema del gobierno de Menem produjo una transformación profunda en los sistemas de contrataciones públicas y en el esquema de responsabilidad contractual y precontractual del Estado y la nueva Constitución Nacional creó una serie de instituciones e institutos, algunos puestos inmediatamente en vigencia (reelección presidencial, integración y elección directa del Senado de la Nación, etc.), otros que paulatinamente fueron entrando en el ámbito de competencia y que sujetos a regulación legal van metamorfoseándose con el vals de la política (Consejo de la Magistratura, Defensor del Pueblo, Jefatura de Gabinete y Auditoría General de la Nación) y otros que a treinta años de la puesta en marcha del nuevo acuerdo intergeneracional, duermen el sueño de los justos (delegación de soberanía en tratados de integración, traspaso completo de justicia subfederal a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Esa época de doctrina concentrada en los grandes autores, costosas impresiones, y caras revistas, el público mayoritariamente se inclinaba por acceder al material que acompañaba las tendencias en boga.

A la distancia, entiendo esos fenómenos más vinculados a la necesidad profesional o académica de acercarse a la actualidad y he dejado de observarlos con ojos críticos desde esa atalaya en el que la minoría ofrece una excusa cómoda, tanto para lo ideológico como para lo exitoso, entendiendo este última lógica ya desde el reconocimiento expreso o tácito que cualquier escritor de cualquier género espera, como al de la preservación política que brinda el sustraerse del debate cotidiano en el primer término.

Puedo dar testimonio desde el efecto que produjo sobre mí, primero en lo intelectual el acceso a la obra de HUTCHINSON, la posición posterior del espectador de sus presentaciones, el admirador protegido y, el compañero y amigo que recorrió los últimos veinticinco años de su carrera con múltiples actividades en común. La docencia, la militancia por la abogacía, la investigación, la producción académica, la política y la profesión liberal.

Muy joven tuve el honor de titularizar la Cátedra A de Derecho Administrativo I en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. El texto obvio que recomendábamos en esos años era el *Derecho administrativo* de ROBERTO DROMI. Las citas y recomendaciones a la Ley 19.549 Comentada de Tomás, y el clásico Régimen de procedimientos (*best seller* nacional, cuya última versión porteña realizamos en coautoría por otra de las extrañas apuestas editoriales de Alejandro Depalma) despuntaba en el horizonte promediando las cursadas y luego se convirtió en la recomendación obligada para el que se había contagiado de nuestra pasión por el derecho que hace material y corporiza la política y la Constitución. Esas obras de culto comparten espacio en los escritorios de la especialidad, todavía ahora en la vida digital.

Creo que fue a fin de siglo cuando vino a titularizar la Cátedra de Derecho Administrativo II (uno de sus tantos gestos invalorable de afecto... o puedo decir cariño ahora que no está, al escocés serio y formal no le hubiera gustado un término tan íntimo como señalar que su designación en la UNLZ fue un cariño o mimo a nuestra relación), que además elevaba la imagen de la Joven Facultad, sobreviviente de tantas batallas y que dejaría la descendencia intelectual en la diversidad de Cátedras que titularizaron los docentes que formó cuando se terminó la edad estatutaria. Fueron sus primeras adjuntas en esa época dorada María Victoria Lorences (hoy titular de Procesal Administrativo) y Viviana Sagrera (en Recursos Naturales) quienes siguen su camino en la actualidad la mayor, ya tradicional, Universidad Nacional del conurbano bonaerense. Formador de formadores.

Tenía una aversión (murió con ella) que, para el que lo desconocía sonaba a falsa modestia. Doy otro testimonio y solemne juramento que era absolutamente sincero. Se negaba a recomendar sus textos a los estudiantes. Creo que descubro secuelas de contagio que él reprocharía, cuando mi hija menor escucha a músicos que repiten sus nombres en sus composiciones. Antes de que lleguen las críticas, melomanía mediante, al hijo de Ángeles y de Josep, le perdonamos todo.

Su extenso recorrido federal en la anotación y comentario legal de las normas procedimentales federales y subfederales horizontalizaron el acceso a su obra. En cada escritorio de un dictaminador de cada provincia, órgano nacional o gabinete municipal hay un régimen local comentado por el *teacher*, nunca tuvo apodos ni diminutivos que le sentaran bien. Y ahí aparece otro fenómeno, algo de Fellini. No me gusta calificarlo como fellinesco porque esa adjetivación lleva por otros litorales. Me refiero al Fellini de Casanova con Sutherland padre. Fui a verlo haciendo largas filas, siete años después de su estreno, a poco de repuesta la democracia y levantada la censura, esperando ver un cine erótico de alto contenido sexual, me volví sin ir a la pizzería, masticando la despiadada crítica del gran italiano sobre la Iglesia

Católica. Eso pasó con la obra de TH, comprabas el “librito” de las normas comentadas como una guía Filcar¹ del procedimiento y te despabilaba a los sopapos sosteniendo la responsabilidad estatal como puro derecho público, la necesidad de agotar la vía y la finitud presupuestaria como marco de la razonabilidad con maestría y contundencia.

Luego la dirección de la Revista de Derecho Público con su pluma quirúrgica, la compañía de Horacio Rosatti² y la convocatoria plural de autores y opiniones multiplicaron esa producción con la fuerza personal y empresarial de Isaac Rubinzal, ya entonces, siguiendo la metáfora cinéfila era un *autor* de culto.

El admirador protegido. En 1999, con los primeros coletazos de la intervención del CIADI por aplicación de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones, HUTCHINSON, ROSATTI y unos pocos más pasaron de la crítica “litúrgica” (como intenté contextualizar con la dificultad de difundir ideas u opiniones minoritarias) a exteriorizar en ambientes más amplios esas ideas ante la predominante opinión mayoritaria. Uno de los eventos anuales principales era el Congreso de los Centros de Estudiantes de Derecho de la Federación Universitaria Argentina, mayoritariamente gobernada por la agrupación estudiantil Franja Morada (FM)³.

Él era todo lo que ya era, y yo era el único titular de cátedra de Derecho Administrativo en una Universidad Nacional que había presidido su Centro de Estudiantes por la FM. Resultado: en Tucumán, en 1999, el Congreso transcurrió entre varios expositores, recuerdo entre ellos a Adelina Loianno, y para el acto de clausura nos anunciaron con el mismo tamaño de letra⁴. Mi exposición, asumo muy politizada, despertó resistencia y disconformidad⁵. No diría que hubo silbatina, pero sí unos pocos y tibios aplausos. Y arrancó él. Fue acercando su tema a mi crítica al problema de la caída de la Concesión de Aguas del Aconquija y la toma de jurisdicción del CIADI, y remató sosteniendo con un apoyo concreto a mi exposición. Claro, con un poco de su enorme histrionismo y el humor inglés que lo caracterizó, me sacó del pantano y me llevó a la cena de despedida sin ningún machucón. En la

¹ Guía Filcar: Una versión argentina de los mapas de rutas y calles, algo así como las Guías Michelin, cuando el GPS no era ni un sueño para Julio Verne.

² Actualmente Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

³ Brazo universitario del partido político Unión Cívica Radical.

⁴ Una suerte de elevación a un altar en el cual habitaban los pocos que, como él, merecían ese privilegio.

⁵ Situación extraña por el Público, pero la crítica a la responsabilidad provincial me sacó el apoyo de la mayoría de los jóvenes que compartían sus simpatías por el alfonsinismo.

dedicatoria de su Tratado de Procesal Administrativo⁶ recuerda este primer episodio de nuestro camino común desde su óptica.

Su huella también quedó en la participación gremial en la abogacía organizada. Fue presidente del Tribunal de Disciplina del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, cargo electivo que desempeñó con su profundo sentido de la justicia y el compromiso de la defensa de la ética profesional. Pero lo más recordado por los colegas en ejercicio liberal de la profesión fue su paso por la Dirección Académica de la Fundación de Ciencias Jurídicas y Sociales del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires. Con un Consejo Académico en los que se distinguían Juan Carlos Cassagne, Roberto Berizonce, Carlos Ghersi, Osvaldo Gozaini y Daniel Sabsay.

La incontable realización de jornadas y seminarios de capacitación a lo largo y ancho del amplio territorio bonaerense para lo que fue la aplicación descentralizada del nuevo Código Contencioso Administrativo, tiene hoy conmemoraciones permanentes. Esa reforma acercó a cada cabecera departamental la justicia administrativa a la ciudadanía, y a sus patrocinantes, que desde 1906 solo podían ocurrir al asiento del Superior Tribunal en La Plata, frustrando en la mayoría de los casos la garantía de acceso a justicia.

Fue una gesta coordinada por los tres mayores exponentes de la especialidad en el espacio geográfico bonaerense. A la desinteresada y horizontal colaboración entre nuestro homenajeado, y Carlos Botassi, nos sumamos muchos otros entre los que se destacaron Daniel Soria, Pablo Perrino Adelina Loianno e Iván Budassi, y los nuevos jueces y camaristas del fuero especializado. Todos juntos brindaron a la abogacía provincial las herramientas necesarias para el nuevo desafío y ese desarrollo espacial y cercano de la nueva incumbencia.

Y fue por ese impulso como desde allí también se organizaron y publicaron las conclusiones de la Primera Jornada Provincial sobre Derecho Ambiental en la que expusieron junto a Hutchinson, Edgardo Donna, Carlos Ghersi y Sabsay. Luego con nuevos materiales aportados por Alberto Bueres y Gozaini se hizo libro la iniciativa al cuidado de Sagrera.

Sus fallos, sus votos en la Cámara Federal Contencioso Administrativa de la Capital Federal y en el Tribunal Superior de Tierra del Fuego, se suman a su legado doctrinario, extenso y disponible para la comunidad administrativista.

Van estas páginas, por convite y generosidad del IIDA y en especial por la ocurrencia de uno de sus tantos amigos internacionales, el vicepresidente

⁶ “A Alberto “Nacho” Biglieri, quien, desde aquellas Jornadas Universitarias en Tucumán, cuando con sus pelos al viento integró el mismo panel, ha compartido reuniones académicas, profesionales y familiares, en suma se ha convertido en un amigo”.

Víctor Hernández-Mendible y en un género que elegí de la gran obra de otro gran administrativista que gozó de su amistad como es BERTRAND GAMBIER y su creatividad para independizar la autobiografía como un método de memoria apto para dejar marcada la huella que algunos personajes inmortales dejan en nuestras vidas.

ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Presentación.....	VII
Tomás Hutchinson (1941-2025). Vida y obra.....	IX

COLOMBIA

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COLOMBIANO

JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ

Introducción.....	3
1. El proceso de construcción de la categoría jurídica “policía administrativa” en el derecho colombiano.....	5
A) El reconocimiento histórico de la “policía administrativa” como actividad administrativa en el derecho administrativo colombiano.....	5
B) La existencia contemporánea de la “policía” y de la “policía administrativa” en el derecho positivo colombiano	9
a) Bases constitucionales del “poder de policía” y de la actividad de “policía administrativa”	9
b) El desarrollo legal del concepto de “policía administrativa”.....	12
c) El contenido del concepto de “policía administrativa” en el derecho colombiano.....	13
2. El contenido de la actividad administrativa de “policía administrativa”.....	16
A) El “orden público” como categoría jurídica que es la finalidad propia de la “policía administrativa”	16
B) Los elementos del “orden público”: seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, y medio ambiente sano.....	21
C) Las formas del poder de policía: “poder, función y actividad de policía” como expresiones del contenido de la actividad de “policía administrativa”	23
a) El poder de policía	25
b) La función de policía	28
c) La actividad de policía	28
d) Recapitulación.....	29

	PÁG.
D) La “policía administrativa general” y las “policías administrativas especiales”	29
3. La distribución de competencias administrativas para el ejercicio del poder de “policía administrativa”	31
A) Las competencias de las autoridades nacionales de “policía administrativa”	32
B) Las competencias de las autoridades departamentales o seccionales de “policía administrativa”	34
C) Las competencias de las autoridades municipales o locales de “policía administrativa”	35
4. Medios o técnicas de la actividad administrativa de “policía administrativa”	37
A) La diversidad de técnicas en que se expresa la “policía administrativa”	37
B) Las técnicas particulares de la “actividad administrativa de policía”	38
C) La clasificación de los medios de policía según el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana	44

ESPAÑA

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA EN ESPAÑA

MANUEL REBOLLO PUIG

1. Sustitución de la policía por el término de actividad administrativa de limitación	51
2. Concepto de actividad administrativa de limitación	56
3. La actividad administrativa de policía	57
A) Concepto	57
B) Noción de orden público	59
4. Relevancia y singularidad de la actividad de policía	63
A) Tesis clásicas sobre la peculiaridad de la policía y su general rechazo por la doctrina española actual	63
B) Pervivencia de la importancia y de cierta singularidad de la policía	65
C) Deber general de no perturbar el orden público	69
5. Límites a las potestades de policía. Proporcionalidad y derechos humanos	72
6. Medios jurídicos de la actividad de policía	79
7. Competencias en materia de policía	92

A) Competencias estatales y autonómicas. En especial, sobre “seguridad pública”	92
B) Competencias municipales: “policía local”	96
8. Control de la actividad de policía.....	98
9. Responsabilidad por daños causados por la actividad de policía.....	100

ITALIA

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

FABRIZIO FRACCHIA

1. Etimología del término policía.....	107
2. Evolución histórica de la noción de policía. Tesis de Ranelletti, Romano y Zanobini	109
3. Doctrinas que rechazan la utilidad de la noción de policía.....	118
4. Criterios para determinar la noción de policía. Ubicación de la actividad de policía dentro de los cometidos del Estado	122
5. Tipologías de policía. Especial referencia a la policía del orden y de la seguridad. Noción de orden público. Órganos competentes en materia de policía	123
6. Medios de la actividad de policía. Límites.....	127
7. Una propuesta teórica que admite la utilidad de la noción de policía, como una disciplina para proteger al “propietario” público. Referencia a los medios de la actividad de policía. Lo que queda hoy de la policía administrativa	131

PERÚ

LAS MEDIDAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA EN PERÚ: ENTRE LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL Y SU INSUFICIENTE TRATAMIENTO

ELOY ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

1. Introducción	141
2. Origen etimológico del término policía	144
3. Evolución histórica del término policía	145
4. Doctrinas que rechazan la utilidad de la noción de policía.....	148
5. Doctrinas que admiten la utilidad de la noción de policía	151
6. Criterios para determinar la noción de la actividad de policía.....	152

	PÁG.
7. Ubicación de la actividad de policía dentro de los cometidos del Estado.....	154
8. Medios de la actividad de policía.....	155
9. Límites de la actividad de policía. Policía y Derechos Humanos.....	157
10. Especies de policía.....	158
11. Policía general.....	161
12. Policía especial.....	162
13. Policía de seguridad.....	162
14. Órganos competentes en el control de la actividad de policía.....	164
15. Control de la actividad de policía.....	167
16. Responsabilidad por daños provocado por la actividad de policía.....	168
17. Sobre la necesaria distinción entre medidas administrativas de policía y el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. El caso de Perú.....	169
18. Las medidas correctivas como un ejemplo de las medidas de policía administrativa en Perú.....	174
A) En el ámbito municipal.....	177
B) En relación con los organismos reguladores.....	179
C) La jurisprudencia y las decisiones administrativas referidas a medidas correctivas.....	181
19. Una novísima norma sobre el tema, que no resuelve los errores y las imprecisiones. Breve referencia a la ley 31.914.....	182
20. Conclusiones.....	186
Bibliografía.....	188

URUGUAY

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA. PERSPECTIVA EN URUGUAY

FELIPE ROTONDO

1. Policía: etimología y referencia histórica.....	195
A) Raíz y sentido del término.....	195
B) Anotación sobre los referidos sentidos.....	195
C) Referencia histórica.....	196
2. Utilidad (o no) de la noción de policía. Criterios de determinación....	197
A) La cuestión en general y en Uruguay.....	197
B) Consideración sobre el fin.....	198

	PÁG.
C) Criterios determinantes de la noción	200
a) Actividad (cometido) del Estado	200
b) Cometido esencial	201
c) Fin	201
d) Mantenimiento de la situación existente	202
e) Poderes jurídicos	202
f) Aspecto orgánico	202
3. El término policía en el Derecho uruguayo	202
A) En el ámbito constitucional	202
a) Constituciones de 1830 y 1918	202
b) Constituciones de 1918, 1934 y 1942	203
B) En el ámbito legal y sobre policía de la seguridad y tranquilidad públicas	204
a) Ley general de policía 1.217 de 6 de julio de 1874	204
b) Ley de Ministerios 3.147 de 12 de marzo de 1907	205
c) Ley Orgánica Policial 13.963 de 22 de mayo de 1971 y su mo- dificativa 4.050 de 23 de diciembre de 1971	205
d) La actual Ley Orgánica Policial 19.315, de 18 de febrero de 2015	205
4. Ubicación de la actividad de policía	205
A) Caracteres	205
B) Rol de la actividad privada	207
a) Detención de personas	207
b) Empresas privadas de seguridad	207
5. Medios de la actividad de policía	208
A) Visión general	208
B) Visión específica	209
C) Sobre policía de salubridad pública	210
D) “Otras policías”	211
E) Medidas de excepción	212
6. Límites. Respeto de los derechos humanos	213
A) Contexto	213
B) Referencia a la policía de la seguridad y tranquilidad públicas	213
C) Incidencia en específicos derechos	214
D) Respeto de los derechos en caso de medidas excepcionales	215
7. Orden público. Especies de policía. La de seguridad y tranquilidad pú- blicas	216
A) Orden público	216
B) Naturaleza	217
C) En la Constitución uruguaya	218
D) En la Ley Orgánica Policial (de la seguridad y tranquilidad públi- cas)	218

	PÁG.
E) Policía judicial	220
F) Otras actividades relacionadas	221
G) Otras policías	222
a) Sanitaria humana	222
b) Sanitaria animal	223
c) Otras en el ámbito departamental	223
d) Policía de asociaciones civiles y fundaciones	224
e) De las profesiones jurídicas	225
f) Otras materias	225
8. Órganos competentes en materia de policía	226
A) Sobre policía de la seguridad y tranquilidad públicas	226
B) Sobre otras policías centralizadas (en el poder ejecutivo)	226
C) Policías fuera del poder ejecutivo	227
9. Control de la actividad de policía	228
A) Relevancia	228
B) Control propio de la policía de la seguridad y tranquilidad públicas	228
C) Controles administrativo externos	230
D) Control jurisdiccional	231
10. Responsabilidad por daños provocados por la actividad de policía	232
A) Principio	232
B) Algunos caracteres y casos	232
11. Anotación final	234

VENEZUELA

LA ACTIVIDAD DE POLICÍA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.

1. Introducción	237
2. Los orígenes del concepto de policía en Venezuela	238
A) La fragmentación del Estado venezolano y los códigos de policía	238
B) La formación del moderno Estado administrativo y la actividad de policía desde el incipiente derecho administrativo	240
3. De la juridificación de la actividad de policía a su giro autoritario	242
A) Las tres transformaciones de la actividad de policía adoptadas a mediados del siglo xx	243
B) La actividad de policía económica y confusa irrupción del concep- to de regulación económica	248

C) El giro autoritario de la actividad de policía en el siglo XXI. El derecho administrativo autoritario populista.....	254
4. Conclusiones	258

ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ

1. Aclaración	263
2. Etimología del término “policía”	264
3. Evolución histórica.....	264
4. Doctrinas que admiten la utilidad de la noción de policía. Criterios para determinar la noción de policía	265
5. Doctrinas que rechazan la noción de policía.....	271
6. Mi opinión.....	274
7. Ubicación de la actividad de policía dentro de los cometidos del Estado	276
8. Medios de la actividad de policía. Límites. Policía y derechos humanos	277
9. Especies de policía	279
10. Órganos competentes en materia de policía.....	279
11. Control de la actividad de policía.....	280
12. Responsabilidad por daños causados por actividad de policía.....	280
Bibliografía	281

COLOMBIA

LA POLICÍA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COLOMBIANO

JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ*

INTRODUCCIÓN

La existencia misma del ser humano supone el reconocimiento de una libertad natural de obrar, es decir, que el punto de partida de la naturaleza del ser humano es la posibilidad de hacer o de no hacer libremente lo que considerara conveniente. Sin embargo, en la medida en que este forma parte de estructuras sociales colectivas, resulta evidente que para la buena marcha de esas estructuras sociales es necesario que se establezcan —explícita o implícitamente— ciertas limitaciones a la libertad individual a efectos de que el funcionamiento social pueda darse en mejores condiciones.

Como resulta de alguna manera evidente, a medida que avanza el proceso de construcción de una civilización y, especialmente, con ocasión del surgimiento del Estado, se produce paulatinamente un reconocimiento de derechos y libertades, pero esto no se hace en términos absolutos, sino que supone unos límites necesarios para el adecuado funcionamiento de la vida social, límites que se encarga de hacer efectivo el Estado. En ese contexto, de alguna manera, se reconoce que una de las razones principales que tiene la existencia del Estado es precisamente establecer y hacer cumplir de manera formal los límites a los derechos y libertades ciudadanas, actividad que de manera principal se encomienda a los órganos ejecutivos o administrativos.

En el marco de esa evolución y del reconocimiento de esa tarea del Estado de limitar derechos y libertades, en términos generales y sin que ello signifique que se desconozca que existe una corriente doctrinal

* JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ. Profesor titular de derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo.

crítica del concepto que sostiene que se trata de una categoría inútil en la medida en que, además de que la noción de “policía” tiene una tremenda complejidad y una diversidad de contenidos¹, no se trata de una actuación propiamente de la administración sino de un cometido general del Estado², el derecho administrativo contemporáneo reconoce, como una actividad que desarrolla la administración pública, esto es, como una de las actividades propia de la función administrativa, la llamada actividad de ordenación o de limitación, que corresponde a lo que tradicionalmente se ha denominado “policía administrativa”.

Como lo ha entendido la doctrina, esta actividad administrativa de “policía administrativa” corresponde a aquella que se dirige a limitar o controlar —sin sustituir su actividad y mucho menos su iniciativa— el ejercicio de los derechos y libertades de los cuales son titulares los administrados, con la finalidad específica de conservar el orden público y la buena marcha de la sociedad. En otras palabras, la actividad administrativa denominada “policía administrativa” hace referencia a las intervenciones que lleva a cabo la administración en la vida social que se traducen en limitaciones o restricciones a la libre acción de los administrados por razones de interés público, lo cual implica el ejercicio de coacciones, autorizaciones, registros, inspecciones, sanciones y otras formas de limitación y de ordenación de la vida social.

Como lo veremos en detalle en este estudio, esa tendencia del derecho administrativo contemporáneo es también aceptada en Colombia, cuya legislación y jurisprudencia (derecho positivo), así como su doctrina especializada han reconocido a la “policía administrativa” como una de las actividades administrativas que constituyen expresión de la función administrativa.

Para comprender la manera como se ha incorporado y la forma en que se aplica el concepto de “policía administrativa” en el derecho co-

¹ Cfr. ALEJANDRO NIETO, “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 81, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, págs. 35 y ss.

² Cfr. AGUSTÍN GORDILLO. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 2, La defensa del usuario y el administrado, 10ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2014, cap. V. En ese sentido también FERNANDO GARCÍA PULLÉS, *Lecciones de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2015, págs. 559-560.

lombiano, en primer lugar, revisaremos el proceso de reconocimiento y la noción de dicha categoría jurídica en Colombia (I), para luego estudiar el contenido de la actividad administrativa (II), los principios jurídicos específicos aplicables a dicha actividad (III), la distribución de competencias entre las autoridades administrativas a efectos de la “policía administrativa” (IV) y, finalmente, los medios o técnicas que utiliza la administración pública en ejercicio de la actividad administrativa mencionada (V).

1. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA CATEGORÍA JURÍDICA “POLICÍA ADMINISTRATIVA” EN EL DERECHO COLOMBIANO

A) *El reconocimiento histórico de la “policía administrativa” como actividad administrativa en el derecho administrativo colombiano*

Salvo algunas excepciones aisladas, la doctrina nacional reconoce que el derecho administrativo y sus categorías jurídicas aparecen realmente en los albores del siglo xx y, especialmente, con ocasión de la organización y puesta en funcionamiento de la jurisdicción administrativa en la ley 130 de 1913³. Por ello, la búsqueda de la utilización práctica de las categorías jurídicas que se han construido desde la teoría general del derecho administrativo solo puede hacerse a partir del siglo xx.

En ese sentido, la doctrina administrativa, con notable influencia del derecho administrativo francés, ha aceptado la existencia del poder de policía y de la “policía administrativa” como una de las expresiones de la actividad desarrollada por el ejecutivo y la administración pública en general. El poder de policía al que se refirió la primera doctrina administrativa básicamente se concretaba en actuaciones de naturaleza preventiva que implican la limitación a las libertades individuales a fin de garantizar el mantenimiento del orden público.

Es así como, en el clásico libro del profesor CARLOS H. PAREJA se hace referencia al concepto de “policía” para señalar que ella “abarca las más importantes actividades del Estado” y, en particular, “com-

³ Cfr. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ y JORGE ENRIQUE SANTOS RODRÍGUEZ. *Un siglo de jurisdicción y de derecho administrativo en Colombia*, Bogotá, Temis, 2013, págs. 16 y ss.

prende: el orden público, la seguridad general y la higiene pública” y la posibilidad de intervención de las autoridades. Así mismo, precisa el citado autor cómo en la Constitución de 1886 y en el Código de Régimen Político y Municipal se consagran competencias tanto para autoridades departamentales como para las autoridades municipales en esta materia. Además, el mismo autor precisa que existe un “servicio público de policía” —regido en su momento de manera general por el decreto 1715 de 1936, con la precisión de que también existen multiplicitad de policías administrativas especiales— que es un “monopolio del Estado” y tiene como finalidad “hacer guardar el orden público por lo que atañe a la seguridad y a la tranquilidad públicas” desde el orden administrativo y correccional, no desde una perspectiva civil⁴.

Dentro de los autores clásicos, resulta igualmente muy interesante la posición de FRANCISCO ELADIO GÓMEZ MEJÍA. Para este autor, quien sigue una terminología muy cercana a la SAYAGUÉS LASO, la policía es uno de los cometidos estatales asignados a los órganos administrativos que tiene como finalidad inmediata “asegurar, mantener y restablecer el orden público”, concepto sobre el cual pone de presente su complejidad, para luego resaltar su importancia jurídica en cuanto a que constituye una justificación de la limitación de las libertades ciudadanas y de la existencia de regímenes administrativos excepcionales, así como respecto de ser el fundamento de acción de las autoridades administrativas⁵.

En otras publicaciones, que han mantenido vigencia después de la promulgación de la Constitución Política de 1991, igualmente se ha aceptado la “policía administrativa” como una de las expresiones concretas de la actividad administrativa, recogiendo la misma idea de que se trata de una actividad de limitación u ordenación de libertades y derechos a fin de mantener el orden público. En ese sentido, en

⁴ CARLOS H. PAREJA. *Curso de derecho administrativo teórico y práctico*, 2ª ed., Bogotá, El Escolar, 1939, págs. 145-146, 195 y 295-297. Igualmente, para comentarios específicos sobre las normas en que se basan las atribuciones de “policía administrativa” de las autoridades departamentales y municipales, cfr. CARLOS H. PAREJA. *Código Administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, 1947, págs. 374-375 y 457-459, y OSCAR PEÑA ALZATE. *Código Administrativo*, 2ª ed., Medellín, Bedout, 1965, págs. 219-220 y 334-335.

⁵ FRANCISCO ELADIO GÓMEZ MEJÍA. *Fundamentos de derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Kelly, 1969, págs. 129-139.

particular, en sus últimas ediciones los profesores LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ⁶, JAIME VIDAL PERDOMO⁷, DIEGO YOUNES MORENO⁸ y ÓSCAR ANÍBAL GIRALDO CASTAÑO⁹ incluyen como una típica actividad administrativa la denominada “policía administrativa”, con los caracteres generales mencionados y sobre los cuales volveremos al momento de construir el concepto.

De igual manera, la jurisprudencia administrativa y constitucional también desde muy temprano reconocieron la existencia de una “policía administrativa” y la identificaban como actividad típica a cargo de la administración pública. Es así como, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia en 1929 reconoció a la “policía” como función de las autoridades administrativas¹⁰ y precisó que tiene como objeto la defensa del orden público que se encuentra integrado por tres elementos: tranquilidad pública, seguridad pública y salubridad pública¹¹. Por su parte, el Consejo de Estado, en una conocida sentencia de 1938, expresó que la policía “es una operación que asegura, por vía general e individual, preventivamente y gracias a las medidas apropiadas, la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas, evitando atentados contra los derechos y propiedades de los individuos”¹² y, en 1945, expresó que la “policía tiene la función de tomar las medidas necesarias para la conservación y la seguridad del orden público”¹³.

⁶ LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ. *Derecho administrativo – General y colombiano*, t. II, 21ª ed. Bogotá, Temis, 2021, págs. 397 y ss.

⁷ JAIME VIDAL PERDOMO y CARLOS MOLINA BETANCUR. *Derecho administrativo*, 15ª ed., Bogotá, Legis, 2019, págs. 317 y ss.

⁸ DIEGO YOUNES MORENO. *Curso de derecho administrativo*, 12ª ed., Bogotá, Temis, 2023, págs. 313 y ss.

⁹ ÓSCAR ANÍBAL GIRALDO CASTAÑO. *Derecho administrativo general*, 8ª ed., Medellín, Editorial Jurídica de Colombia, 2010, págs. 335 y ss.

¹⁰ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sent. de 26 de octubre de 1923.

¹¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, sent. de 7 de octubre de 1936.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sent. de 17 de junio de 1938.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sent. de 4 de julio de 1945. En ese sentido, también cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sent. de 13 de noviembre de 1962.