

**EL PROCESO VERBAL ABREVIADO A LA LUZ DEL DEBIDO PROCESO
CONSTITUCIONAL, UN ESTUDIO DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY 1801
DE 2016, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL
DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA” A LUZ DEL DEBIDO
PROCESO.**

LUCAS FERNANDO CARVAJAL METAUTE

**Propuesta de trabajo de grado para optar al título de abogado
Modalidad de monografía jurídica**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
SEDE MEDELLÍN
2020**

TÍTULO

EL PROCESO VERBAL ABREVIADO A LA LUZ DEL DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL, UN ESTUDIO DEL ARTÍCULO 223 DE LA LEY 1801 DE 2016, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA” A LUZ DEL DEBIDO PROCESO.

ÍNDICE PRELIMINAR

Introducción

1. Contextualización del derecho policivo en Colombia.
 - 1.1. Estructura de la Ley 1801 de 2016.
 - 1.2. El proceso Verbal Abreviado, estudio del Artículo 223 de la ley 1801 de 2016.
 - 1.3. Asuntos que se tramitan mediante el Proceso Verbal Abreviado.
 - 1.4. Elementos que se deben considerar para adelantar el Proceso Verbal inmersos en la parte sustantiva teleológica del código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
 - 1.5. Función de Policía.
 - 1.6. Poder de Policía
 - 1.7. Proceso Verbal Inmediato.

2. El proceso Verbal Abreviado como espacio para la Garantía del debido proceso.
 - 2.1. Estructura del Proceso Verbal Abreviado y sus elementos estructurantes.
 - 2.1.1. Notificación e inicio de la acción.
 - 2.1.2. De la conciliación y los argumentos iniciales.
 - 2.1.3. De las pruebas.
 - 2.1.4. Saneamiento del proceso, impedimentos y Recusaciones.
 - 2.1.5. Caducidad y prescripción.
 - 2.1.6. El fallo.
 - 2.1.7. De los recursos.
 - 2.1.8. La nulidad y su procedimiento.
3. Debido Proceso Político a la Luz de las Sentencias de la Corte Constitucional.
4. Conclusiones
5. Bibliografía

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de grado da una aproximación al Código Nacional de Policía y Convivencia. Dentro de la pluralidad de asuntos que reglamenta el código desde la parte sustantiva como procesal, se estudian algunas cuestiones sobre el proceso verbal abreviado regulado en el artículo 223 de esta ley; en primer lugar, se realiza una descripción del funcionamiento de este, así como la visión que tiene la Corte Constitucional sobre el debido proceso y los procesos policivos.

Como cualquier figura procesal el proceso verbal abreviado, debe ser considerado como un espacio para la garantía de los derechos fundamentales de las personas inmersas en situaciones reguladas en la ley 1801 de 2016, que, dicho sea de paso, son múltiples y diversas; pues se regulan temas desde el comportamiento en el espacio público, asuntos mineros y de las prácticas sexuales y afectivas en parques, hasta temas urbanísticos.

De igual manera muchos de estos asuntos comienzan con la imposición de una orden nacional de comparendo por parte del personal uniformado de la Policía Nacional y en este documento debe darse cuenta de que se realizó el proceso verbal inmediato, que es de competencia de estos funcionarios, por lo que en estos casos el proceso verbal abreviado, se convierte en un espacio donde el Inspector de Policía verifica en primera medida la satisfacción del debido proceso en favor del ciudadano informado en la orden mencionada.

Existen otras situaciones donde la acción establecida en el artículo 223 comienza con informes técnicos por parte de alguna dependencia especializada como es el caso de los asuntos descritos en los comportamientos contrarios al orden urbanístico, situación que será explicada con la debida extensión en los capítulos posteriores; pero en esta parte se quiere significar que este espacio en cierta medida puede presentar un cariz dual, pues en ciertas circunstancias

será un lugar de revisión de una actuación de un funcionario de la Policía y en otros casos, la primera instancia un lugar de debate probatorio y de las cuestiones de competencia de los Inspectores de Policía.

Con base en lo anterior, también se hace necesario revistar instituciones que trae el código como el poder y la función de policía, además una contextualización necesaria haciendo unas breves referencias históricas a los antiguos códigos de policía; además cómo estos tuvieron un fuerte impacto en la sociedad, pues con los constantes estados de excepción durante las tres últimas décadas del siglo XX en Colombia, se usó la represión policial de forma indiscriminada con los estudiantes, los grupos obreros, la comunidad Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales y Queers, los indígenas, los grupos políticos distintos a la clase imperante, entre otros.

Ha de acusarse también como lo menciona (Jiménez, 2011), ha sido una rama del Derecho, que no ha gozado del desarrollo doctrinal de otras ramas del derecho, incluso desde la mitad del siglo pasado, uno de los teóricos más importantes de la materia en Colombia manifestaba lo siguiente:

El estudio de las cuestiones atinentes a la policía ha sido por mucho tiempo lamentablemente subestimado. Nuestros profesores y nuestros juristas, a la par con sus colegas extranjeros, alimentaron siempre un concepto muy simplista de la policía. Se la consideraba como una de las manifestaciones menos importantes de la coerción del Estado, personificada en gendarmes mal instruidos y peor educados, cuyas intervenciones resultaban siempre desagradables. (...) Jamás se pensó en la Policía como en una de las más importantes manifestaciones del Derecho Público Moderno (...) En la cátedra se la calificó siempre con mal disimulado desprecio, considerándola como preocupación más propia de rúbulas que de juristas (...) Mi principal empeño al escribir este ensayo, ha sido el de reevaluar tan equivocados conceptos. Aunque la Policía ha sido estudiada siempre, en forma incidental, como un capítulo del Derecho Administrativo, es evidente que hoy día constituye una rama autónoma

de la ciencia, con principios propios y con problemas bien específicos, de tanta importancia como son los de Derecho Civil o los del Derecho Penal. Esta ciencia nueva se llama Derecho Policiaco. (LLERAS: 1943, 3)

Esta contextualización histórica y dogmática del derecho policivo servirá como elemento para dar paso a la comprensión de la necesidad de hacer un estudio puntual y extenso del artículo 223, pues este será la hoja de ruta del proceso de la ley 1801 y de sus elementos fundamentales vistos a la luz de la dogmática del debido proceso, inescindible hoy en día de la doctrina constitucional manifiesta en las sentencias de esta corporación.

Es por esto por lo que el trabajo hace un análisis de esta norma, desde su lógica interna, es decir, el Proceso Verbal Abreviado a la luz de los distintos comportamientos contrarios a la convivencia, con relación a todos los asuntos que regula esta ley y también como un espacio de garantía de derechos, esta vez en la dogmática del debido proceso.

Paralelo a la exposición del artículo 223, se expondrá si este se adecúa a los principios del debido proceso establecidos en el artículo 29 de la Constitución Política y la interpretación de la Corte Constitucional sobre este derecho fundamental que es la garantía de los demás; así como también se pretende mostrar algunas diferencias procesales que tiene la ley 1801 de 2016 con respecto a otros procesos y por último se presentarán algunas conclusiones sobre el estudio documental adelantado en el presente trabajo.

1. Contextualización del Derecho Policivo en Colombia.

El gobierno de la ciudad ha sido una preocupación histórica; en este sentido ha de comprenderse el vocablo como *civitas*, en el sentido de ser el espacio donde interactúan los ciudadanos. De ahí que la palabra “policía” se pensaba como el gobierno de la ciudad en la antigua Grecia (Palacio Ardila, 2019), es decir, se pensaba como la regulación de las actuaciones de los ciudadanos en lo público. Posteriormente, estas actuaciones se fueron decantando a las relaciones y a los actos entre los ciudadanos en los espacios tanto públicos, como aquellos que tuvieran trascendencia a lo público.

En Colombia y su convulsa situación jurídico-política, el termino policía no se refirió a este derecho de la ciudad o de la interacción de la civitas, sino que significo el uso primario del *ius puniendi*, puesto que por una serie de situaciones políticas durante casi toda la segunda mitad del siglo XX y los comienzos del XXI, la institución policial se vio inmersa en una serie de situaciones violatorias de los derechos de la ciudadanía que decía proteger (Jiménez, 2011).

Durante la década de 1970 se expidió el decreto 1355, que establecía unas normas de policía; el origen de la misma norma da cuenta de la situación particular por la que atravesaba el país en este momento, fue mediante ley de facultades extraordinarias dadas al presidente para atender las constantes alteraciones de orden público en el mismo año en el que país se convulsionaba por el presunto fraude en las elecciones, que dio origen al Movimiento 19 de abril, M-19.

El mismo Decreto a la vez manifestaba en sus comienzos el respeto de la Constitución, la sujeción a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos (situación que sigue en la norma vigente); por otra parte, también mostraba una serie de mecanismos bastante restrictivos de las libertades en

los momentos de excepción, que fueron utilizados y explotados hasta la saciedad, generando privaciones injustas de la libertad por sospecha, excesos de fuerza, tratos que lindaban con la tortura y un sinnúmero de arbitrariedades que terminaron minando no solo la vida, libertad y honra de los ciudadanos, sino también la legitimidad de las instituciones policiales, como también de las fuerzas militares quienes con base en el decreto mencionado podían tomar parte en la defensa del orden público (Jiménez, 2011). Situación que aún persiste en la ley 1801, puesto que el artículo 170 habla de la asistencia militar

Durante el tiempo de elaboración del presente trabajo ocurrió una situación vinculada con el derecho policivo, como fue el aislamiento preventivo obligatorio y que en cierta medida revive algunas de las situaciones que se presentaron en la década de 1970 con el anterior código, caracterizado por un fuerte excepcionalismo, es decir, cuando se presentaban situaciones complejas de orden público, las autoridades de policía suspendían algunos derechos fundamentales como la locomoción y libre circulación bajo las figuras de estados de sitio, conmoción interior, entre otros.

En este contexto se ordenaba que las personas permanecieran en sus casas mediante toques de queda; de igual manera se permitía modificar las competencias del ejército quien intervenía en las ciudades para ayudar, supuestamente al mantenimiento del orden público.

Esta situación como ya se vio generó fuertes violaciones a los derechos de los ciudadanos y es por ello por lo que durante las nuevas formas legales que se discutieron a lo largo de los años, como por ejemplo la Asamblea Nacional Constituyente que concluyó con la expedición de la Constitución de 1991, se buscó limitar al máximo esta clase de situaciones y evitar que se presentaran arbitrariedades por parte de las autoridades de policía.

Con todo y durante la discusión del proyecto al código no se pudo evitar que algunos aspectos pasaran del antiguo decreto al texto de lo que sería la ley 1801, como fue darles a las autoridades de policía amplias facultades dentro de situaciones excepcionales como fue el aislamiento obligatorio preventivo, tendiente a mantener el orden público con la ocurrencia de la pandemia del COVID 19.

Fue precisamente con la ocurrencia de este hecho y la expedición del decreto 417 de 2020 que se declaró un estado de emergencia sanitaria. Con esta declaratoria se otorgaron facultades al presidente de la Republica para que suspendiera derechos fundamentales y a la fuerza pública para que en defensa del orden público tomara decisiones que en un contexto normal se entenderían como represivas o arbitrarias; esto dentro del contexto del derecho policivo se define como una manifestación excepcional de la función de policía, indicada en el artículo 16 el cual establece:

ARTÍCULO 16. FUNCIÓN DE POLICÍA. Consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de Policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de Policía.

Esta función de policía está vinculada con la facultad constitucional y legal entregada al Congreso para dictar normas para el mantenimiento del orden público, la convivencia y la paz, el mismo se encuentra establecido en el artículo 11 del Código, pero en este caso se le otorgó la facultad al presidente de dictar estas normas durante el aislamiento, de manera excepcional y sin el trámite extenso que implican las discusiones legislativas. Lo que quiere decir que esta función de policía fue desplazada con base en una situación excepcional.

Conviene en este contexto indicar que el artículo 14 establece también un poder extraordinario para alcaldes y gobernadores que los faculta para que dentro de sus territorios tomen las medidas conducentes y necesarias para conjurar situaciones que pongan en riesgo el orden público, que también se manifestarán como se verá más adelante en órdenes de policía.

Para una mejor comprensión de lo que es una orden de policía habrá que tener en cuenta lo indicado en el artículo del 150, así como también entender que esta se encuentra inmersa dentro de los medios de policía que son mecanismos para hacer cumplir las normas y mantener la convivencia, la seguridad, el orden público, entre otros, como se ve en el texto:

ARTÍCULO 150. ORDEN DE POLICÍA. La orden de Policía es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.

Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.

La expresión subrayada fue objeto de debate en la corte constitucional en la sentencia C-600 de 2019 Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos y en la sentencia C-391 de 2017 Magistrado Ponente Dr. Iván Humberto Escruce Mayolo, ambas porque en lo manifestado por los demandantes, esta expresión es violatoria del debido proceso puesto que deja, en parte, al *arbitrio iuris* el cumplimiento de la orden en cuanto a sus tiempos, como de igual manera la

posible sanción penal derivada del incumplimiento de una orden de carácter administrativo.

Es por esto que las normas que regulan el aislamiento voluntario obligatorio, si bien formalmente son decretos, materialmente tienen el contenido de una orden de policía, ya que buscan conjurar la situación de riesgo para el orden público mediante la afectación de derechos fundamentales, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la ley 1801 de 2016, se entiende como un medio inmaterial para el mantenimiento del orden público y la salubridad de las personas en el territorio nacional; es pues que podría entenderse que esto también hace parte de los reglamentos mencionados en el mismo artículo y que de igual manera estuvieron presentes en el antiguo Código de Policía, mostrando que el nuevo Código de Policía mantiene algunos rezagos de las anteriores normas.

Se citará entonces el capítulo segundo del mencionado decreto y se hará evidente la situación ocurrida con los decretos expedidos durante este periodo de emergencia a partir de la expedición del Decreto 457 de 2020 fechado del 22 de marzo y los subsecuentes decretos, casi diariamente durante el periodo del aislamiento se generaron una serie de normas regulando las situaciones más variopintas donde se toman medidas para enfrentar la emergencia; lo que se quiere indicar es que a pesar de los años, las formas para enfrentar las emergencias en Colombia no ha cambiado, es decir, se sigue dando amplio margen de actuación al ejecutivo para que mediante el uso de la fuerza restrinja derechos de los ciudadanos; como se verá existen normas del antiguo Decreto que pasaron al nuevo Código, sirviendo de herramientas para que se entregue el poder al ejecutivo casi irrestricto durante los estados de emergencia, que en últimas son eufemismos de lo que anteriormente se conocían como los estados de sitio o de excepción:

ARTICULO 14. Cuando la ley o el reglamento de policía estatuya una prohibición de carácter general, y no obstante admita expresamente excepciones, la actividad exceptuada sólo podrá ejercerse mediante permiso de policía.

Se otorgará el permiso cuando se acredite que el ejercicio por parte del solicitante de la actividad exceptuada no acarrea peligro alguno para el orden público.

ARTICULO 15. Cuando la ley o el reglamento de policía subordine el ejercicio de una actividad a ciertas condiciones o al cumplimiento de determinados requisitos, dicha actividad no podrá ejercerse sino mediante permiso otorgado previa la comprobación de aquellas o el cumplimiento de éstos.

ARTICULO 16. El permiso debe ser estricto y motivado y expresar con claridad las condiciones de su caducidad.

Es, además, personal e intransferible cuando se otorga en atención a las calidades individuales de su titular.

ARTICULO 17. La ley o reglamento señalarán al funcionario que deba conceder un permiso, el término de éste y las causas de su revocación.

ARTICULO 18. La revocación del permiso compete ordinariamente a quien lo concedió, salvo las excepciones establecidas por la ley o reglamento, y debe ser escrita y motivada.

Estos artículos fueron derogados por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016.

Como se vio, la ley 1801 de 2016 recoge algunos apartados del mencionado Decreto casi de manera literal en el libro tercero, donde se expone, en primer lugar, qué es un medio de policía, dónde se definen las ordenes de policía y se trata el tema de los permisos, las autorizaciones entre otros. Lo que se quiere

dejar claro es que en la lógica interna del Código es tan orden de policía la decisión de inspector de policía en el pueblo más remoto del territorio nacional, como las medidas adoptadas por el presidente, puesto que ambas cumplen el presupuesto teleológico de la Ley 1801 de 2016 que es mantener el orden público.

Con base en lo indicado en el artículo 150 es que se expide la orden de comparendo a los ciudadanos que de manera no justificada incumplen con el aislamiento obligatorio bajo el artículo 35 numeral segundo, cuyo supuesto de hecho es sustraerse de cumplir una orden de policía y cuya sanción es la imposición de una multa general tipo cuatro, equivalente a treintaidós (32) *SLMVD* y a la participación en un programa comunitario o una actividad pedagógica, huelga indicar que en caso de que el ciudadano no acepte la imposición de la orden de comparendo podrá realizar la objeción al procedimiento o a las razones que motivaron la imposición del mismo, dentro de los tres (3) días siguientes ante la autoridad civil de policía del lugar donde se encuentre, por regla general se hace ante el inspector o corregidor del lugar donde fue impuesta la orden, como también podrá, si acepta la comisión de la conducta, allanarse y cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa tipo 4 es decir dieciséis (16) *SLMDV*, dentro de los primeros cinco días.

Se tramitará esta situación a través proceso verbal abreviado establecido en el artículo 223, esta es una de las particularidades de este procedimiento que, dependiendo de las circunstancias podrá ser o bien una suerte de segunda instancia del proceso verbal inmediato en cabeza del personal uniformado de la Policía Nacional y a la vez la primera instancia de un proceso que puede concluir con la decisión del alcalde sobre la imposición de las medidas adoptadas por el Inspector de Policía, pues, contra la decisión adoptada en sede del proceso verbal abreviado, procede el recurso de reposición y en subsidio de apelación que deberá ser resuelto dentro de los ocho (8) días siguientes y que deberá ser sustentado en audiencia y remitido dentro de los

dos (2) días siguientes a la interposición del mismo. Esto se desarrollará mejor más adelante.

Por último, dentro de los antecedentes a la Ley 1801 de 2016 se tiene que en la sentencia C-720 de 2007 se exhortó al Congreso para que expidiera un nuevo Código de Policía, situación que fue emprendida por el entonces ministro de defensa Juan Manuel Santos junto con Fabio Valencia Cossio; dicho proyecto no fue aprobado, lo que motivo que en el 2010 Vargas Lleras en calidad de ministro lo presentara al Congreso nuevamente, pero sufrió la misma suerte y en dos ocasiones el ministro Juan Carlos Pinzón presentó este proyecto que culminó en la ley 1801 de 2016 (Universidad Eafit, 2017).

En el caso de Antioquia antes de la promulgación de la ley 1801 se encontraba vigente la ordenanza 018 de 2002, por medio de la cual se expedía el Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia, que derogaba el Decreto 1508 de 1994. Esta ordenanza tocaba todos los asuntos de organización territorial y tenía un fuerte desarrollo procesal a la usanza de los procesos escriturales, puesto que establecía procedimientos especiales como el de las perturbaciones a la propiedad y la posesión, tenía un sistema de nulidades taxativamente descrito como en los procesos jurisdiccionales, así como una serie de recursos, su presentación y trámite. Además, en aquel entonces, el Gobernador delegó en jueces departamentales la segunda instancia de los procesos policivos, situación que desapareció en la Ley 1801 de 2016 puesto que en los municipios el recurso de apelación a las actuaciones adelantadas por el inspector de policía las conocerá el alcalde, salvo que exista un impedimento o recusación, situación que el mismo Código resuelve.

La mencionada ordenanza desarrolla su procedimiento en extenso, dando como primer elemento el trámite mediante la norma procesal civil vigente, en caso de que esta no fuera compatible se acudía a los criterios de interpretación normativos dados tanto en el Código Civil como en lo normado en la Ley 153

de 1887; de igual manera, el contexto indicaba que era un proceso escritural, por lo que se hace extenso desarrollo del procedimiento, el trámite de los recursos entre otros, situación que fue cambiada ostensiblemente por la nueva norma que es verbal, sumaria e inmediata.

Se hace menester indicar que esta ordenanza regulaba temas variados y vinculados como se dijo a los asuntos de la organización de la vida en los espacios públicos, abiertos al público o con trascendencia a este; los establecimientos abiertos al público y sus requisitos de funcionamiento, los espectáculos, la prostitución, actividades como la ganadería, las galleras, el comportamiento en los sistemas de transporte, en los cultos, los afiches, carteles y pasacalles; en este sentido también toma algunas medidas en materia de tránsito que fueron derogadas tácitamente por la ley 769 de 2002, es decir el Código Nacional de Tránsito. Con estas breves referencias, se procederá a la exposición de la estructura de la Ley 1801 de 2016.

1.1. Estructura de la Ley 1801 de 2016.

Esta norma fue promulgada el 29 de julio de 2016 en el diario oficial 49979 y cuya vigencia comenzaría seis (6) meses después, es decir el 29 de enero de 2017, esta es denominada código por entrañar una composición sistemática de normas que regulan los asuntos relativos a la protección del orden público, entre otras consta de 243 artículos, compilada en tres libros, el primero de disposiciones generales que va del artículo 1 al 23, el libro segundo del artículo 24 al 148 que se refieren a la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia y el libro tercero que va del 149 al 243 donde se establecen los medios de policía, las autoridades, los procedimientos y los usos de los medios de policía y la aplicación de los medios alternativos de solución de conflictos.

En la parte inicial se encuentran los elementos de interpretación legal y constitucional que deben guiar las actuaciones de las autoridades de policía; de igual manera define cuáles son sus actuaciones, como el ámbito de sus competencias. Una vez hechas estas delimitaciones procede a dar cuenta de los conceptos de convivencia, privacidad y seguridad para entrar a regular los temas tendientes a las relaciones respetuosas entre las personas, así como las pautas de comportamiento de los ciudadanos hacia las autoridades, el uso de artículos pirotécnicos, y normas relativas a los establecimientos educativos; pasará a definir comportamientos que deben ser evitados y que generan la protección de grupos especiales como los niños, niñas y adolescentes; adultos mayores, mujeres embarazadas, personas en situación de discapacidad entre otras; de igual manera dedica un capítulo para regular temas relativos al ejercicio de la prostitución y las sanciones en caso de que sean afectadas las personas que ejercen esta actividad.

Se intentó regular en este Código el derecho de reunión y se revivió una discusión ya que este se encuentra descrito tanto en la Declaración de los Derechos Humanos, como también en la Constitución Política como un derecho fundamental; es por esto por lo que la Corte Constitucional se avino a declarar inexecutable estos artículos considerando que no deben ser tratados por una ley ordinaria.

Continúa esta norma regulando los temas relativos a los eventos públicos, los requisitos que deben cumplirse para su desarrollo; pasa al capítulo siguiente que regula los comportamientos contrarios al derecho de posesión, tenencia y al derecho real de servidumbre; para luego normar sobre las actividades relacionadas con el espacio público, los estacionamientos, la actividad económica, la salud pública; luego indica temas de las terminales telefónicas, lo relativo a los dispositivos móviles; de igual manera en los capítulos siguientes trata los temas relativos al medio ambiente y la minería; la disposición de residuos; el patrimonio cultural; la relación con los animales, las razas

potencialmente peligrosas; el urbanismo, para posteriormente comenzar con la parte procesal.

Se hace de difícil manejo que un código regule tantas y tan variadas temáticas; además delegando a las autoridades policivas tantos asuntos, a sabiendas de que estas no cuentan con la infraestructura, ni con los recursos humanos para atender esta enorme cantidad de situaciones.

Grosso modo, estos son los temas regulados por la ley, pero del procedimiento se hará referencia en los apartados siguientes, pero de igual manera se indica de antemano que muchas de estas situaciones que casi que inevitablemente pasarán por el procedimiento verbal abreviado, comienzan por la actividad del personal uniformado de la policía nacional (que se manifiesta en la orden de comparendo nacional) y otros comienzan a petición de parte como en los regulados en materia de comportamientos contrarios al derecho de posesión tenencia y servidumbre o con ocasión de conceptos técnicos como es el caso de los comportamientos contrarios al orden urbanístico, es decir, el proceso verbal abreviado tiene un cariz dual: o bien como primera instancia de debate policivo o como lugar de control de una actuación adelantada por otro funcionario, en el siguiente apartado se hará el estudio del artículo 223 de la Ley 1801 en específico.

Hay que destacar, que tal y como lo afirma (Ferrajoli, 1995) existen algunas posturas con respecto al derecho policivo que han decantado en un total abandono de esta figura por parte del estudio del Derecho, por tratarse de un tema marginal o incluso como un asunto del que no habría que ocuparse; pero en parte es por el impacto que tiene sobre ciertos sectores de la sociedad quienes, particularmente son los que cargan sobre sí, los peores efectos del derecho Policivo (pág. 747).

El elemento fundamental que atraviesa tanto la forma de conservar el orden público, allende del mediterráneo como es el caso del autor anteriormente señalado, como en estos trópicos, cuenta con una relación estrecha y casi paralela, pues si bien los trabajos académicos en materia de límites a la acción punitiva del estado se encuentran circunscritas al Derecho Penal o bien al Derecho Administrativo; poco se menciona sobre las situaciones entregadas a las acciones policivas, que como se verá más adelante, su concepto es variable y complejo en su definición, así como también lo es con respecto a sus fines. Se destaca acá que (Ferrajoli, 1995) indica que precisamente por la indefinición tanto del bien jurídico a proteger por parte de las decisiones policivas, como también lo indeterminado de las conductas, en el ámbito de decisión por parte de los funcionarios encargados de aplicarlas pareciera que confluyen tanto el legislativo, el ejecutivo y el judicial aplicada esta decisión a personas que particularmente, como el tratamiento a esta manifestación del derecho son marginadas.

Verbi gratia, uno de los asuntos que más protege la función de policía, es el espacio público y a la moralidad pública; existe un comportamiento que vulnera ambas cosas, como es la realización de las necesidades fisiológicas en los espacios públicos o afectados al uso público y en la realidad, las personas que ni siquiera cuentan con un techo, son aquellas a quienes con más severidad se les aplican las sanciones y las actuaciones por esta clase de situaciones.

De igual manera, (Gordillo, 2017) hace unas aclaraciones fundamentales que convendrían para el contexto colombiano, por una parte, indica que el concepto de poder de policía, implica una forma desueta de referirse a las funciones de policía, pues el poder es uno y es la emanación del Estado, por otra parte, se compagina con Ferrajoli, al manifestar esos límites difusos de la manera en la cual se manifiesta esta parte del poder del estado, así como también, como para efectos de mantener una fuerte afectación a los grupos marginales y en aras de la protección de cierto orden de las cosas, toda la legislación hace un viraje hacia la asunción de garantías y derechos, reconocimiento de la dignidad

humana entre otros, mientras que la función policiva mantiene su forma antigua, excepcionalista y arbitraria.

1.2 El proceso verbal abreviado, estudio del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

De igual manera resulta importante, insistir que este procedimiento se encuentra inmerso en una ley no declarativa de derechos, porque el presupuesto fundamental es mantener el orden público y la convivencia, pues la transferencia de derechos o la declaración de los mismos corresponde a la jurisdicción; por ello, ha de entenderse también que la parte que se entendería sustantiva del código es de carácter de descripción de conductas que no deben realizarse, no en el sentido de la sustantividad de los derechos declarados en otras normas; es por ello que en este contexto, casi que lo sustantivo se entendería en su sentido de oposición a la parte procesal.

Si se hace una lectura sistemática de lo indicado en el libro tercero, capítulo tercero, se entiende que existe un género de la actuación policiva que irradia las dos manifestaciones de este, es decir, de acuerdo con lo estipulado en la norma, solo existe un proceso dentro del Código que es el denominado proceso único de policía y que se manifiesta de dos formas, de acuerdo con la autoridad que lo adelante, así como el comportamiento que es objeto de debate; es así como todo el capítulo subsecuente se encarga de la definición y las formas de este proceso único que se manifestará o bien de forma inmediata o abreviada como se describe a continuación:

TÍTULO III.

PROCESO ÚNICO DE POLICÍA.

CAPÍTULO I.

PROCESO ÚNICO DE POLICÍA.

ARTÍCULO 213. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO. Son principios del procedimiento único de Policía: la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe.

ARTÍCULO 214. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El procedimiento único de Policía rige exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de Policía, en ejercicio de su función y actividad.

PARÁGRAFO 1o. Los casos en los que se encuentren involucrados bienes de interés cultural serán asumidos por la autoridad cultural competente que los haya declarado como tal y en aquellos en que se involucren bienes arqueológicos serán asumidos por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, quien será el encargado de imponer las medidas que correspondan de conformidad con la normatividad vigente, en ambos casos se regirán por la parte primera de la Ley 1437 de 2011 o la Ley que la modifique o sustituya.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades de Policía pondrán en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación todos los hechos que constituyan conductas tipificadas en el Código Penal, sin perjuicio de las medidas correctivas a imponer de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de este Código.

ARTÍCULO 215. ACCIÓN DE POLICÍA. Es el mecanismo que se inicia de oficio por parte de las autoridades de Policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla.

ARTÍCULO 216. FACTOR DE COMPETENCIA. La competencia de la autoridad de Policía para conocer sobre los comportamientos contrarios a la convivencia se determina por el lugar donde suceden los hechos.

ARTÍCULO 217. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba del proceso único de Policía los siguientes:

- 1. El informe de Policía.*
- 2. Los documentos.*
- 3. El testimonio.*
- 4. La entrevista.*
- 5. La inspección.*
- 6. El peritaje.*
- 7. Los demás medios consagrados en la Ley 1564 de 2012*

La práctica de los medios probatorios se ceñirá a los términos y procedimientos establecidos en el presente Código.

ARTÍCULO 218. DEFINICIÓN DE ORDEN DE COMPARENDO. Entiéndase por esta, la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante autoridad de Policía o cumplir medida correctiva.

ARTÍCULO 219. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE COMPARENDO. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 1o. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito.

PARÁGRAFO 2o. Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.

ARTÍCULO 220. CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE SALUD PÚBLICA. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, ~~se presume la culpa o el dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente.~~

ARTÍCULO 221. CLASES DE ACTUACIONES. Las actuaciones que se tramiten ante las autoridades de Policía, se regirán por dos clases: la verbal inmediata y la verbal abreviada.

Visto que el proceso verbal abreviado hace parte de la actuación única de policía, se entiende que esta se circunscribe exclusivamente a la de la autoridad civil de policía, en este caso al Inspector y que esta obtiene su fundamento en el artículo 206 del mismo código el cual establece:

ARTÍCULO 206. ATRIBUCIONES DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA RURALES, URBANOS Y CORREGIDORES. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente.

2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.

3. Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales.

4. Las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

5. Conocer, en única instancia, de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;

b) Expulsión de domicilio;

c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas;

d) Decomiso.

6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

a) Suspensión de construcción o demolición;

b) *Demolición de obra;*

c) *Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;*

d) *Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;*

e) *Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;*

f) *Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;*

g) *Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;*

h) *Multas;*

i) *Suspensión definitiva de actividad.*

PARÁGRAFO 1o. Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

PARÁGRAFO 2o. Cada alcaldía tendrá el número de inspectores de Policía que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio.

Habrán inspecciones de Policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos, y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes.

Con base en lo anterior, será necesario indicar pues, que buena parte de las situaciones normadas por el Código de Policía se encuentran o pasan por concepto de los Inspectores de policía, salvo las cuestiones de salud pública, la protección del patrimonio cultural (salvo que sea un asunto urbanístico), sobre la tenencia de animales, casi todos los demás asuntos se tramitarán en algún punto por el proceso verbal abreviado, esto como se ha indicado anteriormente, porque o bien, el inspector las conoce en primera instancia, como también porque podría conocerlas en segunda instancia, cuando la policía, ha iniciado la acción, que normalmente se manifiesta mediante la orden de comparendo. Es dando cumplimiento a lo que se explicará a continuación que este proceso único de policía se completa, puesto que el inspector funge como control del proceso verbal inmediato en el proceso verbal abreviado, tal y como lo establece el artículo 223.

Una vez mostrados los elementos previos que se deben considerar del proceso verbal abreviado, como una manifestación del proceso único de policía, así como una actividad destinada al Inspector de Policía y a algunas autoridades que ganan competencia por ministerio de la Ley 1801, para temas específicos, sería importante revisar de forma puntual los temas que se tramitan mediante este.

1.3 Asuntos que se tramitan en el Proceso Verbal Abreviado.

En el apartado anterior se hizo referencia al artículo 206 donde se encuentran descritas las atribuciones del inspector de policía; de igual manera en este se describen los asuntos que conocerá tanto en primera como en segunda instancia, a continuación, se hará una descripción de estos asuntos.

En tal sentido se tiene que de manera preferente el proceso verbal abreviado es un espacio destinado para propiciar la conciliación, más adelante entrados en las especificidades de esta figura, se observará dónde procede, puesto que existen algunas circunstancias donde está vedada la conciliación.

Es el momento de aclarar que estos artículos no solo describen las conductas que son objeto de reproche por las autoridades policivas; en estas también se hacen definiciones y van guiando elementos que se deben considerar de acuerdo con el núcleo de protección en cada uno de los casos, por ejemplo, en el caso del urbanismo, describe no solo las conductas, que se encuentran definidas en el artículo 135, sino que en los posteriores se explica el procedimiento para tasar la multa especial urbanística; las causales de agravación de la conducta, el principio de favorabilidad y la caducidad de la acción; esta solo aplica para situaciones donde se construye en predios aptos, puesto que en caso de que se construya en predios estatales o en predios donde definitivamente no se pueda adelantar obra, estos no caducarán, como se explicará más adelante.

La protección de bienes y privacidad se define en el artículo 32, se entiende como el derecho a satisfacer sus necesidades en un ámbito que le sea exclusivo a las personas y por lo tanto considerado como privado; en tal sentido, posteriormente en la norma se definen cuáles son los lugares no privados; este es el espacio para aclarar que dentro de los medios de policía se encuentra el ingreso al domicilio con orden escrita, este punto fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-223 de 2017, por haber sido considerada esta norma contraria al derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y al debido proceso.

Continuando con los temas adelantados por los inspectores de policía en primera instancia se tiene que se encuentran también los asuntos relativos a la protección de bienes inmuebles tratados en el artículo 76 al 82, este apartado tiene un fuerte componente de derecho civil, pues es el mecanismo de protección precaria y temporal de los bienes inmuebles y de las servidumbres, así como las medidas correctivas a aplicar, surtido el proceso.

La perturbación se entiende como cualquier afectación por parte de personas externas o distintas al poseedor del bien, en tal sentido se protege de acciones que no solo impiden el disfrute total del bien, tales como impedir u obstaculizar el acceso y usufructo de este, sino cuestiones que puedan ponerlo en riesgo, tales como vertimientos de aguas, ingreso de animales, o bien la afectación de fachadas, entre otra clase de situaciones; resulta importante resaltar que incluso no realizar las reparaciones en el bien propio que puedan afectar bienes ajenos también puede ser una causal de intervención por parte de las autoridades policivas; se indica que para estos casos, la caducidad de la acción es de cuatro (4) meses desde el momento en el cual se inició la perturbación; así como para el caso de la protección al domicilio debe tenerse en cuenta que si se está presentando una situación de hecho sobre un bien, dentro de las 48 horas corresponderá a la policía nacional evitar que se realice la ocupación, así como al querellante ejecutar las acciones necesarias para evitar sucesivas afectaciones, esto aplica tanto para bienes públicos o privados.

En este capítulo se habla de la acción de protección al domicilio donde se indica que esta debe ser incoada ante el inspector de policía de acuerdo con lo establecido en el artículo 223 y que esta protección será de forma temporal mientras el juez ordinario establece las multas y sanciones a que haya lugar; para este tipo de protecciones se debe tener claro el concepto de mera tenencia, domicilio, posesión y la claridad de que las servidumbres para su protección deben estar debidamente constituidas.

En cuanto a la actividad económica, se debe aclarar que la ley establece que hay unos requisitos que se deben cumplir, así como existen comportamientos contrarios a la tranquilidad y seguridad en el ejercicio de la actividad económica; existen comportamientos que son competencia de los inspectores de policía pero otros son de competencia de las autoridades de salud, como los inspectores de salubridad quienes de acuerdo con normas especiales realizan suspensiones de la actividad e incluso cierre definitivo de los establecimiento

cuando por el incumplimiento se puedan generar afectaciones a la salubridad pública.

La mayoría de estos asuntos son tramitados por el inspector de policía en segunda instancia, es decir, posterior a la actuación por parte de los funcionarios de la policía nacional; salvo cuando no se cumple con los requisitos relativos al uso del suelo, puesto que al no cumplir este, la consecuencia es la suspensión definitiva de la actividad, por lo que el comandante de estación mediante informe pondrá en conocimiento del inspector ésta situación para que se tramite mediante el proceso establecido en el artículo 223.

En materia urbanística el proceso verbal abreviado es el lugar procesal más importante de debate probatorio y tal vez uno de los puntos más sensibles que toca la ley 1801 por el impacto que tiene, puesto que las sanciones establecidas por este comportamiento son graves, pues la multa especial como medida correctiva puede ser altamente onerosa, así como la medida correctiva de demolición de obra que puede significar una afectación grande al derecho de propiedad de un ciudadano. En atención a la gravedad de estas medidas es que posiblemente es el único comportamiento contrario donde se modifica el efecto de la decisión; se tiene como regla general que una vez proferida a esta se le dará cumplimiento en el efecto devolutivo en caso de que se presente un recurso, en materia de urbanismo el efecto de la decisión dará en el efecto suspensivo.

Este artículo establece que por regla general el efecto de la decisión proferida por el inspector de policía será devolutivo, es decir, si se interpone el recurso mientras se resuelve la segunda instancia se dará el cumplimiento a la decisión. Salvo en materia de urbanismo donde sí se interpone el recurso el cumplimiento de esta se suspenderá hasta que se dé la segunda instancia.

También hay que tener en cuenta que esta clase de comportamientos parten directamente de la actuación o bien de autoridades urbanísticas o funcionarios

con competencias para esto o directamente por el inspector de Policía; en este caso, a diferencia de muchos de los anteriores el personal uniformado de la Policía Nacional no impone orden de comparendo, sino que de manera oficiosa o a petición de parte el inspector iniciará la acción directamente, de igual manera podrá imponer la medida preventiva de suspensión de obra con base en un informe técnico o bien por haberse desplazado al lugar donde se adelanta y no se tenga la respectiva licencia. Existen como excepción a esta regla general, los casos donde la policía impone comparendos como es el caso de construir por fuera de los horarios, donde estos funcionarios podrán además suspender la actividad.

En materia de espacio público los comportamientos que se encuentran descritos en el artículo 140, también son competencia de los inspectores de policía en segunda instancia, por regla general, resulta interesante resaltar el párrafo 4° que también implica una garantía en el caso del ejercicio del grafiti, pues debe evitarse el uso de la fuerza o la incautación de los elementos para su realización; por otra parte, de estos comportamientos se tiene que estos inician muchas veces por la acción del personal uniformado de la policía nacional. De igual manera, la actuación del artículo 223 tiene como finalidad determinar en primer lugar la ocurrencia de los hechos, así como convertirse en el espacio de garantía de los derechos de los ciudadanos inmersos en esta clase de situaciones; es deber de la policía en igual sentido respetar los criterios establecidos en el artículo 29 constitucional y en sede del proceso verbal abreviado se hará el control de la actuación del personal policial, como también se da el espacio de defensa y contradicción de los ciudadanos.

Por último, también se indica que es competencia de los inspectores conocer de los comportamientos contrarios a la libertad de movilidad y circulación, que se puede encontrar en los artículos 141 y siguientes; donde se regulan situaciones que van desde el respeto al derecho de circulación a los peatones y ciclistas como también, cuestiones como comportamientos que deben

observarse dentro de los sistemas de transporte, tanto terrestre como fluvial y marítimo. Dichos comportamientos van desde la prohibición de fumar dentro de estos, evitar ingresar sin pagar los tiquetes de ingreso, hasta el respeto por las personas que conducen o se encuentran en los sitios de acopio de los distintos medios de transporte.

Se indica que la gran mayoría de estos comportamientos son conocidos por el Inspector de Policía mediante la imposición de órdenes de comparendo a cargo del personal uniformado de la policía nacional.

1.4. Elementos que se deben considerar para adelantar el proceso verbal abreviado inmersos en la parte sustantiva teleológica del Código Nacional de Policía y Convivencia.

En primer lugar, se tiene que todas las actuaciones deben buscar guardar las bases de la convivencia establecidas en el artículo séptimo del Código, de igual manera y los conceptos fundamentales que deben irradiar las actuaciones de todas las autoridades de policía son los principios de proporcionalidad, razonabilidad y alcance preventivo ya que las normas establecidas en el código pues estas no son declarativas de derechos.

Es por esto que al momento de revisar las decisiones adoptadas por la policía en el momento de extender la orden de comparendo y la medida correctiva a aplicar, cuenta el inspector de policía con elementos que le permitirán interpretar la acción dentro de una comparación entre los presupuestos del debido proceso, como también la razonabilidad de la medida y que esta guarde relación con la afectación de los fines de la convivencia o el orden público; es por ello que se convierte en un guardián de los derechos fundamentales, así como también en un veedor del proceso policivo evitando excesos por parte de los funcionarios de la policía nacional, quienes deben ceñirse como él mismo a estos preceptos tanto constitucionales como legales.

Lo anterior está vinculado con categorías fundamentales para el código como son, el poder de policía, este como poder principal, subsidiario y residual; la función de policía y por último el proceso verbal inmediato. Estos son los criterios que también acompañarán la labor desempeñada por el inspector de policía.

1.5. Función de Policía.

Esta se encuentra definida en el artículo 16 de la ley 1801 de 2016, se entiende como la facultad para hacer cumplir las normas expedidas con ocasión del poder de policía, que se manifiesta en leyes como el código, o bien de reglamentos expedidos por las autoridades competentes.

De igual manera esta facultad debe entenderse acompañada de lo indicado en el artículo 14 del código, toda vez, que como se vio en los capítulos precedentes, aquellos que ejercen la función de policía eventualmente y por circunstancias de emergencia podrán ejercer mediante reglamentos, situación que puede generar tensión entre los derechos fundamentales y el cumplimiento de las normas en materia de emergencias, sean sanitarias, de orden público entre otras.

1.6. Poder de Policía.

Se entiende este como la facultad de expedir normas policivas, principalmente en cabeza del Congreso de la República, quien tiene la facultad legal y constitucional para tal fin, de igual manera se debe tener en cuenta que de forma residual y subsidiaria las Asambleas departamentales y los Concejos Municipales podrán expedir normas de acuerdo con la conveniencia y oportunidad en cada lugar que sea de su competencia, pero no podrán restringir derechos o imponer requisitos legales más allá de los establecidos en las leyes

o en la Constitución. Este concepto, previo a ser tratado en esta parte, ha de revisarse con respecto a lo planteado por (Gordillo, 2017)

1.7 Proceso Verbal Inmediato.

Este como se indicó anteriormente es un elemento que encuentra contenido en el proceso único de policía junto con el proceso verbal abreviado, por el proceso verbal inmediato se tramitarán los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía y los comandantes del Centro de Atención Inmediata (CAI).

Las autoridades de Policía que vean la necesidad de imponer las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público deberán levantar acta en la que se documente el procedimiento antes señalado, este documento deberá suscribirse por la autoridad de policía y el infractor.

2. El proceso verbal abreviado como espacio para la garantía del debido proceso.

Una vez explicados los elementos para la correcta identificación del proceso verbal abreviado, se entrará en cada uno de sus elementos y se hará algunas precisiones con respecto a los elementos del proceso en particular, en tal sentido, se citará el artículo completo y se irá desglosando en los elementos procesales más importantes con la finalidad de identificar estos espacios donde se debe garantizar el debido proceso para las personas inmersas en esta clase de actuaciones.

2.1 Estructura del Proceso Verbal Abreviado y sus elementos estructurantes.

2.1.1 Notificación e inicio de la acción.

Este punto contiene dos elementos procesales importantes que siempre han tenido una serie de formalidades. En primer lugar, la acción policiva inicia de cuatro posibles maneras, es importante tenerlas en cuenta porque también determinarán el interés de los intervinientes del proceso y las partes: en primer lugar, la acción policiva puede iniciar con ocasión del proceso verbal inmediato anteriormente descrito. Este se manifestará, cuando agotado el mismo y cumpliendo con los presupuestos de proporcionalidad, razonabilidad y debido proceso, extiende al ciudadano una orden Nacional de comparendo, para lo cual deberá surtir el trámite que se indicó en el capítulo anterior.

La siguiente forma por medio de la cual se inicial la acción es de manera oficiosa por parte del inspector de Policía en cuyo caso, si se encuentra en el lugar deberá iniciar el trámite y requerir a las partes, así como dar inicio al proceso. De igual manera en los procesos urbanísticos interviene el inspector en una primera medida suspendiendo la obra y dándole trámite desde un principio por su propio impulso.

La acción policiva puede iniciarse por las entidades sean de derecho público o mixtas, en este sentido, suele darse por ejemplo que las empresas de servicios públicos, o bien las entidades que tienen tierras bajo su administración podrán acudir ante el Inspector de Policía o bien cuando se afecten intereses públicos con ciertas acciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 211 de la ley 1801 de 2016 el ministerio público podrá intervenir en estos procesos; no solo como accionante, sino que también podrá actuar en defensa de los derechos de las personas que se encuentren en el proceso o acudiendo en protección del interés general.

Resulta importante indicar que en los casos en los cuales se inicie una acción tendiente a la recuperación de bienes que sean propiedad de las entidades de derecho público, el inspector de policía deberá notificar de esta acción al ministerio público, en este caso al personero municipal con arreglo a lo indicado en el artículo 226 para que se haga como parte interesada en el mismo.

Cuando se trate de bienes que estén determinados para la prestación de servicios públicos existe un decreto en específico con un sistema procesal especial, se trata del decreto 1575 de 2011 que señala cómo las empresas de servicios públicos deberán adelantar la reivindicación de predios que se empleen para la prestación de servicios públicos. De igual manera la intervención de las entidades no se limita exclusivamente a sus bienes, sino que como se vio, pueden solicitar protección en caso de que un colindante no repare su propiedad y ponga en riesgo bienes del estado.

El proceso podrá ser iniciado a solicitud de parte, quien deberá ser citada al proceso; pudiendo aportar pruebas, presentar argumentos y en caso de que la decisión le resulte contraria, recurrirla. La audiencia podrá ser adelantada en el lugar donde se presentaron los hechos o bien, en el despacho del inspector. De igual manera en este punto conviene hablar de la notificación que tiene sus particularidades dentro de los procesos verbales abreviados, puesto que pueden darse tres circunstancias de cómo debe notificarse la acción con respecto al presunto infractor o perturbador; en tal sentido la primera forma de notificación como se anotó, es cuando el personal uniformado de la policía Nacional extiende la orden de comparendo, en esta se indica que el ciudadano debe comparecer al despacho del inspector de policía para adelantar el respectivo trámite.

En otros casos cuando se esté presentando la perturbación el inspector podrá iniciar el proceso in situ, como se ha indicado anteriormente; caso contrario

cuando se inicie la actuación en contra de un presunto perturbador se debe realizar de la siguiente manera:

2 Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de manera inmediata, citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento.

De esta forma el mecanismo de notificación de inicio de la acción no es tan rígido como en otras formas procesales, de igual manera, permite el uso de los medios tecnológicos para efectos de hacer comparecer a las partes a la audiencia. De igual manera ha de tenerse en cuenta que el hecho de no comparecer a la audiencia tiene efectos procesales en contra del presunto perturbador, pues da lugar a dar por ciertos los hechos susceptibles de confesión. De igual manera también en sentencia C-349 de 2017 con ponencia del magistrado Carlos Bernal Pulido, si el presunto infractor manifiesta la ocurrencia de un caso fortuito o una fuerza mayor que le impidieran comparecer a la audiencia dentro de los tres (3) días siguientes a la fijación de esta se podrá reprogramar la misma, en caso de que el Inspector encuentre probada dicha situación.

En los casos en los que se requiera inspección al lugar, el inspector notificará personalmente a las partes de la realización de esta, en caso de que no sea posible hacerlo fijará una valla con una antelación no inferior a 24 horas de la realización de la diligencia, siguiendo el procedimiento establecido en el párrafo segundo del artículo 223. La notificación de la decisión, siguiendo lo establecido en este artículo se da en estrados y esta es la oportunidad para presentar los recursos. Una vez notificadas las partes lo procedente es

escuchar los argumentos iniciales e invitarlas a conciliar como se verá a continuación.

2.1.2 De la conciliación y los argumentos iniciales.

Los argumentos iniciales permiten la delimitación del asunto de convivencia a tratar, de igual manera permite al inspector identificar los elementos sobre los cuales propondrá las fórmulas de arreglo y, sobre todo, en esta fase se indicarán las pruebas que cada una de las partes hará valer:

3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:

a) Argumentos. En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

b) Invitación a conciliar. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias, de conformidad con el presente capítulo;

Con respecto a la conciliación se tiene es uno de los elementos centrales de la actuación del Inspector de Policía, pero esta no es en sentido estricto una conciliación en derecho, tal como se comprende en la ley 640 de 2001, puesto que las normas policivas no son declarativas de derechos y buscan el mantenimiento del orden público o del statu quo. En tal sentido, a lo largo de esta norma, se establece que preferentemente en aquellos lugares donde no existan centros de conciliación autorizados, serán los jueces y los personeros municipales a prevención, quienes adelanten las conciliaciones en derecho; esto no quiere indicar que las situaciones donde el inspector de policía o el personal uniformado de la policía nacional intervenga no tenga validez jurídica o fuerza vinculante, lo que se quiere indicar, es que estas formas de conciliación, en primer lugar deben guiarse de acuerdo con lo estipulado en la

ley 1801 y se limitarán a los aspectos regulados en el código y que en caso de que se requiera la conciliación como requisito de procedibilidad, habrá de intentarse por los medios habituales de conciliación; pero deberá tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 232 esta puede prestar mérito ejecutivo, puesto que el funcionario que acompaña a la misma, deberá dar cuenta de las obligaciones adquiridas entre las partes, así como depositar la claridad y exigibilidad de las mismas; esto quiere decir que prestarán mérito ejecutivo, pero los documentos contentivos no servirán como requisitos de procedibilidad para los procesos donde sea requisito la conciliación; solo si hay acuerdo el inspector levantará un acta que dé cuenta de este, si las partes no concilian continuará el trámite y en caso de que no comparezca alguna seguirá lo establecido en el artículo 223 como se explicó anteriormente; en esto radica también la diferencia con lo estipulado en la ley 640 donde se levantan actas en caso de no haber comparecencia o acuerdo.

Por otra parte, el mismo código establece que hay situaciones que no son disponibles por las partes sometidas a los asuntos tramitados en la ley 1801 de 2016, que son las cuestiones atinentes al urbanismo, tal y como lo menciona el artículo en su inciso tercero:

Artículo 232. Conciliación

La conciliación en materia de convivencia procederá ante la autoridad de Policía que conozca del caso, en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el desacuerdo o conflicto de convivencia.

Una vez escuchados quienes se encuentren en desacuerdo o conflicto, la autoridad de Policía o el conciliador, propondrá fórmulas de solución que aquellos pueden acoger o no. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de conciliación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, lo cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo ante las autoridades judiciales competentes.

Las medidas correctivas de competencia de los comandantes de estación, subestación o centro de atención inmediata de Policía, no son susceptibles de conciliación.

No son conciliables los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, del uso del espacio público, del ejercicio de la actividad económica, de la libertad de circulación, de las interacciones entre las personas y las autoridades, los que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, del ejercicio de la prostitución, y del derecho de reunión.

2.1.3 De las pruebas.

En la fase probatoria se tiene que estas son practicadas en la audiencia, además que es el inspector quien determinará cuáles pruebas ingresarán al proceso, en caso de requerirse conocimientos especializados el inspector podrá solicitarlo y suspender la diligencia para la práctica de los mismos, de igual manera podrá prescindir de estas, en caso de tratarse de hechos notorios o de negaciones indefinidas y decidir de plano.

En este sentido, como se verá en la parte tercera del presente trabajo, se tendrá que las pruebas están fuertemente vinculadas con el debido proceso, pues es con base en estas efectivamente que se garantiza el derecho de contradicción y la formación del convencimiento, por lo que en caso de que la negación de una prueba implique la violación al debido proceso o bien, esta prueba sea obtenida de forma ilegal, podría generar una nulidad. Resulta conveniente recordar que existen unos medios de prueba que son lo que deben tenerse en cuenta en los procesos policivos que están descritos en el artículo 217 tal y como se ve a continuación:

ARTÍCULO 217. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba del proceso único de Policía los siguientes:

1. *El informe de Policía.*
 2. *Los documentos.*
 3. *El testimonio.*
 4. *La entrevista.*
 5. *La inspección.*
 6. *El peritaje.*
 7. *Los demás medios consagrados en la Ley 1564 de 2012*
- La práctica de los medios probatorios se ceñirá a los términos y procedimientos establecidos en el presente Código.*

Resulta importante hacer una visión crítica, en materia probatoria con respecto a lo que indica el artículo 220 del código, pues este establece que se presumirá el dolo en materia de los comportamientos contrarios al medio ambiente y la salubridad, en este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-225 de 2017 con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo, declarando inconstitucional el apartado donde se imponía una prueba diabólica, pues se indicaba que era al presunto infractor a quien le correspondía demostrar la no comisión del comportamiento contrario, de igual manera, se evidencia que esta presunción, si bien es una presunción legal, por admitir prueba en contrario, sigue estableciendo una carga onerosa, pues como se ha visto en este apartado, las autoridades de policía cuentan con un amplio arsenal probatorio para conocer sobre los hechos y las condiciones de comisión de los mismos.

2.1.4 Saneamiento del proceso, impedimentos y recusaciones.

El artículo 229 de la ley 1801 indica para evitar alguna situación vinculada con el conflicto de interés, las autoridades podrán declararse impedidas o ser recusadas con arreglo a lo indicado en el artículo 11 de la ley 1437 de 2011 la cual indica las causales para que un funcionario deba abstenerse de avocar conocimiento de un determinado proceso tal y como se indica a continuación:

ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.

Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1. Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

3. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.

4. Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.

5. Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

6. Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se

refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.

7. Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.

8. Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

10. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.

11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.

12. Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.

13. Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.

14. Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15. Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.

16. Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición.

La situación varía en cuanto a los términos del trámite de los impedimentos pues en el artículo 229 los términos son de dos días y también el procedimiento varía con respecto al alcalde, en cuyo caso se remitirá el procedimiento al personero municipal quien debe, en caso de encontrar probada la causal remitirlo al alcalde de la municipalidad más cercana; una vez saneado el proceso de una posible causal de impedimento o recusación que pueda afectar la objetividad, se analizarán las figuras de la caducidad y la prescripción.

2.1.5 Caducidad y Prescripción.

Estas figuras se encuentran reguladas en términos generales para el código de policía en el artículo 226, se indica que es general puesto que para las acciones vinculadas con la protección a bienes inmuebles y de servidumbres la acción caduca a los cuatro meses desde iniciada la perturbación de acuerdo con el

parágrafo del artículo 80, de igual manera conviene revisar la literalidad del texto:

Cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe caducidad de la acción policiva. La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.

Las medidas correctivas prescribirán en cinco (5) años, a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía.

Como se ve en el artículo para asuntos donde la afectación recae sobre bienes del estado y afectados como espacio público esta se puede iniciar en cualquier tiempo, además, en los casos en los que las medidas correctivas fueren impuestas estas tendrán una prescripción de 5 años desde la ejecutoria.

Existe una caducidad especial para la acción en materia de urbanismo y es en los casos donde se construye sin licencia en predios aptos para tal fin con arreglo al artículo 138 se cuenta con 3 años para adelantar la acción; pero en ningún caso si se trata de construcciones sobre bienes de uso público o afectados a espacio público, se presentará la caducidad tal y como lo establece el artículo 226 de la norma en comento.

Tampoco habla el código de caducidad especial para los comportamientos establecidos en el artículo 28, es decir, aquellos comportamientos vinculados a la afectación en la prestación de servicios públicos, el espacio público, la actividad económica o la afectación a bienes de interés cultural y patrimonial.

2.1.6. El fallo.

Concluida la etapa probatoria, el inspector proferirá la orden de policía o la medida correctiva, que deberá ser notificada en estrados. En este fallo que se dictará en audiencia el inspector debe dar cuenta de la valoración de las pruebas, así como de los fundamentos jurídicos que dan pie a la decisión. De igual manera, una vez indicado el mismo dará paso para que quien lo considere y esté vinculado en el proceso, además, con un interés en el mismo interponga el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la decisión proferida; de igual manera el mismo código establece que esta no procederá en los procesos de única instancia.

2.1.7 De los Recursos.

Para comprender cuáles serán estos procesos de única instancia se hace necesario retomar el artículo 206 donde se encuentran reguladas las atribuciones del inspector de policía; resulta importante determinar que en este artículo se habla de medidas correctivas de única instancia mas no de procesos de única instancia como se verá a continuación:

5. Conocer, en única instancia, de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

- a. Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;*
- b. Expulsión de domicilio;*
- c. Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas;*
- d. Decomiso.*

6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

- a. Suspensión de construcción o demolición;*

- b. Demolición de obra;*
- c. Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;*
- d. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;*
- e. Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205;*
- f. Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;*
- g. Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;*
- h. Multas;*
- i. Suspensión definitiva de actividad.*

Los apartados señalados cuentan como elementos que conocerán en única instancia y en primera instancia, pero como se ha dicho, estos se refieren a las medidas correctivas y están extraídos del artículo 206 que fue citado a plenitud en capítulos anteriores.

En algunos casos existirán autoridades especiales de policía quienes conocerán del recurso de apelación de acuerdo con su competencia, pero estas deberán estar claramente estatuidas con el carácter de autoridad, caso contrario será el alcalde municipal quien conozca del recurso de apelación tal y como lo explica el artículo 207:

Artículo 207. Las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, conocerán del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores o corregidores de Policía, según la materia.

En los municipios donde no existan estas autoridades, conocerá del recurso de apelación el alcalde municipal

Por último, en este aspecto se tiene que los términos para decidir el recurso de apelación son de ocho días, en esto hay que tener en cuenta que la reposición se presenta ante el inspector quien la resolverá de plano y recibirá la apelación

que junto con el expediente deberá entregarlo o bien a la autoridad especial con arreglo al artículo 207 o bien al alcalde para su trámite, quien deberá resolverlo dentro de los ocho (8) días siguientes.

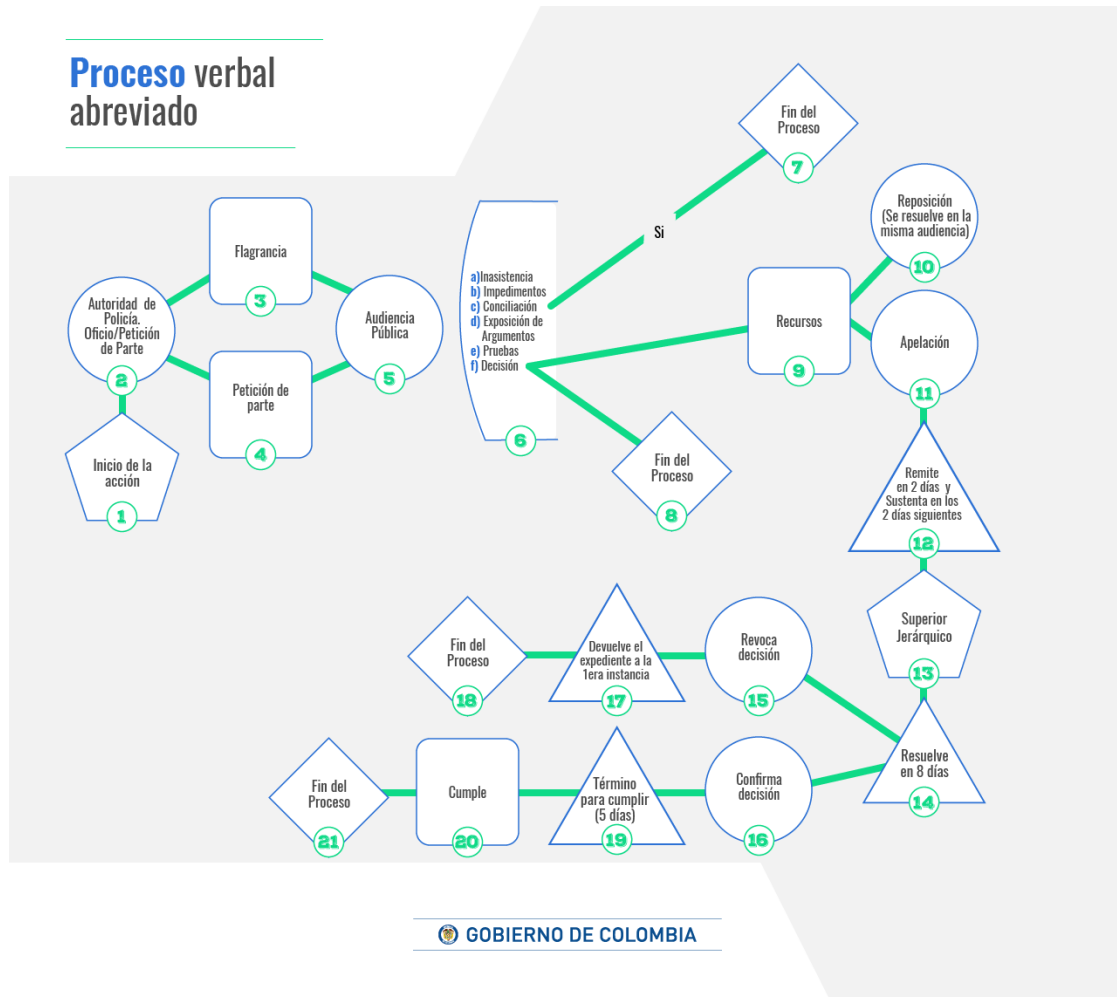
2.1.8 La nulidad y su trámite.

A diferencia de los demás procesos jurisdiccionales que tiene un régimen de nulidades rígido y con un trámite sometido a control, e incluso en el trámite que para Antioquia se encontraba dispuesto en la ordenanza 018 de 2002, estrechamente vinculado con el del proceso civil, las nulidades en el Código de Policía vigente no cuentan con este nivel de desarrollo, puesto que se limita a indicar que habrá nulidad cuando se vulnere el debido proceso tal y como se indica a continuación:

ARTÍCULO 228. NULIDADES. *Los intervinientes en el proceso podrán pedir únicamente dentro de la audiencia, la nulidad del mismo por violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, solicitud que se resolverá de plano. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia.*

En este sentido, se puede generar una situación controvertida, pues, quien está llamado a decidir sobre el debido proceso es el mismo funcionario que podría estar vulnerándolo, pero en este caso existe un control de un superior jerárquico a la decisión sobre las nulidades en los procesos civiles, situación que no se evidencia en los procesos policivos; porque como se verá, la nulidad por inconstitucionalidad es una institución que es predicable a todos los procesos y de acuerdo con lo que indica el mismo artículo 29 de la constitución política serán nulas de pleno derecho todas las pruebas que se obtengan con violación a este y de igual manera serán nulas las actuaciones y procedimientos que no respeten las garantías constitucionales.

Resultará ilustrativo el presente gráfico que resume lo dicho anteriormente



Tomado de la página del ministerio del interior de Colombia (2020)

3. Debido Proceso Policivo a la Luz de las Sentencias de la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo indicado por (Agudelo Ramírez, 2005) en cuanto a una de las definiciones del debido proceso indica lo siguiente:

“El debido proceso es un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas, y constituido en la mayor expresión del derecho procesal. Se trata de una institución integrada a la Constitución y que posibilita la adhesión de unos sujetos que buscan una tutela clara de sus derechos.

Es un derecho fundamental que se integra generalmente a las partes dogmáticas de las Constituciones escritas reconocido como un derecho de primera generación en cuanto hace parte del grupo de derechos denominados como individuales, civiles y políticos, considerados como los derechos fundamentales por excelencia. Precisamente estos derechos cuentan con unos mecanismos de protección y de efectividad muy concretos como el recurso de amparo o la acción de tutela, en el caso colombiano.” (pág. 90)

El debido proceso es uno de los elementos centrales del Estado Social de Derecho, puesto que no solo se instituye como una categoría del procedimiento, sino que establece una serie de garantías para el ciudadano, que someten las actuaciones de la administración a una serie de preceptos que se deben respetar en función de que los administrados gocen de la posibilidad de participar en los procesos en condiciones de igualdad, dignidad y seguridad. En materia del debido proceso policivo conviene recordar lo indicado en la sentencia T-135 de 2013 con ponencia del magistrado José Fernando Reyes Cuartas:

*De conformidad con el artículo 29 de la Carta, el **debido proceso** es un derecho fundamental aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que se contrae al conjunto de garantías mínimas previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente*

sancionable y cuyos elementos integradores son: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la imparcialidad del juez o funcionario

De igual manera conviene recordar lo que indicó esta corporación en sentencia anterior a la entrada en vigor del código donde se tiene que la rigidez en cuanto a las exigencias en materia de Derecho Penal sancionatorio no es exigible en materia de procesos sancionatorios administrativos, pero todos deben respetar las garantías del principio de legalidad y constitucionalidad como puede verse en la sentencia C-242 de 2010:

“En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad

de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.”.

Con respecto a los límites al poder de policía fueron indicados en la sentencia C-211 de 2017 con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado indica lo siguiente:

El poder de policía en el Estado de derecho cuenta con límites impuestos desde la Constitución, particularmente a partir de los principios de dignidad humana, pluralismo, legalidad, prevalencia del interés general, igualdad, debido proceso, buena fe, transparencia, responsabilidad y, en general, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 209 superior. Además, los límites al legislador en esta materia también están consagrados en tratados y convenios internacionales suscritos por Colombia para la protección de los derechos humanos.

De igual manera, en esta misma sentencia se indica que la aplicación de estos límites permite el cumplimiento del principio de confianza legítima sobre el cual también se pronunció de la siguiente manera:

Para efectos de dar aplicación al principio de confianza legítima, la Corte ha identificado que deben concurrir los siguientes presupuestos: “(i) la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta conforme el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la Administración y el particular y, finalmente; (iv) la obligación de adoptar medidas transitorias para que el particular se pueda acomodar a la nueva situación creada por el cambio intempestivo de actitud por parte de la administración”

Las medidas adoptadas en desarrollo de esta clase de programas deben partir de un juicio estricto de proporcionalidad al estar en juego derechos sociales y fundamentales de una población vulnerable, lo cual

implica superar los siguientes presupuestos: “(i) estar dirigidas a cumplir con un fin legítimo e imperioso, y (ii) desarrollarse a través de medios plenamente ajustados a la legalidad –que garanticen el respeto por el debido proceso y la dignidad de las personas-, y que además sean necesarios para materializar tal finalidad, estas limitaciones (iii) deben ser proporcionales en el contexto de los mandatos del Constituyente, es decir, no pueden sacrificar en exceso otros intereses constitucionalmente protegidos en aras de promover una finalidad constitucional específica.

El proceso administrativo sancionador busca la salvaguarda de la seguridad y el orden público, muchas veces en la búsqueda de estos loables fines constitucionales se entra en tensión con los derechos fundamentales de los ciudadanos; la corte ha sostenido que esta se resuelve en el respeto del derecho fundamental al debido proceso, por lo que en los procesos donde se viole el artículo 29 de la constitución sea por el mismo funcionario o por otros intervinientes en estos deberá corregirse la actuación y encausarse con la plena garantía del respeto a los derechos fundamentales de las personas inmersas en las actuaciones.

Conclusiones.

-Las actuaciones policivas deberán estar acompañadas en todas sus fases, manifestaciones, etapas y consecuencias de un respeto por los derechos fundamentales de los intervinientes.

-El proceso verbal abreviado debe ser un espacio donde se resuelva la tensión entre el mantenimiento del orden público, la seguridad y la convivencia, con los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en esta clase de situaciones a través del respeto del debido proceso.

-La ley 1801 de 2016 promueve la solución pacífica de los conflictos a través de mecanismos alternativos, así como promueve que los funcionarios encargados de tramitarlos estén presentes en los territorios ofreciendo soluciones expeditas y sin formalismos.

-Las funciones, poderes y manifestaciones policivas están sometidas a la normatividad, los principios constitucionales y los tratados de derechos humanos y en cualquier caso donde estas entren en tensión, deberá darse prelación a los principios y derechos constitucionales que protejan a los ciudadanos.

-Se hace necesario fortalecer en todos sus componentes a las inspecciones de policía, pues cumplen una labor fundamental en la interacción social, actualmente estos funcionarios cuentan con una gran cantidad de asuntos por atender y su labor cada día se hace más especializada y compleja, por lo que para que se dé una efectiva protección del orden público, la seguridad y la convivencia deben contar con las herramientas que les permitan cumplir de forma oportuna su labor.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

DOCTRINA

- AGUDELO RAMÍREZ, M. (2005). El Debido Proceso. *Opinión Jurídica*, 89-102.
- FERRAJOLI, L. (1995). *Derecho y Razón*. Madrid: Trotta.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II*. Buenos Aires: Funación de Derecho Administrativo.
- PALACIO ARDILA, JUAN DAVID. (2019). Derecho de policía colombiano. Bogotá, ed Sánchez.
- PRIETO, BEATRIZ; QUINTERO EUGENIO (2008) Teoría General Del Derecho Procesal.
- Olivar Bonilla, L. (1995). El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana. Bogotá: Editorial Linotipia Bolívar.
- Olivar Bonilla, L. (2010). Aspectos básicos del derecho de policía. Bogotá: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina.
- Olivar Bonilla, L. (2011). Derecho de policía. Estudio crítico proyectos: Código Nacional de Policía 2008 y Código de Convivencia Ciudadana 2010. Bogotá: Torreblanca Agencia Gráfica.
- Rodríguez, L. (2013). Derecho administrativo general y colombiano. Bogotá: Editorial Temis.

- Torres Rico, R. (1995). Derecho de policía. Bogotá: Editorial Librería del Profesional.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

- Sentencia C-330 2019 Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO.
- Sentencia C-329 de 2019 Magistrado Ponente: CARLOS BERNAL PULIDO
- Sentencia C-223 de 2019 Magistrado Ponente: Mario Felipe Daza Pérez
- Sentencia C-308/19 Magistrada Ponente: DIANA FAJARDO RIVERA
- Sentencia C-251/19 Magistrado Ponente: ALEJANDRO LINARES CANTILLO
- SENTENCIA C-253 de 2019 Magistrado ponente: DIANA FAJARDO RIVERA
- Sentencia C-212/17 ALEJANDRO LINARES CANTILLO

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de 1991
- Ley 1801 de 2016.