

ELEMENTOS Y TRÁMITES PROCESALES EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA, LEY 1801 DE 2016

ELEMENTS AND PROCEDURAL STEPS IN THE CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA, LAW 1801 OF 2016

*Erwin Leonardo Niño Ochoa**

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2016

Fecha de aceptación: 8 de febrero de 2017

RESUMEN

El presente texto tiene como objeto principal describir los lineamientos procesales generales del Código Nacional de Policía y Convivencia, y en especial el trámite del proceso único de policía en sus dos vertientes, el proceso verbal de aplicación inmediata y el proceso verbal abreviado.

Palabras claves: Código Nacional de Policía y Convivencia, Derecho Polícivo, proceso único de policía, procedimiento de policía, trámite policivo, orden público.

ABSTRACT

This text has the main purpose to describe the general procedural guidelines of the Código Nacional de Policía y Convivencia, especially the process of the unified police process on two fronts, the verbal process of immediate application and the verbal abbreviated process.

Keywords: Código Nacional de Policía y Convivencia, Police Law, Unique Police Procedure, Abbreviated Police Procedure, Police Procedure, Public Order.

* Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Probatorio de la U. Católica de Colombia, Especialista en Dirección de Recursos Humanos y Carrera Administrativa de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos del IAED, Mágister en investigación social Interdisciplinaria de la UDFJC, candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Baja California y titular de la Cátedra de Derecho Polícivo de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Correo: leonardon8@hotmail.com

PRESENTACIÓN

Con la entrada en vigencia de la Ley 1801, el treinta de enero de 2017, se termina un periodo de más de cuarenta y seis años en el cual se privilegió la división tradicional dentro de la dogmática del Derecho de Policía, que consideraba que a raíz del procedimiento aplicable —administrativo, contravencional, etc.— y la función o posición específica del Estado —como ente que ejerce función jurisdiccional y consecencialmente juzga disputas entre particulares o simplemente impone “sanciones” por comportamientos determinados—.

Existían los llamados procesos civiles de policía, los procedimientos administrativos de policía y los procesos contravencionales de policía —nacionales y especiales—; esta división fruto de múltiples reformas y producto de diversos enfoques, como el que pretendía aligerar la sobrecarga de los jueces penales asignándola a las autoridades administrativas de policía, y la que consideraba el derecho de policía, o mejor de convivencia, como secundario, o el hecho de aplicar procedimientos demasiado extensos a situaciones que requerían respuestas inmediatas, hicieron que en la práctica las resultados de tales procedimientos dejaran mucho que desear. Lo anterior, en el contexto de una perspectiva internacional de la Guerra Fría, hizo que los operadores de la norma se enfocaran en otros tópicos de su función, diferentes a la esencia del derecho policivo considerado como el derecho por y para la convivencia mediante acciones preventivas e inmediatas.

Fiel a esa tradición, la Corte Suprema de Justicia, en el examen de constitucionalidad que hiciere de algunos artículos del Decreto 1355 de 1970, anterior Código Nacional de Policía, tuvo como criterio prioritario la necesidad de la existencia de una norma que regulara la convivencia pacífica y armónica como orden social y como regulador de las diferencias cotidianas; desde aquellas épocas planteaba el maestro Manuel Gaona Cruz:

En el Estado contemporáneo, luego de haber cavado hondo en la lucha por las libertades ciudadanas contra las arbitrarias pretensiones del gobernante absoluto, se ha decantado una de las disciplinas reguladoras más controvertibles, permanentemente novedosa, de raigambre doctrinaria, que refleja de manera más próxima el grado de evolución social y cultural de los pueblos donde se aplica, inevitablemente previsor y, por lo mismo, condicionante de la libertad: es el Derecho de Policía. [...] El Derecho de Policía va por ahí, esa es su razón de ser, doctrinaria, práctica y mecánica; es el orden jurídico en que se apoya el orden social, y que determina el ámbito del orden público, que, entre nosotros, apunta a la preservación de la seguridad, de

la tranquilidad, de la salubridad, de la moralidad, de la economía, de ornato y del sosiego públicos.¹

El Código Nacional de Policía y Convivencia pretende recuperar como núcleo esencial del derecho de policía, el valor mayor de la convivencia como consecuencia y fruto racionalizado de la acción preventiva, educativa y de corrección por parte del Estado, frente a conductas que afecten el llamado “Orden Público”, entendiéndolo como tal las condiciones mínimas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales por parte de cualquier persona, en los diferentes aspectos de su vida, tanto íntima como social.

La Ley 1801, sería el primer Código Nacional de Policía y Convivencia expedido por el Congreso de la República y no mediante decreto con facultades extraordinarias, en un estado de excepción. La gran apuesta que hacen el legislador y los participantes en la construcción de la Ley 1801, es la creación del llamado proceso único de policía, que aunque paradójicamente esté dividido en el proceso verbal inmediato y proceso verbal abreviado, implica en su aplicación, por regla general, que sean simplemente dos partes de un solo proceso, o procedimiento que es como técnicamente debió haberse llamado.

En el tercer y último libro del Código Nacional de Policía y Convivencia aparecen las reglas procesales para la aplicación del proceso único de policía, iniciando el referido libro, en el artículo 213 del Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante CNPC), encontramos los principios del procedimiento, los cuales son diferentes a los principios fundamentales del código que aparecen en su artículo 8, lo anterior implica que los fundamentos o principios procesales, como criterios de regulación del proceso, deben aplicarse en armonía con los principios fundamentales del código en el trámite de todas sus etapas, y como se observará existe clara congruencia y armonía entre los mismos.

1. PRINCIPIOS PROCESALES EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA

El principio de procedimiento establecido inicialmente es la oralidad, sustentado en la celeridad como factor determinante en la posibilidad real de asumir o no medidas correctivas, mediante una acción personal y directa del operador de la norma, pues el lenguaje hablado es la vía más idónea mediante la que se pueden tramitar este tipo de procedimientos, dada su naturaleza y fin último, pues permite que se aplique igualmente el principio de inmediación, el de publicidad y otros.

1 Corte Suprema de Justicia, sentencia 9/1982 MP Manuel Gaona Cruz. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/csj_sp_09_21_04_1982.html

Posteriormente aparece el principio de gratuidad, el cual es sin lugar a dudas uno de los elementos fundantes de la concepción misma de justicia, y más aún de esta justicia cotidiana; hay que recordar que el Maestro Roberto Pineda Castillo decía: “el derecho de policía es la Justicia en la calle”². Esto tiene dos implicaciones, principalmente que no es onerosa, no existen costas manteniendo la tradición del artículo 230 del Decreto 1355 de 1970, y eliminando el pago de peritos por los interesados, recayendo tal tarea, con la expedición de la nueva normativa, en los funcionarios de nivel central y descentralizado.

En cuanto al principio de inmediatez, como se refirió anteriormente, la prontitud en la respuesta idónea, en la protección o en algún reconocimiento por parte del Estado implica la legitimidad, y es ejercicio de prevención para evitar la escalada de los conflictos; este principio fue uno de los que el legislador tuvo muy en cuenta para la derogatoria de la Ley 232 de 1995 y la parte correlativa de la Ley 810 de 2003.

El siguiente principio procesal que rige el procedimiento único de policía es el principio de oportunidad. No debe ser confundido con el principio de oportunidad de naturaleza penal, pues su origen, trámite y consecuencias son totalmente diferentes; hubiera sido más acertado llamarlo principio de oportunidad en el tiempo, pues esta nomenclatura hace referencia expresa a su contenido, ya que junto con el principio de celeridad que aparece enseguida —que implica preteritoriedad de los plazos incluyendo al operador de la norma—, y el principio de eficacia que es el subsiguiente, se conjugan para obtener pronta respuesta por parte del Estado, llevando incluso a establecer en el artículo 227 del CNPC como falta disciplinaria grave, el incumplimiento de los términos establecidos por parte de las autoridades de policía.

Los dos últimos principios que relaciona la preceptiva son el de buena fe y el de transparencia. El primero de ellos como desarrollo del principio constitucional, que de acuerdo con lo establecido por parte de la Corte Constitucional, se debe tener en cuenta su esencial origen como parte del régimen jurídico de cualquier Estado y la relación que de su actuar con las personas se desprende, así como la interacción misma entre ellas. Al respecto en la sentencia 1049 de 2004, hubo el siguiente pronunciamiento:

En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración

2 Pineda Castillo, Roberto. *Derecho de Policía, - Ensayos - Tomo I*, 1º Ed., Bogotá, Ed. Plaza & Janés, 1998. p. 12.

del sistema de fuentes colombiano. En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.³

Lo que implica que dentro de las relaciones jurídicas se deba tener reciprocidad en la credibilidad, seguridad y confianza. Es importante aquí recordar que este principio, aunque de origen constitucional, dentro de los efectos procesales debe tenerse como simplemente legal, es decir que admite prueba en contrario y es deber del funcionario ser acucioso en la búsqueda de la verdad real y traslucirla en la verdad procesal para una justa decisión. En cuanto al principio procesal de transparencia, este permite a toda persona —no solo ciudadanos— presenciar los procesos —procedimientos— de policía e incluso grabarlos, como quedó establecido por el artículo 21 del Código Nacional de Policía y Convivencia.

2. EL PROCESO ÚNICO DE POLICÍA

Enunciados los principios, pasamos al ámbito de aplicación del proceso único de policía, el cual rige para las actuaciones adelantadas por quienes ejercen la función y la actividad de policía. Debemos recordar que la jurisprudencia, desde las épocas en que la Corte Suprema de Justicia ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, y la doctrina subsecuentemente, han dividido en tres los elementos de que se compone el derecho policivo, a saber: el poder de policía, entendido como la facultad de expedir leyes y normativas de policía, la función de policía, como el ejercicio del funcionario de policía no uniformado y que forma parte de la administración —Inspector, Alcalde, Corregidor, etc.— y la función de policía que es meramente material y no jurídica, y a través de la cual

3 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1049/2004 MP Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1049-04.htm>

se materializan las órdenes de policía. Hecha esta aclaración, aparecen en los artículos 16 y 20 del CNPC las referencias a la función y actividad de policía, pero en últimas, quienes deben aplicar el procedimiento único de policía son el personal uniformado de la Policía Nacional, los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía, todos con competencias diferentes, y el personal uniformado de la Policía Nacional con atribuciones diferentes de acuerdo con jerarquía y mando, siendo algunas delegables.

La iniciación de la acción de policía aparece en el artículo 215 del CNPC y establece que su trámite se inicia de oficio o a solicitud de cualquier persona, lo que conlleva en primer lugar, a que los menores de edad pueden solicitarla, al igual que las personas jurídicas y por supuesto los ciudadanos, y en segundo lugar, que no se configura claramente la existencia del concepto parte, aunque hará una aparición posterior en la normativa.

En cuanto a la competencia, al igual que en otras ramas del derecho, el factor territorial de la ocurrencia de los hechos es determinante de la jurisdicción y la naturaleza de la conducta. De otra parte, la medida correctiva a aplicar determinará el competente para conocer y consecuentemente el trámite a seguir; como puede ser el proceso verbal inmediato con su terminación en una medida correctiva o con informe policial, o el simple comparendo.

3. RÉGIMEN PROBATORIO

Vemos en el aspecto probatorio que además de incluir como pruebas las contenidas en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), se pueden aceptar como pruebas: el informe de policía, los documentos, el testimonio, la entrevista y el peritaje. Aunque algunos de estos medios de prueba sean reiterados en nuestro estatuto procesal general, se incluyen otros que son fruto de reflexiones hechas por el Congreso de la República, a partir de elementos y estadísticas de la práctica cotidiana, cuya incorporación se orientó a nutrir los argumentos y dar peso específico probatorio a actividades como las entrevistas —con las cuales se deberá tener en adelante, especial cuidado en su apreciación—; es importante resaltar que la práctica de pruebas en el proceso único de policía se ciñe a los términos y procedimientos establecidos para tal fin, sin que sea dable aplicar analogías o complementarlos con procedimientos traídos de otras normas.

Frente a las conductas cuya investigación y sanción será en delante de naturaleza policiva, y cuyo bien jurídico tutelado sea relativo a materia ambiental y de salubridad pública, se invierte la carga de la prueba, presumiéndose la culpa o dolo del presunto infractor, como lo establece el artículo 220 del CNPC. Norma sobre la que existió debate acerca de su constitucionalidad en el Congreso de la

República, pero que al final permaneció, en nuestra opinión con validez, puesto que sobre la materia ya existen diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, entre los que sobresale la sentencia C-595/2010.

4. LAS ÓRDENES DE COMPARENDO

Otra de las novedades del proceso único de policía de la Ley 1801 de 2016, es la naturaleza dual de las órdenes de comparendo que aparecen en el artículo 218. Ya que sus características le dan la posibilidad de ser en su contenido la decisión de aplicar una medida correctiva y a su vez, también ser una orden para comparecer ante el inspector de policía a tramitar un proceso verbal abreviado, o ser simplemente la orden de comparecer para el presunto infractor o solo la medida correctiva. En últimas, este documento público que solo puede ser impuesto por el personal uniformado de la policía, en su tenor emite una orden y/o establece una medida correctiva.

Para la imposición del comparendo por parte de los miembros uniformados de la Policía Nacional, se debe tener conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, lo que implica que no es cualquier conocimiento sino aquel que ha sido sometido al rigor del análisis y la apreciación racional y comparada, con alguna prueba en que se sustente. Este comparendo, cuando cumple con lo anterior y de ser pertinente, contendrá además la medida correctiva respectiva, y al existir otro tipo de sanción policiva por la misma conducta se emitirá dentro del mismo la orden de comparecer ante el inspector de policía, lo cual constituye el contenido de la orden del comparendo. De otro lado, si se trata de conductas especiales, como por ejemplo la violación de normas del régimen de obras y urbanismo o la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, se enviará un informe policial al respecto y no se impondrá la orden de comparendo.

Para efectos pedagógicos podríamos definir el informe policial, al que hace referencia la norma, como el documento público que dentro del procedimiento único de policía es medio de prueba, y contiene en su texto un escrito en el cual se da cuenta de una información sobre hechos de los cuales se ha tenido conocimiento, participado o presenciado, y que constituyen conductas que podrían ameritar medidas correctivas.

Uno de los puntos a resaltar dentro del trámite procesal del proceso único de policía, en la etapa de comparendo, es la obligatoriedad de informar sobre los recursos que proceden y los términos para interponerlos, ya que esto permite un mejor ejercicio del derecho de defensa por parte de los implicados.

A continuación, expondremos separadamente los trámites del proceso verbal inmediato y del proceso verbal abreviado, recordando en todo caso, que el ejercicio del procedimiento implica para las autoridades uniformadas o no, el ejercicio de una función jurisdiccional, lo que lleva de suyo las responsabilidades civiles, penales y disciplinarias correspondientes, por acción u omisión, y en especial por incumplir los términos procesales que venimos enunciando.

5. PROCESO VERBAL INMEDIATO

En cuanto a los competentes para dar aplicación al proceso verbal inmediato tenemos a los comandantes de estación o subestación de policía, a los comandantes de centros de atención inmediata, y por último, al personal uniformado de la Policía Nacional. La distinción que hace la norma frente a los miembros de la Policía Nacional, está dada por la competencia para conocer los tipos de comportamientos con su correspondiente medida correctiva, y es allí precisamente —de acuerdo con la medida correctiva—, donde habrá que buscarse para encontrar la autoridad competente para conocer de cada uno de los comportamientos. Ya que en el artículo 209 del CNPC se estableció la competencia que tienen los comandantes de estación o subestación de policía y los comandantes de centros de atención inmediata, de forma taxativa conforme a la clase de medida correctiva, y en idéntica manera hizo lo propio el artículo 210 en lo que tiene que ver con el personal uniformado de la Policía Nacional.

El proceso verbal inmediato se inicia de acuerdo con los parámetros generales del proceso único de policía, tal como se refirió *ut supra*, es decir, de oficio o por solicitud de cualquier persona, acto seguido se debe identificar al presunto infractor, pues es remota la posibilidad de que ahora existan procedimientos con responsable “en averiguación”, como solía suceder afectando la eficacia del procedimiento. Ya identificado el presunto responsable, este debe ser abordado en el sitio de los hechos o donde se ubique, pues dada la naturaleza de las conductas que pueden ser objeto de medidas correctivas, no siempre permanecen en el sitio de los hechos las personas que generan los actos en contra de la convivencia. A esta persona se debe informar acerca de la conducta por acción u omisión que se le endilga, además que ésta constituye un comportamiento contrario a la convivencia y que puede ser objeto de medidas correctivas. Hecho esto debe de inmediato ser escuchado en descargos, haciendo el funcionario una primera ponderación de los hechos y realizando la mediación de las personas que tengan alguna disputa, salvo en los temas de que trata el inciso 4 del artículo 232 del CNPC.

Si llegaren a algún acuerdo quienes estén en conflicto, podrán suscribir un acta de mediación que hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, como lo estableció el artículo 233 del CNPC, a saber:

Mediación. La mediación permite que el mediador escuche a las personas que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de mediación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, la cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo. Parágrafo. En los procedimientos a que hace referencia el Título VII del Libro II, será obligatorio la invitación a conciliar.⁴

Y de no llegarse a acuerdo alguno con la mediación y habiéndose comprobado la conducta, se impondrá la respectiva medida correctiva, o en caso contrario, la autoridad se abstendrá de hacerlo.

Este procedimiento, aunque incluye dentro de los principios orientadores la oralidad, exige que se levante un acta en la cual conste el procedimiento especificando sus etapas y la suscripción de la misma, por parte de quien impone la medida como del infractor. Cuando se vayan a aplicar las medidas correctivas consistentes en la suspensión temporal de actividad, la inutilización de bienes, la destrucción del bien y la disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas, establece la norma que en el evento de que el infractor se negare a firmar el acta, este hecho también debe constar por escrito y en nuestro criterio, se requeriría también la suscripción del acta por parte de un testigo de la situación.

La orden de policía o la medida correctiva emitida dentro del proceso inmediato de policía por restricción normativa, solo es susceptible del recurso de apelación. En consecuencia, en el evento en que se llegare a interponer frente a la misma el recurso de reposición, este deberá ser rechazado de plano por su improcedencia.

De concederse la apelación, esta se hará en el efecto devolutivo, es decir que la orden de policía o medida correctiva se cumplirá independientemente del trámite de la alzada. Este asunto fue una de las materias que más llamó la atención del legislador en la motivación del código, y en la cual se hizo el mayor énfasis en su debate en el Congreso de la República. Puesto que bajo la Ley 232 de 1995, estos procesos se tramitan de conformidad con el libro primero del código contencioso administrativo, así como también con el mismo libro del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, entonces requerían de unos tiempos excesivamente largos para finiquitarse y

4 Ley 1801 de 2016, disponible en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=21&p_numero=1801&p_consec=45806

obtener, por ejemplo, una resolución de cierre o cese definitivo de actividades por violación a la Ley 232 de 1995. Una vez tomada la decisión, la apelación de esta debía concederse en efecto suspensivo afectando gravemente la convivencia durante años y convirtiéndose estos establecimientos en modelo a seguir por otros, con la consecuencia del deterioro de sectores enteros de las ciudades, ya que no se evidenciaba ni vislumbraba presencia efectiva del Estado frente a comportamientos contrarios a la convivencia y el orden público; y de llegar a confirmarse la sanción, muchas veces en la misma manzana donde funcionaba irregularmente el establecimiento de comercio ya habían cuatro o cinco de similares características.

Hemos dicho que el recurso de apelación se concede en efecto devolutivo, y que los competentes para conocer de estas decisiones que profieren son los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata de la Policía Nacional o sus delegados, así como el resto del personal uniformado de la institución son los inspectores de policía, de acuerdo con su jurisdicción territorial asignada.

Siguiendo con el trámite, una vez concedida la apelación, el funcionario que impuso la medida correctiva o emitió la orden deberá remitir las diligencias dentro de las veinticuatro horas siguientes al inspector de policía respectivo. Aquí cabe resaltar el contenido del inciso segundo del párrafo segundo, del artículo 206 del CNPC, que prescribe: “Habrá 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”⁵ (Cursivas fuera de texto). Esto implica la posibilidad real de que por lo menos en los municipios que se mencionan, el término de horas sea cumplido a cabalidad, pues esta es una de las grandes apuestas que compromete la verdadera eficacia del CNPC, y gran parte de la responsabilidad frente a su implementación exitosa, está en cabeza de los alcaldes y concejos municipales y distritales, pues son ellos quienes deben proveer los recursos para la puesta en marcha de los nuevos diseños institucionales de función pública, en cuanto a lo que tiene que ver con el talento humano, su capacitación y la logística para el desarrollo y cumplimiento de esta ley.

Habiendo llegado el expediente al inspector de policía, este deberá resolverlo dentro de los tres días hábiles siguientes, debiendo inmediatamente notificar por el medio más expedito y eficaz que tenga a mano para tales fines lo actuado. Cabe aquí hacer un llamado para que se evite implementar una serie de protocolos excesivos y manuales de minucia innecesarios, cuyo resultado suele ser que normas amplias que buscan la celeridad del procedimiento como las

5 Ibidem.

relativas a la notificación —cuyo fin último es dar a conocer y dar publicidad a la actuación—; con el ánimo de las administraciones más de controlar que de ser eficientes, se torna en un trámite formal que dilata el quehacer diario de los funcionarios y la respuesta oportuna por parte del Estado.

Para los casos en que no se dé el cabal cumplimiento a la orden de policía, al igual que en los casos de reincidencia, tales conductas generarán un nuevo proceso de competencia de los inspectores de policía mediante el trámite del proceso verbal abreviado, generándose así una nueva medida correctiva consistente en multa.

6. PROCESO VERBAL ABREVIADO

Para conocer del proceso verbal abreviado son competentes los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía. El trámite puede iniciarse de manera oficiosa o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de policía. Debe notarse que no aparece diferenciada la categoría partes, pues esta se aplica solo en determinados comportamientos contrarios a la convivencia, y que vendrían a ser los que en la división tradicional del derecho policivo corresponderían a los procesos civiles de policía y que en el Código Nacional de Policía y Convivencia, corresponde a las tipologías consagradas en el Título VII del Libro segundo, que inicia con el artículo 76.

En los casos en que el funcionario evidencie de manera directa la ocurrencia de una conducta contraria a la convivencia, consagrada dentro del CNPC y que esté dentro de su jurisdicción y competencia, podrá al configurarse la flagrancia, iniciar de inmediato la audiencia pública en el sitio de los hechos. Si la noticia de la conducta contraria a la convivencia proviene de escrito de querrela, se deberá citar a audiencia pública al querellante-quejoso, y al presunto infractor mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, o por el medio más expedito e idóneo que se considere. Esta citación debe incluir además la tipología específica del comportamiento que se le endilga.

Ya el día de la audiencia, en el despacho del inspector de policía, se deben seguir los siguientes pasos para el trámite: en primer lugar, se debe conceder el uso de la palabra tanto al querellante-quejoso como al presunto infractor por un tiempo máximo de veinte minutos. Dentro de estas intervenciones se deben exponer los argumentos de cada uno, solicitar, exhibir y soportar las pruebas que pretende hacer valer o que considere que deben ser tenidas en cuenta. Posteriormente y ya concluidas las intervenciones, el inspector de policía invitará a los intervinientes a que concilien sus diferencias, concretamente las que dieron origen al proceso, proponiendo fórmulas de solución a las cuales las partes pueden acogerse o no. Esta etapa conciliatoria será de carácter obligatorio, por ser norma procesal de

orden público para todos los procesos, siempre y cuando no se trate sobre los temas consagrados en el inciso cuarto, del artículo 232 del CNPC, que establece:

*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.*⁶

Si se llegaren a conciliar las diferencias existentes que dieron origen al proceso verbal abreviado de policía, tal circunstancia se hará constar en un acta de conciliación y en ella se detallarán en forma clara y expresa las obligaciones de cada uno de los interesados. Con la suscripción y aprobación del inspector de policía de conocimiento, dicho documento de conciliación hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, poniendo fin de esta manera al proceso y ordenando el archivo del mismo.

En el evento que no se llegue a un acuerdo, oportunamente, es decir cuando en la intervención anterior a la invitación a conciliar se han solicitado pruebas que sean obviamente adicionales a las expuestas, y si en criterio del inspector de policía estas pruebas son viables, pertinentes y conducentes para el esclarecimiento de los hechos y consecuentemente las requiere para una valoración más rigurosa del asunto, prescindiendo eso sí de las que tiendan a comprobar hechos notorios o constituyan negaciones indefinidas, al igual que cualquier prueba de oficio que considere así, las decretará. Teniendo en cuenta, de advertir que existe la obligación por parte de los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial de brindar los informes que sean necesarios y que solicite la autoridad de policía, en un término oportuno y en especial con relación a temas que requieran conocimientos técnicos especializados, es decir, realizar peritajes o experticias que servirán de prueba para la decisión del proceso.

Una vez decretadas las pruebas, estas deberán practicarse en un término no mayor a cinco días. Es importante aclarar que el auto que ordena pruebas no tiene recurso alguno por disposición expresa del inciso tercero del numeral cuarto del artículo 223 del CNPC: “Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía”⁷.

6 Ibidem

7 Ibidem

Una vez vencidos los cinco días como término máximo para la práctica de pruebas, estrictamente al día siguiente, la audiencia pública deberá reanudarse agotada la etapa probatoria y allí una vez hecha la valoración de las pruebas, el inspector de policía resolverá, debiendo sustentar su decisión tanto en las situaciones de hecho comprobadas como en el sustento de derecho aplicable a cada caso, y consecuentemente se abstendrá de imponer o impondrá la orden de policía y/o la medida correctiva si hay lugar a ello, debiéndose notificar la decisión en estrados, aunque no concurren los interesados. Cuando se haya tomado la decisión, deberá correrse traslado de la misma inicialmente a quien le fue favorable y posteriormente a su oponente, a efectos de que se pronuncien frente a los recursos que deseen impetrar. Se debe tener en cuenta que en el proceso verbal abreviado a diferencia del proceso verbal inmediato, existe el recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación. Si en las intervenciones alguno o varios de los interesados y convocados interpone recursos, es su obligación sustentarlos inmediatamente, ya que una vez finalizadas las intervenciones el inspector de policía procederá a resolver sobre la reposición, así como sobre la concesión de la apelación. Esta última, de ser concedida se hará en el efecto devolutivo, salvo las relativas a la violación del régimen de obras y urbanismo, en las cuales se concederá la alzada en el efecto suspensivo, ordenando en todos casos su envío a la segunda instancia.

Concedido el recurso de apelación en todo o en parte, el inspector de policía deberá enviar a su superior funcional —no necesariamente jerárquico como aparece erradamente en la norma— en un término no mayor a dos días las diligencias, y quienes interpusieron la alzada tendrán una nueva oportunidad de sustentar y soportar sus alegatos, dentro de los dos días siguientes a la llegada del expediente, ante la segunda instancia, la cual contará con un término máximo para resolver de ocho días, contados a partir del recibo de la apelación.

Un término nuevo que aparece en el Código Nacional de Policía y Convivencia es el del cumplimiento de las órdenes ejecutoriadas, pues siendo en su mayoría decisiones cuya alzada siempre se concede en efecto devolutivo, solo es aplicable a las conductas por violaciones a la convivencia en temas relativos al régimen de obras y urbanismo, pues es el único caso en que se concede en efecto suspensivo, y por ende, una vez se encuentre en firme la orden de policía o medida correctiva impuesta, deberá ejecutarse en un término máximo de cinco días.

Muchas veces en el trámite de las querellas de policía se presentaba una inconveniente y recurrente costumbre, que además era utilizada de forma indebida para dilatar los procesos, y esta era la inasistencia de alguna de las partes. El Congreso de la República, consciente de esta realidad y a su vez basado en normas aún vigentes y de naturaleza policiva, las leyes 1445 y 1453, dio respuesta a estas situaciones, al establecer que se tendrán por ciertos los hechos endilgados

como comportamientos contrarios a la convivencia si no se asiste a la audiencia, caso en el cual podrá la autoridad entrar a decidir de fondo, salvo en los casos de fuerza mayor o caso fortuito. Tal circunstancia fue regulada en el primer párrafo del artículo 223, de la siguiente manera:

Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.⁸

Con ello, la posibilidad de dilación del proceso se disminuye enormemente, dando viabilidad a la aplicación de los principios procesales arriba enunciados; por lo tanto, con la inasistencia del implicado libre de fuerza mayor o caso fortuito se modifica el trámite procesal y en vez de ampliarlo se reduce ostensiblemente, pues existe como tal una presunción legal sobre la existencia de los hechos que originaron el proceso, aunque la misma acepte prueba en contrario, situación que con especial cuidado deberá analizar el inspector de policía.

Existe otra variable frente al proceso verbal abreviado y sucede cuando dentro de la audiencia inicial se decreta inspección ocular al sitio de los hechos. En estos casos, dentro del mismo auto que ordena las pruebas, el cual como se dijo no es susceptible de recurso alguno, se debe fijar la fecha y hora para la práctica de la diligencia, la cual deberá notificarse al quejoso y al presunto infractor de la norma de convivencia de forma personal. De no ser posible, se realizará dicha notificación con la colocación de un aviso en la puerta de acceso al lugar en donde se generaron los hechos objeto de proceso, o en su defecto en un lugar visible del inmueble, esto sí, con antelación mayor de veinticuatro horas a la fecha y hora para la práctica de la diligencia. Esta norma hace recordar la forma de notificación que traía la Ley 57 de 1905, y específicamente su Decreto reglamentario 992 de 1930, cuando se configuraba el extinto lanzamiento por ocupación de hecho, norma que sirvió de inspiración para este tipo de notificación debido a su efectividad.

Una vez notificados en debida forma los interesados, y llegado el día y la hora para la inspección ocular decretada, el inspector de policía se debe trasladar al lugar de la presunta ocurrencia de los hechos, en compañía de un perito que para todos los casos debe ser un servidor público técnico especializado, si esto fuere necesario —que en nuestro criterio siempre lo es—, y ya en el sitio escuchará a las partes, en esta ocasión, por un término máximo de quince minutos,

8 Ibidem

procediendo a practicar las pruebas que considere pertinentes dentro de la diligencia, realizando las preguntas concretas del experticio si no se han hecho desde el decreto de la inspección ocular, o ampliando el mismo en tópicos que sean necesarios y se evidencien en la diligencia, de lo cual se le correrá traslado al servidor público-perito, quien deberá rendir su informe técnico dentro de la misma diligencia. Es posible, por situaciones excepcionales que lo ameriten como de naturaleza técnica o de orden público, a juicio del inspector de policía, suspender la diligencia hasta por un término no mayor a tres días con el único objeto de que el servidor público-perito rinda su informe. Una vez reanudada la diligencia, bien sea en el sitio de los hechos o en el despacho del inspector de policía, se procederá a tomar la decisión que en derecho corresponda.

En los casos que el infractor o quien sea tenido como perturbador, dentro del plazo otorgado incumpla con la orden de policía o medida correctiva, la autoridad de policía competente ordenará a la entidad correspondiente la ejecución de la orden o medida a costa del obligado, y tales costos se podrán cobrar por vía de la jurisdicción coactiva respectiva. Además, se le iniciará un nuevo proceso de naturaleza penal por desacato de conformidad con el artículo 454 del Código Penal, que establece:

Fraude a resolución judicial o administrativa de policía. El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial o administrativa de policía, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.⁹

7. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

En cuanto a lo que tiene que ver con la caducidad de la acción por hechos de perturbación, bien sea de inmuebles de uso público o privado, el artículo 81 del CNPC establece un término para acudir ante el personal uniformado de la policía, para el ejercicio de la acción preventiva por perturbación, el cual es de cuarenta y ocho horas siguientes a la ocupación. Este tipo de procedimiento es complementario al que nos trae en su artículo 80 el CNPC, pues su naturaleza se deriva de la obligación por parte del Estado de proteger la posesión y la tenencia, así como las servidumbres, dentro de las distintas modalidades que tiene el Código Civil en sus artículos de 879 al 945, de forma provisional.

9 Ley 599 de 2000, disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr018.html#454

Es importante destacar que dentro del término de caducidad de cuarenta y ocho horas, se inscriben las situaciones que anteriormente fueron llamadas lanzamiento por ocupación de hecho y que eran cobijadas en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y su Decreto reglamentario 992 de 1930. Normas éstas que en sentencia C-241 del 7 de abril de 2010 de la Corte Constitucional, se consideraron subrogadas por el Decreto 1355 de 1970. El pronunciamiento fue en este sentido:

La acción policiva prevista en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, coincide en sus elementos esenciales con lo previsto en el artículo 125 del Decreto Ley 1355 de 1970, con lo cual es posible concluir que el Código Nacional de Policía subrogó la acción de lanzamiento por ocupación de hecho, tanto para predios rurales como urbanos, prescrita en artículo 15 demandado y, además, amplió su contenido al autorizar, como se ha dicho, al ocupante no sólo demostrar el consentimiento expreso o tácito del “arrendador” sino cualquier otro justo título, derivado de la posesión o de una orden de autoridad competente¹⁰.

Al ser consideradas estas conductas como una especie del género perturbación, y más específicamente como una perturbación por despojo, cuando se presenten los actos de invasión, perturbación por despojo o similares puede acudirse a la Policía Nacional a pedir el amparo sobre estos inmuebles. En el evento que se haya producido la caducidad de este término —cuarenta y ocho horas contadas desde la ocupación—, se puede acudir ante el inspector de policía para solicitar la protección respectiva, pues esta protección para el trámite del proceso verbal abreviado tiene el mismo término de caducidad que cualquier otro tipo de comportamiento que afecte a la tenencia y posesión de los bienes inmuebles, que aparece en el parágrafo del artículo 80 del CNPC, que respecta a predios particulares y es de cuatro meses desde el momento de la perturbación u ocupación ilegal.

En cuanto a la 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 hay lugar a la caducidad. En este tema se amplía el espectro de bienes protegidos por la inexistencia de caducidad frente a los hechos o actos de perturbación, dando mayor alcance a las normas de naturaleza constitucional, y en especial a los artículos 58, 63, 79, 80, 102, entre otros, ya que el artículo 124 del Decreto 1355 de 1970 únicamente hace referencia a los bienes de uso público y tradicionalmente estos bienes eran los que contaban con inexistencia de caducidad. Dadas las condiciones reales y objetivas de la vida contemporánea, y en especial la vinculación de privados en

10 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-241/2010, MP Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-241-10.htm>

el ejercicio cotidiano de la función pública, como es el caso de la prestación de servicios públicos por parte de particulares, esto motivó la inclusión de nuevas tipologías de inmuebles en esta lista de aquellos bienes sobre los que no procede la caducidad de la acción policiva. Ante lo cual, es de resaltar el importante papel que deben desempeñar los personeros, recordando la importancia de las funciones contenidas en el Decreto 1333 de 1986, en su artículo 139 numerales 1 y 7, que establecen:

*Artículo 139. Son atribuciones del personero, que cumplirá como defensor del pueblo o veedor ciudadano, las siguientes: 1a. Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores en el municipio; 7a. Demandar de las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público [...]*¹¹.

Es decir que la función de policía ejercida por los inspectores de policía, además de la iniciación oficiosa del trámite, también deberá ser promovida por los personeros locales y municipales en ejercicio de las funciones asignadas.

En cuanto a los demás tipos de conductas sancionables con medidas correctivas, el legislador no estableció un término para la caducidad de la acción de policía, razón por la cual, en aplicación del poder residual de policía, las autoridades que aparecen relacionadas en el artículo 13 del CNPC podrán atribuirles términos y consecuencias jurídicas policivas mediante reglamentos. Debiendo hacerlo lo más pronto posible, pues con el transcurso del tiempo y la inminente entrada en vigencia del Código Nacional de Policía y Convivencia, también urgirá su correspondiente reglamentación integral, así como el rediseño institucional para cubrir las obligaciones que se generan para la administración, en especial, en todo lo relativo a las inspecciones de policía que son el eje central de la Ley 1801.

En lo referente a la prescripción, esta se definió otorgando el mismo término y función que el contenido que traía como causal tercera del artículo 66 del Decreto 01 de 1984, y que semeja a la causal tercera igualmente, del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que es de cinco años contados a partir de la firmeza de la decisión.

8. OTROS ASPECTOS PROCESALES

Otro aspecto importante y en el que se vislumbra claramente la aplicación de los principios procesales que aparecen en el CNPC, que igualmente fueron

11 Decreto ley 1333 de 1986, disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986_pr003.html#139

tenidos en cuenta en la configuración normativa, se materializa en las nulidades procesales, las cuales se limitan al máximo, argumentándose en su debate la necesidad de evitar dilaciones, teniendo como consecuencia que exista una sola causal para la configuración de la nulidad y ésta es la que aparece en el artículo 29 de la Constitución Política.

El trámite de la nulidad, producto también de la materialización de los principios de naturaleza procesal ya enunciados, se caracteriza por los siguientes aspectos: como primera medida, la única oportunidad para interponerse es la audiencia, en consecuencia se deben rechazar de plano los escritos presentados con tal pretensión a menos que la autoridad que conoce del asunto estime lo contrario, caso en el cual deberá resolverlo en la continuación de la audiencia si la hubiere. En cuanto a los recursos, no procede apelación a la decisión que tome el *a-quo*, por ende tan solo es susceptible de reposición, al igual que la decisión inicial, y ésta deberá resolverse de plano, tales pronunciamientos deberán realizarse dentro de la misma diligencia.

Uno de los aspectos más criticables dentro de la parte procesal del CNPC tiene que ver con los impedimentos y las recusaciones, pues incorpora en su tenor como causales para recusar o por las cuales el funcionario debe declararse impedido, las mismas que trae el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las cuales aparecen en los artículos 130 y 11 del referido estatuto procesal, correspondiendo las primeras a los funcionarios que ejercen función jurisdiccional para resolver acerca de los medios de control, y las segundas, que se aplican a los funcionarios en ejercicio de la función administrativa dentro de los procedimientos administrativos. Según el criterio de algunos doctrinantes, los dos listados deben ser integrados como causales de recusación o impedimento porque la norma no diferencia cuáles son específicamente al incluirlas lingüísticamente a ambas. Otro sector de la doctrina —en el cual nos incluimos— considera que las causales aplicables son exclusivamente las que aparecen en el artículo 11 del CPACA, ya que si bien es cierto que el Congreso de la República no diferenció en el artículo 229 del CNPC cuáles eran las causales, dada la naturaleza policiva de los procesos que se van a resolver, por el desarrollo histórico de la materia y la utilidad como principio, habrá de llegarse a la conclusión que son las causales del artículo 11 del CPACA las que habrá de tener en cuenta para decidir a quién le compete tal obligación.

Según el CNPC, le corresponderá al superior jerárquico resolver sobre estos impedimentos y recusaciones. Esta redacción en técnica legislativa fue errada, ya que en términos de lógica jurídica debe ser el superior funcional y no necesariamente el jerárquico quien tiene esta carga, porque existe la posibilidad de crear autoridades especiales con función específica de segunda instancia,

sin que ejerzan función alguna como superior jerárquico sobre el a-quo, como sucede actualmente con los Consejos de Justicia.

En el caso de los alcaldes distritales, municipales o locales, resolverá el impedimento o recusación, el personero municipal o distrital. Novedad que requerirá de un exhaustivo seguimiento en la práctica, debido a la triple función que tendrán ahora los personeros como ente disciplinario, como agente del Ministerio Público y como autoridad que dirime impedimentos y recusaciones. Además, consideramos que no cuentan con un término lo suficientemente amplio para asumir con el cuidado debido el estudio de dichas causales.

CONCLUSIÓN

Podemos afirmar como conclusión de los temas procesales estudiados, que la gran apuesta hecha por el Congreso de la República con la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia, se materializará en la práctica a través del llamado procedimiento único de policía. Procedimiento desarrollado en sus dos vertientes: en primer lugar, con el proceso único de aplicación inmediata, de conocimiento del personal uniformado de la policía, cuya celeridad es su máxima virtud y más importante riesgo. Riesgo atemperado por los diferentes controles implementados, resaltándose entre ellos el hecho de que todas estas decisiones tienen apelación a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes a la decisión, de la cual debe conocer un funcionario que es autoridad no uniformada, como lo son los inspectores de policía. Y en segundo lugar, pero no menos importante, el proceso verbal abreviado de conocimiento de las autoridades especiales de policía, los alcaldes y los inspectores de policía, quienes tendrán igualmente a su cargo su trámite, en términos muy cortos, tanto en primera como en segunda instancia, constituyéndose así como los ejes fundamentales de la justicia policiva del país en materia de convivencia, esto es, en la garantía de una paz cotidiana.

En cuanto a la aplicación de los procedimientos, siempre es importante recordar que ambos —el proceso verbal inmediato como el proceso verbal abreviado— se inscriben dentro de la función jurisdiccional del Estado, por lo tanto, están sujetos al estricto control en sus términos así como a la aplicación de los principios y normas sustantivas contenidas en su tenor.

Por último, nunca estará de más recordar que la implementación y diseños institucionales recaen en el ejecutivo, dentro de sus facultades como expresión de su voluntad política, esto es, la idoneidad de medios y personas, eficiencia y eficacia de la función pública a su cargo que se demanda para que las normas puedan

desarrollarse, otorgando a los funcionarios las herramientas suficientes para la realización del deber ser de esta importante norma. Para ello es absolutamente necesario que las autoridades competentes se hagan cargo de la implementación de todos los aspectos, especialmente los materiales y financieros, y así lograr una real y eficaz aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de Colombia. Ley 1801 de 2016. Disponible en: http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=21&p_numero=1801&p_consec=45806
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-241/2010 MP Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-241-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1049/2004, MP Juan Carlos Henao Pérez. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-1049-04.htm>
- Corte Suprema de Justicia, Sentencia 9/1982 MP Manuel Gaona Cruz. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/csj_sp_09_21_04_1982.html
- Pineda Castillo, Roberto. *Derecho de Policía, Ensayos, Tomo I*, 1º Ed., Bogotá, Ed. Plaza & Janés, 1998.
- Presidente de la República de Colombia. Decreto ley 1333 de 1986. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986_proo3.html#139