

II. EXPEDIENTE D-11667 -SENTENCIA C-282/17 (Mayo 3)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1801 DE 2016
(julio 29)

Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia

(...)

ARTÍCULO 22. TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL INMEDIATO. Se tramitarán por el proceso verbal inmediato 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 de Policía, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia.
2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de Policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia.
3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos.
4. La autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de Policía.

PARÁGRAFO 1o. En contra de la orden de Policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, **el cual se concederá en el efecto devolutivo** y se remitirá al Inspector de Policía dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito.

PARÁGRAFO 2o. En caso de que no se cumpliera la orden de Policía, o que el infractor incurra en reincidencia, se impondrá una medida correctiva de multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado.

PARÁGRAFO 3o. Para la imposición de 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 no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** por los cargos examinados, la expresión "*el cual se concederá en el efecto devolutivo*", prevista en el parágrafo 1 del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, "*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*".

3. Síntesis de la providencia

Le correspondió a esta Corporación establecer si la decisión del legislador de consagrar el "*efecto devolutivo*", como modo en el que se concede el recurso de apelación (CNPC, art. 222, parágrafo 1), cuando se impone la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, en desarrollo del proceso verbal inmediato de policía, vulnera el derecho al debido proceso, en lo referente a la garantía a impugnar el fallo condenatorio dispuesta en el artículo 29 del Texto Superior. Lo anterior, sobre la base de considerar que la acusación por desconocimiento del derecho a la libertad económica desconocía las cargas de pertinencia y suficiencia, como mínimos argumentativos del juicio de constitucionalidad.

Según el actor, al disponer el texto acusado la concesión del recurso de apelación en el efecto devolutivo, en los casos en que se impone la medida correctiva de suspensión temporal de actividad, la ejecución inmediata de la orden de policía conlleva a que -total o parcialmente- se produzcan sus efectos, hasta tanto no se adopte una decisión definitiva por el superior jerárquico (los inspectores de policía). Precisamente, en los casos en que se impone el tiempo mínimo de permanencia de dicha orden, el cual se establece en la ley en el término de tres (3) días, es altamente probable que se produzca la consolidación de la medida, pues presentado el recurso, el mismo debe ser remitido al inspector dentro de las 24 horas siguientes y éste debe resolverlo en el plazo máximo de tres (3) días, lo que supone una limitación desproporcionada e irrazonable al objeto que se busca con la impugnación, como derecho, pues el recurso se tornaría inane.

La Corte consideró que la norma no afectaba de forma desproporcionada el derecho de impugnación, toda vez que la medida correctiva de suspensión temporal de actividad se dirige sobre eventos relacionados con el amparo a la seguridad y tranquilidad públicas, el medio ambiente, a la salud, a la dignidad y a los derechos de los niños, resaltando entre las conductas que dan lugar a la imposición de esta medida: (i) comercializar, distribuir o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos; (ii) permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños a lugares donde se realicen actividades sexuales pornográficas, o se ejerza la prostitución, o la explotación sexual; (iii) facilitar, distribuir, ofrecer, prestar, alquilar o comercializar a niños, niñas o adolescentes bebidas alcohólicas, cigarrillo, tabaco y sus derivados, o sustancias psicoactivas o cualquier otra sustancia que afecte la salud; (iv) facilitar, distribuir, ofrecer, comercializar, prestar o alquilar a niños, niñas o adolescentes armas, elementos cortantes, punzantes, contundentes o sus combinaciones; (v) ejercer la prostitución sin el cumplimiento de las medidas sanitarias y de protección requeridas; (vi) elaborar, almacenar, poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar bienes ilícitos, drogas o sustancias prohibidas por la normatividad vigente; (vii) tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas o adolescentes; (viii) generar ruidos o sonidos que afecten la tranquilidad de las personas o su entorno; (ix) comercializar en el establecimiento artículos de mala calidad, caducados o adulterados que puedan constituir peligro para la salud pública; (x) arrojar sustancias contaminantes, residuos o desechos a los cuerpos de agua; (xi) contaminar o envenenar recursos fáunicos, forestales o hidrobiológicos; (xii) experimentar, alterar o mutilar especies silvestres sin el permiso de autoridad ambiental competente; (xiii) realizar explotaciones mineras sin contar con licencia ambiental; (xiv) vender derivados cárnicos que no cumplan las disposiciones de inocuidad; (xv) vender alimentos para el consumo directo sin cumplir los requisitos establecidos por las normas sanitarias y (xvi) demoler sin previa autorización o licencia inmuebles declarados de conservación e interés cultural, histórico, urbanístico, paisajístico y arquitectónico.

El conjunto de conductas descritas exterioriza un ámbito de protección de la medida correctiva de suspensión temporal de actividad que impacta de forma directa en la salvaguarda de derechos fundamentales como la salud, la dignidad y la integridad física de

todas las personas y, especialmente, de los niños. De igual forma, salvaguarda intereses colectivos como el ambiente, la salubridad y tranquilidad pública. Cuando se impone esta medida correctiva y se permite su apelación en el efecto devolutivo, el legislador entiende que la orden de policía adoptada debe tener fuerza ejecutoria inmediata y expedita, pues los intereses que se encuentran en juego no permiten que se pueda continuar con una actividad, cuya realización supone amenazar o vulnerar derechos constitucionales que tienen un carácter prevalente dentro del ordenamiento jurídico.

La Corporación concluyó que el efecto devolutivo garantiza la eficacia de las medidas que se imponen, las cuales apuntan a velar por intereses constitucionales de tal entidad, que, de adoptarse una decisión distinta, se podrían afectar derechos fundamentales y colectivos que gozan de prioridad en el régimen constitucional, como se deriva de los previstos en los artículos 2, 5, 93 y 94 del Texto Superior. Adicionalmente la protección de dichos bienes envuelve un claro interés público o social, el cual, como lo dispone el artículo 58 de la Carta, tiene un carácter prevalente sobre los intereses privados con los cuales entra en conflicto, como lo son, en la práctica, los de quienes pueden verse afectados con el cese temporal de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público.

La Corte resaltó que los fines perseguidos por la norma son legítimos, importantes e imperiosos y el medio utilizado es legítimo, adecuado y necesario. En este contexto, explicó que el origen de la disposición cuestionada se relaciona con la declaratoria de inexecutable de la expresión "[c]ontra las medidas correctivas impuestas por los comandantes de estación o subestación no habrá ningún recurso", según se dispuso en la Sentencia C-117 de 2006, al pronunciarse sobre el derogado artículo 229 del Decreto 1355 de 1970, asegurando la posibilidad de que las personas sometidas a un proceso de policía puedan controvertir las órdenes adoptadas en su contra, en aras de obtener su revocatoria o modificación. La circunstancia de que no se suspenda la aplicación de la orden como consecuencia de la interposición del recurso, dada la consagración del *efecto devolutivo*, si bien puede aminorar el efecto que se busca con su revisión, toda vez que la medida se estaría ejecutando, no resulta un sacrificio desproporcionado, pues -como se explicó- los intereses en juego justifican que la orden tenga fuerza ejecutoria inmediata y expedita.

A lo cual se agregó que, en ningún momento, la impugnación, como derecho, pierde su valor o sentido jurídico, o se torna nugatoria, en aquellos eventos en que, excepcionalmente, como lo advierte el actor, la no suspensión de la medida impuesta lleva a que se produzca su ejecución, pues como consecuencia de la revisión por el superior jerárquico, actuación que se mantiene incólume, nada excluye que, en caso de que se revoque la medida y ella haya producido un daño antijurídico, el ciudadano afectado pueda hacer uso de las herramientas que le otorga el ordenamiento jurídico para obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados, o para promover una actuación disciplinaria en contra de la autoridad de policía, si su proceder fue contrario al principio de legalidad.

Finalmente, este Tribunal recordó que la medida que se impone es de carácter temporal, lo que le permite al interesado volver a realizar la actividad frente a la cual se dispuso el cese, bajo la lógica de que acredite el cumplimiento de las normas de convivencia, resaltando que, incluso, desde la órbita procedimental, su imposición supone el desarrollo de un proceso, en el que se dota al presunto infractor de la posibilidad de ser oído, de realizar descargos e incluso de llegar a un acuerdo mediante el ejercicio de la mediación policial, lo que reduce la posibilidad de que exista un actuar arbitrario.