

El código nacional de policía, implicaciones frente a las comisiones judiciales

The national code of police, implications for judicial commissions

José Daniel Maza Arnedo

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Programa de Derecho
Medellín, Antioquia
2020

El código nacional de policía, implicaciones frente a las comisiones judiciales

The national code of police, implications for judicial commissions

José Daniel Maza Arnedo

Trabajo de grado para optar al título de abogado

Asesor

Luis Felipe Vivares Porras

Universidad Pontificia Bolivariana
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Programa de Derecho
Medellín, Antioquia
2020

Resumen

La reciente aprobación del Código nacional de Policía en el año 2016, implica una serie de cambios en los procedimientos establecidos para las diligencias jurisdiccionales, las relaciones entre los jueces y el sistema, específicamente el rol de las inspecciones de policía, como soporte en la práctica de pruebas y demás aspectos procesales. Por tanto, en el presente artículo se propone considerar la aplicación del párrafo 1º del art. 206 de la Ley 1801 de 2016, equiparando diferentes posiciones de las altas Cortes, entre ellas: el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y el Consejo Superior de la Judicatura; para así, construir un concepto unánime desde el método cuantitativo – deductivo, que contribuya a la aplicación del Derecho en una problemática que, hasta la fecha, genera desaciertos en los Despachos Judiciales y confusiones a las Administraciones Municipales, a tal punto de considerar que, con la expedición del citado artículo, se deja de lado el principio constitucional de Colaboración Armónica y el derecho fundamental del Acceso a la Justicia.

Se busca con este estudio aportar a la solución de la gestión de la justicia en el plano de las localidades en las cuales, la figura de la Inspección de Policía es la única o más cercana entidad de contacto con el ciudadano.

Palabras claves

Colaboración Armónica, funciones jurisdiccionales, inspector de policía, Despacho comisorio, Código Nacional de Policía y Convivencia.

Abstract

The recent approval of the National Police Code in 2016 implies a series of changes in the procedures established for jurisdictional proceedings, the relations between the judges and the system, specifically the role of police inspections, as support in the practice of evidence and other procedural aspects.

Therefore, in this article it is proposed to consider the application of paragraph 1 of art. 206 of Law 1801 of 2016, equating different positions of the High Courts, including: the Council of State, the Constitutional Court and the Superior Council of

the Judiciary; for this, to construct a unanimous concept from the quantitative - deductive method, which contributes to the application of the Law in a problem that, to date, generates mistakes in the Judicial Offices and confusions to the Municipal Administrations, to such a point of consider that, with the issuance of the aforementioned article, the constitutional principle of Harmonic Collaboration and the fundamental right of Access to Justice have been set aside.

This study seeks to contribute to the solution of the management of justice at the level of the locations in which the figure of police inspection is the only or closest entity of contact with the citizen.

Keywords

Harmonic Collaboration, jurisdictional functions, police inspector, Commissioner Office, National Police and Coexistence Code.

Introducción

Con la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana” comenzaron a generarse controversias en torno a las posibles contradicciones que se producirían en cuanto a la asignación de competencias entre los inspectores de Policía, en el ejercicio de las funciones y diligencias jurisdiccionales comisionadas por los Jueces de la República. (Sentencia C-223, 2019). Toda vez que el párrafo 1º del artículo 206 de la citada ley, prescribió la prohibición expresa de que los inspectores de Policía realicen las diligencias encomendadas por los impartidores de justicia, en el siguiente sentido:

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. (Ley1801 de 2016)

Lo anterior, ocasionó la presentación de acciones de inconstitucionalidad, por considerar los recurrentes que la referida Ley es contraria al principio de Colaboración Armónica, a causa de la gran congestión que se presentada en los Despachos Judiciales que debían surtir las comisiones y generando confusión en

las Administraciones Municipales al momento de delegar un funcionario para el cumplimiento de tal fin; desprendiéndose una posible contravía de la reconocida tradición consuetudinaria en la gestión pública que vulneraba tal vez el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia desde el punto de vista de su materialización.

Tomando de referencia el párrafo precedente, se extrae como objetivo fundamental de este estudio: **analizar, de manera general, la confusión jurídica y procedimental suscitada a nivel nacional, con motivo de la promulgación de la Ley 1801 de 2016 en especial el párrafo 1º de su artículo 206.** Es preciso resaltar, que se orienta también al objetivo complementario, de servir como instrumento de divulgación, en un lenguaje claro y accesible, de los conflictos generados a partir de la promulgación del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana en el párrafo y artículo referidos *Ut supra*.

Como base, para el desarrollo de los objetivos, se propone la consulta de distintos pronunciamientos consignados en las sentencias de la Corte Constitucional y los conceptos del Consejo de Estado. Por consiguiente, se considera que, aunque a nivel nacional aún no hay unificación en los criterios adoptados, es preciso alcanzar unanimidad en los conceptos y elaborar una sola tesis, que sirva de referencia para los Jueces de la Republica y las Administraciones Municipales, en consonancia con el principio de Colaboración Armónica.

Resultados de la investigación

1. Prohibición para el ejercicio jurisdiccional por comisión.

Con la aplicación y puesta en marcha del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana a mediados del año 2016, dio inicio para los Jueces de la Republica y los inspectores de Policía, una serie de confusiones generadas con ocasión de la expedición de la referida Ley, en especial por el párrafo 1º de su

art. 206, toda vez que ésta prohíbe expresamente a los inspectores, ejercer funciones y realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, entendiendo dichas comisiones de la forma indicada por Morales, H. (1988) en su texto *Curso de Derecho Procesal Civil: Parte General*:

Esa forma de traslado parcial de la competencia, hace honor a los principios de economía y celeridad de la administración de justicia, en la medida en que, entre otras cosas, facilita la posibilidad de evacuar algunos actos que necesariamente han de llevarse fuera de la circunscripción territorial del juez que conoce del asunto, de manera pronta y aprovechando los recursos humanos y técnicos con los que cuenta el aparato judicial en todo el territorio del país. Así, se ha explicado que “la práctica de pruebas y otras diligencias por funcionarios diferentes obedece a tres razones: a) A que deben realizarse fuera del territorio jurisdiccional del juez, quien no puede por regla general actuar en territorio distinto (comisión necesaria): b) Al cúmulo de asuntos que se adelantan en las oficinas judiciales, que impide al juez practicar muchas diligencias; c) A la economía de la administración de justicia que propende a que esta se imparta con el menor gasto posible para los litigantes, por lo cual cuando la diligencia no reviste especial importancia, puede ser practicada por el funcionario del respectivo lugar, evitándose al interesado el traslado del juzgado o tribunal del conocimiento”. (pp.54-55)

Resumiendo a Morales, H., en los precedentes procesales se acostumbraba a comisionar, por los impartidores de justicia, diferentes diligencias a los Inspectores de Policía, en las cuales se brindaban a estos, algunas de las facultades de instrucción y ejecución con el fin de agotar determinados actos de carácter instrumental, sin que el juez perdiera o entregara la potestad decisoria, ni de la dirección del juicio. Se entiende entonces que, tan sólo al ejercer las acciones emanadas de la comisión, la figura del inspector de Policía, levantara un acta o

informe y fuera auxiliado nuevamente al despacho para hacer la actuación parte del expediente.

Aun así, con todas las consecuencias y atribuciones del artículo 40 de la ley 1564 de 2012, el mencionado proceso se resumía para ambos funcionarios en la materialización del principio de Colaboración Armónica entre los órganos del Poder Público.

Una vez expedida la ley 1801 de 2016, se originó como consecuencia, que las Administraciones Municipales adoptaron decisiones adversas, tanto así, que los Despachos judiciales fueron objeto de acciones de inconstitucionalidad, pues el párrafo se consideraba por algunos recurrentes, contrario al Derecho Fundamental del acceso a la administración de justicia y entre otros, una posible vulneración del derecho al trabajo, propendiendo ejercer libremente su profesión u oficio, desde el punto de vista de su materialización, como es el caso de abogados litigantes.

Tal como se demuestra en Sentencia STC22050, 2017, precisó la Corte que si bien no pueden dispensar justicia habida cuenta que carecen de jurisdicción para manifestarse en torno a la definición de tales tópicos, la que recae en cabeza de los administradores judiciales, sí pueden concurrir con su gestión a dar efectividad a las órdenes judiciales que relativamente a aquellas ya han sido adoptadas.

2. ¿Se vulnera el principio de la Colaboración Armónica al impedir que los inspectores de Policía realicen funciones jurisdiccionales?

Para esbozar una alternativa de solución a la pregunta de referencia, es necesario citar a la Constitución Política de Colombia (1991), en donde se establece el principio de Colaboración Armónica de la siguiente manera:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero **colaboran armónicamente** para la realización de sus fines (art.103).

No sólo se vislumbra de lo anterior la mención del principio de la Colaboración Armónica, sino que, bien hace el legislador al poner de presente que en Colombia existen tres ramas en las que recae el Poder Público y que, aunque cada una cumple con funciones particulares, entre las mismas debe existir, de manera concomitante: apoyo y colaboración, comprendiéndose, así mismo, que, deben proceder como un todo, evitando los conflictos que acaezcan en su funcionamiento conjunto, o peor aún, llegar a la falta de cumplimiento en los fines del Estado, a causa de conflictos que no puedan ser solventados.

Es importante enfatizar, el hecho de que las ramas del Poder Público, no sólo deben entenderse en el ámbito de los máximos organismos a nivel nacional, sino que, a su vez, este entendimiento de ser aplicable hasta los organismos municipales, en especial a las Alcaldías (poder ejecutivo) y Jueces de la Republica (poder judicial).

Dado que el caso que se examina corresponde a la competencia local, donde con la aplicación de la ley 1801 de 2016, se registraron retrasos en los procesos judiciales, por confusiones en las competencias y en la falta de unanimidad en la interpretación de la norma y generando afectaciones a la tesis de que la Colaboración Armónica se rige como principio del actuar de los distintos poderes, se puso en duda entonces que, si bien estos poderes se encuentran separados, deben actuar en consonancia, para llegar al fin propuesto por un Estado Social de Derecho.

Entendido lo primero y para poder llegar al corolario, se hace necesario analizar y comparar el artículo 38 del Código General del Proceso junto con los artículos 198 y 206 de la ley 1801 de 2016 para, de este modo, determinar si en efecto se está vulnerando el principio constitucional de la Colaboración Armónica.

Según el legislador: “cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía, sin perjuicio del

auxilio que deban prestar, en la forma señalada en el art. anterior” (Ley 1564, 2012, art.38).

En la citada norma es relevante destacar, para los fines del presente análisis, que el legislador antes de referirse al alcalde o demás funcionarios, hace uso del verbo **podrá**, lo cual permite inferir que, en efecto, no es una condición necesaria que el juez delegue a otros funcionarios sus competencias, sino que, al ser funciones propias de su cargo, éste mismo las *podría* realizar para garantizar el acceso a la justicia. Ahora bien, es diferente que, por la carga laboral que poseen los jueces de la Republica, con el ánimo de dar celeridad a los procesos y teniendo en cuenta la congestión que se presenta en los judiciales, resulte necesario para los impartidores de justicia recurrir al principio constitucional de la Colaboración Armónica, para que los procesos judiciales se puedan resolver en menor tiempo con la cooperación de otros funcionarios. Esto, en línea con lo que articula la ley 1564 de 2012 en los artículos 37, 38, 39 y 40, en los cuales dispone que: los jueces pueden comisionar la realización de diligencias de entrega y secuestro de bienes en otros jueces de igual o inferior jerarquía o en los alcaldes y demás funcionarios de Policía.

Como segundo aspecto del análisis del artículo 38, sobresale que el legislador integra una pluralidad de sujetos que pueden desempeñar las labores de comisión emanadas del Juez, en las que se mencionan al alcalde y demás funcionarios de Policía.

Como deducción racional, la figura de Alcalde se entiende como la primera autoridad policial de un Municipio, sin embargo, es aún más importante entender quién es el funcionario de Policía al que se refiere el articulado, y si éste corresponde a un cargo en especial, como tradicionalmente se conoce al inspector y/o corregidor o, si realmente atañe a una variedad de sujetos habilitados para actuar en las diligencias comisionadas.

Con el fin de obtener claridad sobre esta última cuestión, conviene remitirse al Código Nacional de Policía y Convivencia, en especial en su artículo 198 que señala cuales son las autoridades de Policía:

Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
4. Los inspectores de policía y los corregidores.
5. Las autoridades especiales de policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se registrarán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008 (Ley 1801, 2016, art.198).

En este orden de ideas, es necesario entender que el Legislador califica como: autoridades de policía, a diferentes funcionarios públicos y no sólo a los inspectores y corregidores, en particular, otorga el calificativo de autoridades especiales de policía a ciertos funcionarios en diferentes materias ante lo cual, en el entendido a nivel municipal, podríamos deducir que se refiere a los diferentes secretarios o subsecretarios del nivel directivo, elegidos por la primera autoridad de policía a nivel municipal que es el alcalde, para conformar su equipo de trabajo

y, cotejado con el art. 38 de la ley 1564 de 2012, estos podrían ser comisionados para ejecutar las diligencias encomendadas por el juez. Así, lo ratifica la Corte Constitucional al sostener que:

De manera que de todas las autoridades de policía a las que el CGP asigna la función de atender despachos comisorios, sólo los inspectores de policía han sido liberados de cumplir dicha tarea. Las autoridades de policía conservan en todo caso la función de colaborar con la administración de justicia, y sólo se excluye a los inspectores del deber de actuar en la realización de las indicadas diligencias de secuestro y entrega de bienes (Sentencia C-223, 2019).

En cuanto al párrafo 1° del artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia, ordena que: "...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" (Ley 1801, 2016, art.206).

No sería entonces procedente, que los jueces remitan comisiones a los inspectores de policía, no obstante, la citada norma no prohíbe que se solicite al alcalde o a una de las autoridades especiales de policía la diligencia de comisiones emanadas por la autoridad judicial. Por esta razón se puede inferir, que no se violenta el principio de la Colaboración Armónica al expedirse el artículo 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia, pues en el mismo no se niega que los jueces realicen las comisiones en mención a otros funcionarios y sólo se prohíbe que sea a los inspectores a quienes se les puedan delegar estas diligencias.

Como consecuencia de lo señalado por la ley, se puede inferir que: al no vulnerarse el principio constitucional, aún menos se les desconoce a los ciudadanos el derecho fundamental de acceso a la justicia, ya que la concepción que han tenido los demandantes de la inconstitucionalidad del artículo 206 de la ley 1801, se refiere a la sinergia y coherencia que debe existir entre este principio

constitucional y el derecho fundamental para el efectivo cumplimiento de los fines esenciales del estado.

Al concluir que no hay violación al principio y que existen otros funcionarios con la capacidad legal de cumplir la comisión, nos acogemos a la posición del Procurador General de la Nación, al afirmar que:

El legislador cuenta con amplias facultades para determinar la regulación de las competencias dentro de los procedimientos judiciales y administrativos, razón por la cual la asignación de competencias materialmente jurisdiccionales a autoridades administrativas no se agota en los inspectores de policía y es claro que el juez puede comisionar a otras autoridades, razón por la cual la conclusión en principio es que no se estaría violando el derecho al acceso a la administración de justicia (Sentencia C-223, 2019).

3. Las posiciones del Consejo de Estado y Corte Constitucional

En tanto se colige que los organismos locales están en medio del conocido “choque de trenes”, debido a los conceptos emanados del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, lo cual puede ser evidenciado en que para el 2019 no existe una posición unánime respecto al caso *sub examine*, pues existen criterios y posiciones diferentes sobre el mismo litigio.

Desde 1913 existen las acciones públicas, que facultan a todo ciudadano para demandar la nulidad de todo acto de autoridad administrativa, así como también para demandar la nulidad de cualquier elección o nombramiento. Estas acciones son contemporáneas de la acción pública de inexequibilidad de las leyes y decretos de naturaleza legislativa, que todo ciudadano puede ejercer ante la Corte Suprema de Justicia desde 1910, y que la Constitución de 1991 pasó al conocimiento de la Corte Constitucional. Desde 1910 se instauró, así, un sistema de control universal

de legalidad y constitucionalidad por parte de la Justicia sobre los actos del Legislativo (las leyes) y del Ejecutivo (los actos administrativos), haciendo prevalecer la idea de que el poder controle al poder, sobre la noción de estricta separación de los poderes del Estado. Aun cuando ambos conceptos fueron propuestos por Montesquieu en El Espíritu de las Leyes, en determinadas circunstancias no armonizan e incluso se contradicen (Alvarado, et. al. 2012, p.15).

El Consejo de Estado, tal como lo dispone el artículo 237 numeral 3 de la Constitución Política de Colombia (1991), actúa como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, mediante la Sala de Consulta y Servicio Civil. En ejercicio de la función consultiva a solicitud del Gobierno Nacional, esta Sala, emite conceptos jurídicos en materia de administración pública, pero que, de acuerdo con la ley, no tienen fuerza vinculante. Sin embargo, y con frecuencia, los conceptos emanados por las Salas son de gran utilidad para resolver dificultades en materia administrativa y dar lucidez en la aplicación de la norma o en los vacíos que se encuentran en ella y que han sido de difícil aplicación para funcionarios públicos y ciudadanos del común.

En tanto la Corte Constitucional, surge con la Constitución Política de Colombia (1991), bajo el art. 241, en el cual se la califica como el organismo al que se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución -como cabeza de la jurisdicción constitucional-, conoce de manera exclusiva los asuntos constitucionales, cuyo análisis le confía la Carta Política, y establece, en su condición de intérprete autorizado, las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución.

Con base en lo anteriormente expuesto sobre la Corte Constitucional y para escrutar sobre la importancia de la Corte, aún más en sus interpretaciones y decisiones nos permitimos citar un apartado de la sentencia C-539 de 2011 en el cual se expresa que:

Al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, "...sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta"; (ii) la diferencia entre *decisum, ratio, decidendi* y *obiter dicta*, ratificando la obligatoriedad no sólo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la *ratio decidendi* del fallo; y (iii) las características de la *ratio decidendi* y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto "la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional (Sentencia C-539, 2011)

Según lo expuesto, se deja entonces por sentado que, no sólo las decisiones adoptadas por el alto Tribunal se consideran como fuente del derecho, sino que también las razones de la decisión hacen parte íntegra de la norma constitucional.

Ahora bien, entendidas las funciones y la importancia de las altas Cortes, se entrará a analizar pronunciamientos de las mismas bajo las siguientes preguntas: (i) ¿El art. 206 de la ley 1801 de 2016 ha derogado el art. 38 del Código General de Proceso? (ii) ¿Pueden realizar los inspectores de policía comisiones de carácter administrativo?

3.1 ¿El art. 206 de la ley 1801 de 2016 deroga el art. 38 del Código General de Proceso?

En lo referente, a bien conviene citar la circular PCSJC17-10 de 2017 del Consejo Superior de la Judicatura, los pronunciamientos del Consejo de Estado mediante los conceptos 2332 del 06 de septiembre de 2017 y 2363 del 13 de

febrero de 2018, y la sentencia C-223 del 22 de mayo de 2019, los cuales serán tenidos en cuenta de manera cronológica para fundamentar la posición de manera coherente con lo emanado por los organismos en mención y su respectiva posición.

En primer lugar, la circular PCSJC17-10, es un documento redactado por el Consejo Superior de la Judicatura dirigido a los funcionarios de la rama judicial, en donde se concluye que:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3.º del art. 38 de la Ley 1564 de 2012, cuando no se trate de recepción o práctica de pruebas o de la realización de diligencias de carácter jurisdiccional, podrá comisionarse a los alcaldes y demás funcionarios de policía.

Por otro lado, el parágrafo 1.º del art. 206 de la Ley 1801 de 2016 establece que los inspectores de policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces.

La interpretación sistemática de las mencionadas normas permite concluir, que al encontrarse vigente la primera parte del inciso 3.º del art. 38 del Código General del Proceso, las autoridades judiciales pueden comisionar a los alcaldes, con el fin de materializar la colaboración armónica entre las ramas del poder público (Circular PCSJC17-10, 2017, p1).

Verificado lo anterior, es importante precisar que la presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, Dra. Martha Lucía Olano de Noguera, divide el inciso 3º del artículo 38 en dos partes en las que identificamos al alcalde y funcionarios de policía. Ella manifiesta erróneamente que la primera parte (alcalde) se encuentra vigente; ante esto se puede acotar que, en su interpretación hace referencia a que la segunda parte (funcionarios de policía) ha perdido la vigencia o capacidad para actuar en las diligencias. Posición que no se comparte, toda vez que, como se menciona en la página 9 del presente estudio y a la luz del art. 198 de la ley 1801 de 2016, existen pluralidad de funcionarios de policía que pueden desempeñar las

comisiones emanadas de la autoridad judicial y que, en efecto, dan vida o continuidad al art. 38 del Código General del Proceso. Esto quiere decir, que no se puede concebir al inspector como el único funcionario de policía al servicio de la rama ejecutiva.

Seguidamente, deben señalarse los conceptos 2332 del 06 de septiembre de 2017 y 2363 del 13 de febrero de 2018 emanados por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que poseen una fundamentación más sólida, pero han sido erróneamente aplicados por diferentes administraciones municipales, y que sostienen lo siguiente:

Ahora bien, para poder superar este conflicto normativo debe acudir a los criterios de jerarquía, cronológico y de especialidad. (...) Al aplicar los criterios señalados al caso objeto de estudio, la Sala arriba a las siguientes conclusiones: i) A la luz del criterio jerárquico ninguna de las dos normas estudiadas prevalece, toda vez que tanto el Código General del Proceso como el Código Nacional de Policía y Convivencia y Convivencia corresponden a leyes ordinarias. ii) Bajo el criterio cronológico prevalece el párrafo 1º del art. 206 de la Ley 1801 de 2016, pues esta norma es posterior al art. 38 de la Ley 1564 de 2012. iii) Según el criterio de especialidad, también prevalece el párrafo 1º del art. 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia y Convivencia, en razón a que esta disposición es norma especial, pues se encuentra contenida dentro de una norma que regula concretamente la competencia de los inspectores de Policía y hace parte de un Código que tuvo justamente como uno de sus propósitos normar lo relativo a este aspecto. De esta forma, la competencia que tienen los inspectores de policía frente a las comisiones ordenadas por los Jueces de la Republica debe ser definida a la luz del Código Nacional de Policía y Convivencia y Convivencia. Por lo tanto, es dable afirmar que el párrafo 1º del art. 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia y Convivencia derogó tácita y parcialmente el art. 38 de la Ley 1564 de 2012,

en el entendido de que eliminó la competencia de los inspectores de policía para ejercer funciones o realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces (Concepto 2363, 2018).

No falta a la verdad el Consejo de Estado en su Sala de Consulta, al evaluar el conflicto normativo bajo los criterios de jerarquía, cronología y especialidad, arrojando como resultado que bajo el criterio de cronología y especialidad. Prevalece el párrafo 1° del art. 206 de la ley 1801 de 2016, sobre el art. 38 de la ley 1564 de 2012, pues bajo el criterio de jerarquía ambos artículos corresponden a leyes ordinarias.

Por lo tanto, es consecuente afirmar que, la competencia que tienen los inspectores de policía en lo atinente a las comisiones emanadas por las autoridades judiciales, debe ser determinada bajo los criterios del Código Nacional de Policía y Convivencia y Convivencia.

Ahora bien, hace parte de los conceptos 2332 del 06 de septiembre de 2017 y 2363 del 13 de febrero de 2018, la afirmación: “El párrafo 1° del art. 206 del Código Nacional de Policía y Convivencia, al derogar tácita y parcialmente el art. 38 de la ley 1564 de 2012, eliminó la competencia de los inspectores de policía para realizar diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces”

Determinación que se comparte, en el sentido de que, el artículo 38 derogado sólo frente a los inspectores de policía y no como tal frente a todos los funcionarios de policía, pero en el que se evidencia un problema: que la Corte Constitucional ha dejado a la libre interpretación y que es factible que se continúen generando problemáticas a falta de unificar un criterio para que las administraciones municipales y los jueces de la república apliquen, pues no existe aclaración ni profundización en el tema; toda vez que bajo la Sentencia C-223 del 22 de mayo de 2019, la cual pudo ser la oportunidad para dilucidar las confusiones, la corte simplemente deja el artículo 38 bajo la interpretación de quienes requieran el uso de la norma, sosteniendo:

Ahora bien, en cuanto concierne a los inspectores de policía, el nuevo CNPC ha podido derogar o no dicha regla, según se acoja una u otra interpretación del texto en cuestión. Para este tribunal, la derogación del 38 del CGP, por parte del párrafo 1° del art. 206 CNPC -de acuerdo con la interpretación que es objeto de demanda, no conformaría una medida irrazonable ni desproporcionada como opción legislativa, pues la comisión no es la única medida posible de colaboración entre las dos ramas del poder -la ejecutiva y la judicial-, y además porque existen otras autoridades de policía que pueden cumplir la referidas labores de embargo y secuestro de bienes -como excepción al principio de inmediación judicial (Sentencia C-223, 2019, art.38).

Entre tanto, la magistrada Dra. Diana Fajardo Rivera en la misma Sentencia realiza la aclaración de voto, pues concluye que:

Si bien es acertado considerar que una disposición tiene varias interpretaciones y que una de ellas es constitucional, sin definir que ese es el único significado del precepto, me parece que la Sentencia debió indicar explícitamente que el alcance que el demandante otorgó a la disposición, efectivamente, se sigue de esta, máxime que en este caso ello comportaba definir si había, o no, operado la derogatoria de una norma del Código General del Proceso. Omitir lo anterior, implica a mi juicio, que no se sabe en realidad si la decisión recae sobre una norma perteneciente al sistema jurídico y si ha tenido lugar la cosa juzgada, pues todo dependerá de las diversas interpretaciones que realicen los jueces ordinarios, de tal forma que si el “derecho viviente” nunca asume la interpretación posible o hipotética que aquí se tuvo por meramente supuesta, no es claro el objeto sobre el cual recayó el pronunciamiento de exequibilidad (Sentencia C-223, 2019)

Conviene para los objetivos del presente estudio, valorar la posición adoptada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, toda vez que se considera que era la oportunidad constitucional para definir los alcances del art. 38 del código general del proceso, frente al párrafo 1° del art. 206 de la ley 1801 de 2016.

Se deriva del concepto precedente que, bajo los criterios de cronología y especialidad, en efecto se ha derogado tácita y parcialmente el art. 38 de la ley 1564 de 2012, pero sólo frente al inspector de policía y no respecto de la pluralidad de sujetos que enmarca los funcionarios de policía y que son enumerados en el artículo 198 de la ley 1801 de 2016.

En consecuencia, se estima que la Corte Constitucional debió profundizar en la posición del Consejo de Estado frente a la derogatoria del artículo 38 y complementar o refutar el argumento, con el fin de unificar un criterio que pudiera ser usado por las autoridades locales a nivel nacional y no simplemente apartarlo a la interpretación, pues ahí radica el problema que a la fecha se viene presentando.

3.2 ¿Pueden realizar los inspectores de policía comisiones de carácter administrativo?

Bajo la percepción jurídica expuesta, responder en positivo el cuestionamiento de la referencia, sería desconocer y contrariar la norma, considerando que, los poderes otorgados al comisionado sobrepasan los límites administrativos; toda vez que, a éste se le otorgan las mismas facultades del comitente, es decir, los mismos poderes de un juez de la república, pues como inspector en las diligencias, a la luz del artículo 40 de la ley 1564 de 2012, tendría entonces el deber de conceder apelaciones y como consecuencia también debería resolver reposiciones.

Por lo anterior, es claro que no se encuentran, en ese actuar, funciones administrativas, aún menos cuando las diligencias generan consecuencias de carácter judicial.

En vigencia, el Código Nacional de Policía y Convivencia posee una prohibición expresa en su parágrafo 1° art. 206 concerniente a que “los inspectores de policía no ejercerán ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces” (Ley 1801, 2016, art.206), de manera que, por ningún motivo podrán entonces irrumpir lo preceptuado por el legislador, teniendo de evidencia que se ha dejado en claro desde el Código General del Proceso, que en toda comisión se tienen las mismas facultades del juez, resaltando las diligencias típicas emanadas de una comisión dispuestas en el Código General del Proceso, como la entrega de bienes (art. 308), el embargo y secuestro de bienes (arts. 593 y 595). Actividades estas que se desprenden, propiamente, de un procedimiento judicial y, por tanto, son verdaderas actuaciones judiciales (aunque de las mismas existen teorías emanadas de la sala de casación civil de la corte suprema de justicia en la tutela STC22050-2017, en donde se sostiene que las comisiones enunciadas se pueden realizar en función administrativa).

En línea con lo hasta ahora expuesto, es preciso referir los fundamentos por los cuales se estima que los mismos son judiciales, bajo los siguientes aspectos:

- **Entrega de bienes, artículo 308 de CGP:** En los artículos 337 al 339 del código de procedimiento civil, la diligencia de entrega de bienes es de carácter judicial.
- **Embargo y Secuestro de bienes, artículos 593 y 595:** Expresa la Corte Constitucional:

La diligencia de secuestro involucra actuaciones de las cuales se genera consecuencias judiciales. Por consiguiente, dado el art. 116 de la carta política no señala a los empleados de los despachos judiciales como destinatarios de función judicial, ninguna practica de medidas cautelares podrá ser delegada en ellos, máxime cuando los delegatarios actúan con las mismas facultades del juez delegante (Sentencia C-798, 2003).

Al respecto, también son tenidas en cuenta por la Corte Constitucional las consideraciones del Consejo de Estado en la sentencia C-223 de 2019, en las cuales se presentan las funciones en comisión que no podrían ser de carácter administrativo:

177. Lo anterior con fundamento en “los criterios establecidos por la Corte Constitucional para diferenciar la función administrativa de la judicial”, en las sentencias C-1038 de 2002 y C-863 de 2012; y la jurisprudencia de “la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia [que] ha señalado que los funcionarios de policía que actúan en comisión de un juez cumplen una función jurisdiccional”.

178. De esas providencias concluyó que eran judiciales las funciones que el inspector de policía ejercía en desarrollo de una comisión conferida por un juez, cuando esto era permitido, porque “si bien la diligencia del despacho comisorio se radica en una persona diferente al juez de conocimiento, no perteneciente a la rama judicial, se trataba de una actuación desarrollada dentro del marco de un proceso judicial”; “[e]l hecho de que la diligencia se realizara por una persona ajena a la rama jurisdiccional no implicaba *per sé* que dicha actuación se convirtiera en administrativa”; contaba con las mismas facultades del comitente; y “el control sobre las decisiones que tomara y actuaciones desplegadas en ejercicio de esa comisión no se controlaban en sede administrativa sino en sede judicial por ser esas actuaciones parte del proceso judicial” (Sentencia C-223, 2019).

Conclusiones

Durante la construcción del presente artículo la intención claramente fue acercarse progresivamente a una conclusión sobre el problema planteado, sin embargo, restan aun tópicos por escudriñar y posiciones que revisar o sustentar para considerar agotado el tema. Más aún, en el ámbito del Derecho en el que la

exégesis jurídica trae consigo verdades relativas, que, no obstante, coadyuvan para construir un Estado Social de Derecho, donde se permite a los ciudadanos tomar parte como miembros plenos de una sociedad, a través de mecanismos básicos como lo son las acciones de inconstitucionalidad, las cuales hacen a la ciudadanía participante clave en la dinámica normativa.

Resulta pertinente recordar que, a lo largo del contenido, se expuso de forma insistente la falta de unanimidad nacional y territorial en las decisiones, tanto judiciales como administrativas, que se han tomado respecto a la aplicación del Código, y que su orden correcto de acción, según se resaltó en el contenido, sin entrar a contrariar el artículo 287 de la Carta Política, era que una vez presentados los inconvenientes interpretativos, los jueces y municipios debieron abordar la problemática adoptando los modelos exitosos que emergían en el país y cuya dinámica al contrario aportaban a la descongestión de los despachos judiciales.

Finalmente, se considera que uno de los mayores aportes de este estudio ha sido generar la claridad de que, con la expedición de la Ley 1801 de 2016, no se violentó el principio de la Colaboración Armónica y aún menos, el derecho fundamental del acceso a la justicia; toda vez que, esta norma trajo consigo un margen mucho más amplio de sujetos que pudieran estar a disposición de los impartidores de justicia para desempeñar las comisiones emanadas de los procesos judiciales.

Referencias

Consejo de Estado. (2012). *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1564. Código General del Proceso*. Recuperado de:

http://defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_1564_2012.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Código Nacional de Policía y Convivencia. Ley 1801*. Recuperado de:
<https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>

Consejo de Estado de Colombia, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2018).
Concepto 2363.

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.
Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2003). *Sentencia C-798*.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2011). *Sentencia C-539*.

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2019). *Sentencia C-223*.

Morales, H. (1988). *Curso de Derecho Procesal Civil: Parte General*. Bogotá: ABC.