

Comparendo o multa por incumplir el aislamiento: ¿abuso de autoridad o prevaricato?*

Marco Antonio Moreno Ramírez**

Fernando Antonio Moreno González**

Lina Stefanía Arévalo Sanabria ***

Recibido: 20 de marzo de 2020 • **Aprobado:** 15 de mayo de 2020

Resumen

Este artículo propone reflexiones jurídicas acerca de la aplicación de normas expedidas con motivo del aislamiento preventivo obligatorio, que pretenden evitar la propagación del virus Covid-19. Así mismo, refiere la problemática que surge tras la inadecuada aplicación del concepto de órdenes de policía, por medio de las cuales se impone un comparendo o una multa, tras incumplir los parámetros establecidos en los decretos. Al momento de establecerse la aplicación práctica de los

-
- El artículo es producto de la investigación “Comparendo o multa por incumplir el aislamiento: ¿abuso de autoridad o prevaricato”, gestionado en el marco de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá, Colombia.
Citar como: Moreno Ramírez, M. A., Moreno González, F. A. y Arévalo Samabria, L. S. (2020). Comparendo o multa por incumplir el aislamiento: ¿abuso de autoridad o prevaricato? *Revista IUSTA*, 53, 107-135. doi: <https://doi.org/10.15332/25005286.6273>.
 - “ Oficial de la reserva activa de la Policía Nacional. Administrador policial. Abogado. Especialista en Derecho de Policía y Docencia Universitaria. Docente de la cátedra de Derecho de Policía en la Escuela de Suboficiales y nivel ejecutivo “Gonzalo Jiménez de Quesada” de la Policía Nacional de Colombia. ORCID: 0000-0003-1698-7068 Correo electrónico: marcoantonimorenoramirez@hotmail.com
 - “ Administrador policial. Abogado. Especialista en Derecho Administrativo, Tributario y Docencia Universitaria. Magíster en Derecho Administrativo y Derecho Penal. Doctorando en Derecho Laboral. Docente de la Universidad Libre, Universidad Gran Colombia y Colegio Mayor de Cundinamarca. Asesor de la Secretaría General del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. ORCID 0000-0003-2785-0171. Correo electrónico: fernandoantonimorenogonzalez@gmail.com
 - *** Abogada. Especialista en Derecho Administrativo. Estudiante de Especialización en Docencia Universitaria. Magíster (C) en Derecho Administrativo. Abogada de la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Correo electrónico: arevalosanabria.l@hotmail.com. ORCID: 0000-0002-6748-1553

decretos presidenciales o de los alcaldes, en el contexto municipal, las autoridades de policía se encuentran en un estado de incertidumbre a la hora de cumplir los parámetros propios de su ejercicio profesional, pues con ello se puede estar violando principios y vulnerando derechos.

Palabras clave: Policía Nacional, órdenes de policía, decretos presidenciales y municipales, sanciones.

MULCTS OR FINES FOR FAILING TO COMPLY WITH ISOLATION: ABUSE OF AUTHORITY OR PREVARICATION?

Abstract

This article proposes legal reflections on the application of regulations issued in connection to the compulsory preventive isolation aimed at preventing the spread of the Covid-19 virus. Likewise, this article touches upon the problems that arise due to the inadequate application of the concept of police orders, through which a mulct or fine is imposed after failing to comply with the parameters established in the decrees. When establishing the practical application of presidential or mayors' decrees (in the municipal context) the police authorities are in a state of uncertainty when trying to comply with the parameters of their professional practice, as they may be violating principles and rights.

Keywords: National Police, police orders, presidential and municipal decrees, sanctions.

MULTA POR VIOLAÇÃO DO ISOLAMENTO: ABUSO DE AUTORIDADE OU PREVARICAÇÃO?

Resumo

Este artigo propõe reflexões jurídicas sobre a aplicação das normas expedidas por ocasião do isolamento preventivo obrigatório, que visam prevenir a propagação do vírus covid-19. Além disso, refere-se ao problema que surge após a aplicação inadequada do conceito de ordem policial, por meio da qual é imposta uma intimação ou multa devido ao descumprimento dos parâmetros estabelecidos nos decretos. No momento de estabelecer a aplicação prática dos decretos presidenciais ou municipais, as autoridades policiais encontram-se em um estado de incerteza quanto

ao cumprimento dos parâmetros próprios de seu exercício profissional, pois, com isso, podem estar violando princípios e direitos.

Palavras-chave: Polícia Nacional, ordens policiais, decretos presidenciais e municipais, sanções.

Introducción

El 11 de febrero del presente año, la Organización Mundial de la Salud (oms), dio a conocer el nombre de la enfermedad que empezó a propagarse en la ciudad de Wuhan, China, desconcertando a los expertos en salud, llegando a propagarse a nivel mundial con cifras desbordantes de personas muertas tras su contagio. En Colombia, a través del Decreto 417 de 2020, el presidente de la República, Iván Duque Márquez, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, regulando diferentes escenarios a partir de decretos legislativos, con el objeto de evitar la propagación del virus Covid-19.

En relación con las normas promulgadas durante el estado de emergencia, se suscita una dificultad que gira en torno a los inconvenientes presentes ante un mismo supuesto de hecho, donde la sanción resulta diferente dado que una es la establecida por la norma nacional y otra, la que se configura por algunos mandatarios municipales, generando una afectación directa no solo en las autoridades de policía, sino en los ciudadanos, quienes se ven enfrentados a una confusión, cuyo origen se remonta al inadecuado uso del concepto de orden de policía.

En este orden de ideas, las autoridades de policía afrontan una preocupación por los riesgos de expedir órdenes de comparendo, o imponer medidas correctivas de multa, de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia; reproches establecidos como medio de policía o medida correctiva, con fundamento en el desacato del aislamiento preventivo obligatorio, dispuesto por el ejecutivo. La preocupación está dada en la incongruencia que se da en las medidas establecidas a nivel nacional y en el ámbito municipal.

El Gobierno Nacional ha dispuesto el aislamiento preventivo, hasta el 1.^º de agosto de 2020, parámetro generado a la fecha de creación de este artículo. Su incumplimiento injustificado puede generar una multa hasta de 10.000 salarios mínimos diarios, en contra del presunto infractor; surge un interrogante respecto a quién es el competente para imponer la multa, como no está claro, surgen diversas

interpretaciones. No obstante, al pregonarse, insistentemente, la aplicación a ultranza de los principios de la legalidad, el de tipicidad y el de la competencia reglada de los servidores públicos, se considera que no existe normatividad clara y expresa que faculte a los miembros uniformados de la Policía Nacional para imponer la orden de comparendo, ni a los inspectores de policía o a los corregidores para imponer dicha multa.

Hoy en día, la congruencia en las normas delimita las fronteras objetivas de la decisión policial o judicial, en virtud de la naturaleza de los derechos que con ellas se pueden restringir (Niño, 2016); en consecuencia, las reflexiones jurídicas que giren en torno a la protección de derechos fundamentales de los habitantes del territorio son de gran importancia para el fortalecimiento de la comunidad académica, las autoridades de policía, los litigantes de derecho de policía, y la comunidad, en general, a fin de fortalecer y construir fundamentos jurídicos y doctrinales pertinentes para la toma de la decisión policial o para controvertirla (Molina, 2016).

En este sentido, docentes, y discentes de derecho de policía de todas las escuelas de formación y capacitación de la Policía Nacional; sumado a los operadores jurídicos del Código Nacional Seguridad y Convivencia Ciudadana, esto es, los uniformados de la Policía Nacional, inspectores de policía, corregidores y alcaldes o autoridades especiales de policía, son sujetos que, a la fecha, requieren claridad, coherencia y armonía en las normas que regirán en el ordenamiento jurídico en tiempos de aislamiento y pandemia a nivel nacional, a fin de hacer un ejercicio que no vulnere los derechos de ningún habitante del territorio.

Contextualización normativa: según los decretos presidenciales, ¿cuál es la sanción por imponer?

El Gobierno Nacional ha expedido los decretos 457, 531, 636, 689, 749 y 990, del 23 de marzo, 4 de abril, 6 de mayo, 22 de mayo, 28 de mayo y 9 de julio de 2020, respectivamente. En todos ellos se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19 y el mantenimiento del orden público. En estos, el infractor a la medida de aislamiento será objeto de las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016. Así lo establecen sus artículos 7º del Decreto 457, 8º del Decreto 531, 10º del Decreto 636 y 12º de los decretos 749 y 990:

Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. (Decreto 749, 2020, art. 12)

Ahora, el Decreto 780 del 6 de mayo de 2016 es la norma única reglamentaria del sector salud y protección social, actualmente vigente. Este establece, en su artículo 2.8.8.1.4.21, la multa por imponer, así:

La multa consiste en la sanción pecuniaria que se impone a una persona natural o jurídica por la violación de las disposiciones sanitarias, mediante la ejecución de una actividad o la omisión de una conducta. Las multas podrán ser sucesivas y su valor en total podrá ser hasta por una suma equivalente a 10.000 salarios diarios mínimos legales vigentes al momento de imponerse. Las multas deberán cancelarse en la entidad que las hubiere impuesto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la providencia que las impone. El no pago en los términos y cuantías señaladas, dará lugar al cobro por jurisdicción coactiva. (Decreto 780, 2016, art. 2.8.8.1.4.21)

En consecuencia, según lo estipulado en la norma presidencial, quien incumpla el aislamiento preventivo obligatorio podría ser objeto de multa desde un centavo hasta 10 000 salarios diarios. No obstante, no puede, jurídicamente, ser objeto de imposición de medida correctiva de multa general tipo 4; ello por cuanto la disposición jurídica no lo estipula así. Si no lo establecen así los decretos 457, 531, 636, 689, 749 y 990 de 2020, el primer interrogante por resolver es ¿por qué se están expediendo órdenes de comparendo, en este sentido, señalando la multa tipo 4?

Según el Decreto 780 de 2016, la competencia para imponer la multa establecida en su artículo 2.8.8.1.4.21 no es del inspector de policía ni del corregidor; esa competencia radica en una autoridad especial de policía en salud o quien haga sus veces. Así lo establece el decreto en mención:

Para efectos de la aplicación del presente capítulo, entiéndase por autoridades sanitarias del Sivigila, el Ministerio de Salud y Protección Social; el Instituto Nacional de Salud; el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, las Direcciones Territoriales de Salud, y todas aquellas entidades que de

acuerdo con la ley ejerzan funciones de vigilancia y control sanitario, las cuales deben adoptar medidas sanitarias que garanticen la protección de la salud pública y el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma, así como adelantar los procedimientos y aplicar las sanciones a que hubiere lugar. (Decreto 780, 2016, art. 2.8.8.1.4.2)

Por consiguiente, la competencia para aplicar sanciones, como la multa en consumo, corresponde a las direcciones territoriales de salud y todas aquellas entidades que, de acuerdo con la ley, ejerzan funciones de vigilancia y control sanitario. Estas autoridades serán los secretarios o inspectores de salud, o quienes hagan sus veces, en los municipios; esta norma no atribuye dicha competencia a los inspectores de policía, ni a los corregidores (Decreto 780, 2016, art. 2.8.8.1.4.2).

El Decreto 780 del 6 de mayo de 2016, como norma única reglamentaria del sector salud y protección social, establece cuáles son las autoridades sanitarias, las medidas sanitarias por adoptar para garantizar la protección de la salud pública, cuáles son las sanciones a imponer y cuál el procedimiento para su aplicación. Así, si el Gobierno, mediante los decretos 457, 531, 636, 689, 749 y 990 de 2020, dispuso que la medida por imponer debido al incumplimiento del aislamiento sería la multa contemplada en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, es dicha norma la que actualmente debería aplicarse.

Según la norma precitada, ante el incumplimiento del aislamiento, no es claro el fundamento jurídico válido mediante el cual los uniformados de la Policía Nacional estén dispuestos a la expedición de una serie de órdenes de comparendo, en las cuales se señala multa general tipo 4, sin competencia expresa para hacerlo; tampoco lo es para los inspectores de policía y corregidores, operadores del ordenamiento jurídico, en relación con la imposición o no de la respectiva multa.

La mayoría de los alcaldes, en sus decretos, y ante el incumplimiento del aislamiento, han replicado como sanción, la establecida en el Decreto 780 de 2016, siguiendo los parámetros y lineamientos de los decretos presidenciales. En otros casos, dichas autoridades municipales se apartaron de la sanción que establecen dichos decretos del orden nacional; tal es el caso, entre otros, de los alcaldes de la ciudad de Bogotá, y de la ciudad de Sogamoso, en el departamento de Boyacá.

Ahora bien, respecto a las decisiones adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá. La alcaldesa mayor Claudia López, emitió, entre otros, los decretos 092 del 24 de marzo de 2020, 106 del 8 de abril de 2020 y 143 del 15 de junio de 2020; en ellos se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para debida ejecución de la medida

de aislamiento obligatorio ordenada mediante los decretos del Gobierno Nacional 457, 531, 636, 689, 749 y 990 de 2020.

En los mencionados decretos, la alcaldesa Claudia López se apartó de la sanción de multa que se imponía en la legislación nacional, esto es, la estipulada en los decretos 457, 531, 636, 689, 749 y 990 de 2020. Es un asunto de poder y de personal interés; así lo dispuso, respectivamente, en los artículos 9°, 8° y 18° de los decretos distritales 092, 106 y 143 de 2020:

Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el distrito capital. Su incumplimiento podrá acarrear las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016, tales como amonestación, multa, cierre de establecimiento, y demás aplicables, sin perjuicio de incurrir en las conductas punibles previstas en la Ley 599 de 2000. (Decreto 092, 2020, art. 9)

Al hacer referencia a la imposición de las medidas correctivas de multa, suspensión de actividad y las demás aplicables, las preguntas que surgen en el mundo académico y en los operadores del derecho de policía, en relación con la actuación anteriormente expresada refieren a qué medida correctiva debe aplicar el personal uniformado, inspector de policía o corregidor, con fundamento en lo que estipula la norma. Al no tener claridad en las respuestas, la manera de legislar resulta confusa tanto para los ciudadanos como a las autoridades de policía encargadas de aplicar la norma. Por lo tanto, se dejaría al arbitrio de las autoridades de policía qué sanción o medida correctiva aplicar dentro del abanico de medidas correctivas que, según la Ley 1801 de 2016, se pueden imponer.

En el postulado previsto en los decretos distritales 092, 106 y 143 del 2020, que expresa: “su incumplimiento podrá acarrear las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016, tales como amonestación, multa, cierre de establecimiento, y demás aplicables” (Decreto 092, 2020), deja a todos en la incertidumbre, indecisión y escepticismo. Esta norma permitiría al operador jurídico de la Ley 1801, imponer cualquier medida correctiva que, según su criterio y arbitrio, sean procedentes. De ahí que la indebida técnica en la redacción jurídica constituya una invitación al caos, al desorden, a la arbitrariedad y al abuso de poder, por parte de las autoridades de policía que les corresponda aplicar esa norma.

Es por eso que las normas jurídicas se redactan con toda claridad y precisión, con el fin de no generar dudas en el momento de su aplicación (Forero, 2014). En el presente caso, es tan ostentoso el grado de ambigüedad, confusión, indeterminación e incertidumbre que, en sana lógica, ningún funcionario de policía aplicaría esta disposición, dado que le crearían un dilema o disyuntiva sin solución, con el elevado riesgo de estar incurso en el delito de prevaricato por acción (Ley 599 de 2000, art. 413).

Ahora bien, supóngase que la norma está redactada así: su incumplimiento podrá acarrear las sanciones de multa, previstas en la Ley 1801 de 2016. Bajo dicho escenario, el grado de incertidumbre se mantiene, porque el operador jurídico del derecho de policía, esto es, policías, inspectores, corregidores, alcaldes o autoridades especiales de policía, no saben qué multa imponer. Al analizar la Ley 1801 en su artículo 180, las multas se clasifican en generales y especiales; las especiales, en el momento actual, son de dos tipos: infracción urbanística y contaminación visual. Para el caso de la inobservancia del aislamiento, en sana lógica, ninguna de las dos anteriores aplica.

Entonces, la multa a imponer sería la general; pero esta comprende cuatro clasificaciones: tipos 1, 2, 3 y 4. No obstante, allí nace una ambigüedad e incertidumbre que crearían una encrucijada insoluble al no saber cuál de los cuatro tipos de multa imponer.

Improvisaciones en la coerción ante el eventual incumplimiento en la medida de aislamiento

La presencia del Covid-19 en Colombia ha sido un hecho imprevisible, catastrófico y notorio. Ante este, la Presidencia de la República o el Congreso debieron tomar las previsiones normativas con el fin de establecer claramente cuál sería la coerción para todas las personas residentes en Colombia, ante el incumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio. Considerando que este se ha concebido como un comportamiento contrario a la convivencia, debería haberse tipificado, expresa y claramente, adicionando la Ley 1801 de 2016.

Así, en el primer decreto legislativo, norma que tiene el estatus de ley, debió haberse agregado un numeral al artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, al igual que un numeral, al parágrafo 2º del artículo 35 de esta misma ley. La redacción podría establecerse del siguiente modo:

1. Adicionase al artículo 35 de la ley 1801 de 2016, un numeral, de la siguiente manera: 8. Incumplir o desacatar las medidas que adopten las autoridades del orden nacional, departamental o municipal, relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio, uso de tapabocas en lugares públicos o abiertos al público, toque de queda o ley seca.
2. Adicionase al Parágrafo 2º del artículo 35 de la ley 1801 de 2016, un numeral, de la siguiente manera: 8. Multa general tipo 4; amonestación.

Igualmente, podría ser multa general tipo 3; no se sugiere la imposición de multa general tipo 1 o 2, porque estas serían commutables por medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y, obviamente, con motivo de la pandemia, no hay funcionarios en las administraciones municipales que ejecuten presencialmente esta medida.

Quizá los altos dignatarios del Ejecutivo y el Legislativo no tengan la información acerca de las dificultades que actualmente tienen las autoridades de policía, al aplicar las normas a quienes incumplan el aislamiento. Por lo tanto, se trata de acceder ante los altos funcionarios del Estado, de estas dos ramas del poder público. Tal vez, la misión podría estar a cargo del señor director general de la Policía Nacional y su cuerpo de generales. Adicionalmente, a nivel departamental la misión estaría a cargo de los comandantes de policía metropolitanas y comandantes de departamento de policía y, en la órbita municipal, la misión estaría a cargo de los comandantes de estación. Se trataría de hacer conocer, de todas las autoridades nacionales y territoriales, y también de los congresistas, la problemática que ha generado la normatividad expedida para disminuir la velocidad de la propagación de la pandemia, desde el punto de vista de la aplicación de los correctivos por imponer.

Además de los inconvenientes mencionados en líneas anteriores, relacionados con la ambigüedad e incertidumbre al aplicar una norma concreta, surge otro problema para los miembros uniformados de la Policía Nacional, inspectores de policía y corregidores, pues deben cumplirse los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que, ante el incumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio dispone una sanción de multa hasta de 10.000 salarios diarios; pero, además, los múltiples decretos de los alcaldes del país que, ante el mismo supuesto de hecho, en los cuales la sanción es diferente. Dos ejemplos ilustran lo manifestado: mediante Decreto 092, 106 y 143 de 2020, la alcaldesa Mayor de Bogotá, Claudia López,

manifiesta que el incumplimiento del aislamiento podrá acarrear las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (Decreto 092, 2020, art. 9).

Otro alcalde, como el de Sogamoso (Boyacá), expidió el Decreto 112 del 23 de marzo de 2020, por el cual el municipio entra en cuarentena total, como medida obligatoria de contención del virus Covid-19. En su artículo cuarto, manifiesta: “frente a la inobservancia de las anteriores medidas, éstas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de los artículos 222 y 223 de la ley 1801 de 2016” (Decreto 112, 2020, art. 4).

Muchos alcaldes han optado por la siguiente fórmula: “quiénes desconozcan, incumplan, desacaten e infrinjan las prohibiciones previstas en el presente decreto, se harán acreedores a las medidas correctivas previstas en el artículo 35 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016” (Decreto 0214, 2020, art. 35).

Otros alcaldes han ordenado: “facúltese a la Policía Nacional, para que efectué los operativos tendientes al cumplimiento de este decreto y proceda a imponer la sanciones o medidas correctivas de acuerdo a lo establecido en la ley 1801 de 2016” (Decreto 042, 2020).

Por último, algunos alcaldes han preferido preceptuar lo siguiente: “las anteriores medidas constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo dispuesto en el 368 de la Ley 599 de 2000” (Decreto 026, 2020).

Frente a las sanciones o medidas correctivas impuestas en esos decretos en los cuales se manifiesta que “las anteriores medidas constituyen orden de policía”, el error consiste en que, en ningún caso, mediante normas jurídicas, se pueden emitir órdenes de policía. La razón: estas normas son mandatos abstractos, generales e impersonales.

Por lo tanto, al imponer un comparendo por incumplimiento de una orden de policía, que nadie ha emitido, se están vulnerando gravemente los derechos de los ciudadanos. Ninguna orden de policía se puede emitir mediante normas; para ello se requiere que quien la emita ejerza la función de policía. Esta, de ninguna manera, se puede ejercer, emitiendo normas de policía a través de decretos.

Prevalencia de la normatividad ante escenarios normativos contrarios

En este acápite, solo se hará referencia a los decretos promulgados en Bogotá y Sogamoso, en relación con los emitidos por el Gobierno Nacional. En el caso de Bogotá, el uniformado de la Policía Nacional, el inspector de policía y el corregidor que laboran en Distrito Capital se hallan ante el siguiente dilema: aplicar la sanción dispuesta en los decretos del Gobierno Nacional 457, 531, 636, 689, 749 o 990 de 2020, o la establecida en los decretos 092, 106 y 143 de 2020 del Distrito Especial de Bogotá.

En la misma disyuntiva se hallan el uniformado, el inspector y el corregidor de Sogamoso: imponer la sanción dispuesta en decretos del Gobierno Nacional 457, 531, 636, 689, 749 o 990 de 2020, o la establecida en el Decreto 112 del 23 de marzo de 2020, emitido por el alcalde de Sogamoso.

En las anteriores circunstancias, se hallan los uniformados de la Policía Nacional, los inspectores y los corregidores de muchos otros municipios; poca coherencia y mucha contradicción entre la legislación nacional y la municipal; pareciera que se está frente a protagonismos que, en verdad, perjudica a ciudadanos y autoridades de policía.

En principio, una posible solución al dilema consistiría en aplicar la teoría de la jerarquía de las normas jurídicas; *a priori*, podría manifestarse que los decretos del Gobierno Nacional deberían imperar sobre las demás normas de alcaldes y gobernadores; así, expresamente, lo estipulan los decretos 457, 531, 636, 749 y 990 de 2020, en el inciso segundo del artículo 7°, 8°, 10° y 12°, respectivamente: los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto serán sujetos de las sanciones a que haya lugar (Decreto 990, 2020, art. 12).

De acuerdo con lo antes estipulado, significaría que, por imperio de la ley, la única sanción a aplicar por violación al aislamiento sería la multa contemplada en el artículo 2.8.8.1.4.21, del Decreto 780 de 2016, es decir, una multa hasta de 10.000 salarios mínimos diarios. El inconveniente práctico consiste en que, si se aplica la sanción antes dispuesta, se presentarían dos problemas: en primer lugar, el formato de comparendo actualmente diseñado solo contempla la posibilidad de señalar multas generales tipos 1, 2, 3 y 4. En segundo lugar, el esquema de reparto de los comparendos está diseñado para que su trámite se realice ante los inspectores de policía y corregidores.

Por lo anterior, la autoridad especial de policía en salud o quien haga sus veces, única competente para imponer la sanción de multa, tendría noticia de la presunta infracción de incumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, no a través de comparendo, sino mediante informe de policía. La Ley 1801, artículo 217, establece que, además de medio de prueba, mediante informe policial, se manifiesta el presunto comportamiento contrario a la convivencia, detallando las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales ese comportamiento ocurrió (Ley 1801, 2016, art. 217).

Con respecto al aislamiento preventivo, los decretos legislativos 457, 531, 636, 749 y 990 de 2020 deben primar sobre los decretos expedidos por los alcaldes y gobernadores. El artículo 296 de la Constitución Política, lo expresa, así:

Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la república se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (Constitución Política, 1991, art. 296)

La honorable Corte Constitucional, al resolver una demanda contra el artículo 86, párrafo primero, de la Ley 1801 de 2016, específicamente sobre la potestad de los alcaldes para fijar horarios, hizo referencia a los alcances de los actos de presidente de la República, en cuanto a la supremacía de los actos y órdenes que él expida, así:

Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público.

Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el

cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el presidente de la República.

En estos términos es posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución. (Corte Constitucional, Sentencia C-204, 2019)

De acuerdo con lo anterior, en el caso del aislamiento preventivo obligatorio, las normas por aplicar son las estipuladas en los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional y no por los decretos municipales o departamentales. Lo expresa la Constitución; lo ratifica y lo explica, con ejemplos, la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-204 de 2019. Además, es referido, en cada decreto legislativo, por parte del presidente de la República, en los siguientes términos: “los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar” (Decreto 749, 2020, art. 12).

Actualmente, el país se encuentra en un Estado de excepción constitucional, llamado de emergencia. En los estados de anormalidad, la autoridad administrativa que legisla, orienta, guía y decide es el presidente de la República y las demás autoridades administrativas se subordinan a él. En los Estado de excepción constitucional, como el de emergencia actual, la autonomía de gobernadores y alcaldes cede ante la primacía de los actos jurídicos y órdenes del presidente de la República.

En relación con el incumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, se debería reflexionar sobre las posibles consecuencias disciplinarias o penales de sostener la tesis que pregonó la posibilidad de aplicar normas jurídicas emitidas por los alcaldes, sobre las promulgadas por el presidente de la República.

Ante la problemática jurídica descrita, se indagó sobre la forma como se estaba resolviendo el tema por parte de los uniformados de la Policía Nacional. En consecuencia, se estableció comunicación con veinte patrulleros, próximos a su ascenso al grado de subintendente, de diferentes zonas del territorio nacional, de los cuales se obtuvieron las respuestas señaladas en la tabla 1.

Tabla 1. Preguntas a los uniformados sobre el tema abordado

Interrogante formulado a los uniformados	Retroalimentación por parte del grupo interrogado
¿Qué acción tomaría si sorprende a un ciudadano incumpliendo, sin justificación, el aislamiento preventivo obligatorio, violando la normatividad vigente?	Expedirían orden de comparendo, por violación a la Ley 1801 de 2016, artículo 35, numeral 2.
¿Por qué la aplicación de esa norma?	Por incumplir, desacatar o desconocer la orden de policía emanada en el decreto expedido por el Gobierno Nacional y el decreto emanado por la alcaldía correspondiente.
¿Está usted seguro que lo dispuesto en el decreto es una orden de policía?	Surgió la duda, no obstante, contestaron: ¡Ya lo estábamos pensando! ¡Parece que, los mandatos plasmados sobre el aislamiento preventivo obligatorio, en un decreto, no es una orden de policía!

Fuente: elaborado por los autores.

La Ley 1801 de 2016, en su artículo 150, define la orden de policía de la siguiente manera: “Es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual, de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla” (Ley 1801, 2016, art. 150).

El insigne maestro e ideólogo del derecho de policía, Dr. Roberto Pineda Castillo, manifiesta en sus escritos que, cuando el presidente de la República, el gobernador de departamento o el alcalde municipal, expidan decretos sobre limitación o restricción de derechos de los ciudadanos, emiten normas jurídicas, pero no órdenes de policía, pues la facultad ejercida al expedir un decreto no lo es en calidad de autoridad de policía, sino como jefe de policía.

Ahora bien, en la Ley 1801 de 2016, no hay mención sobre la identificación sobre cuáles son las potestades de los jefes de policía; a la fecha, ninguna norma jurídica ha plasmado la doctrina del derecho de policía creada y difundida por el maestro en mención, en este tema. En la Ley 1801 de 2016, se presenta una omisión legislativa al no establecerse una claridad diáfana en lo que respecta a los conceptos de jefe de policía y autoridad de policía; esto habría evitado que los uniformados de la Policía Nacional, inspectores de policía y corregidores concibieran en forma errónea que quien no acate un decreto está incurso en un comportamiento contrario a la convivencia, consistente en incumplir una orden de policía.

Los decretos expedidos por el presidente de la República, con motivo de la emergencia sanitaria y, concretamente, los decretos 457, 531, 636, 749 y 990 de 2020, no fueron expedidos, ni siquiera, en calidad de jefe de policía, que ostenta el presidente de la República; mucho menos como autoridad de policía. Su promulgación se ha hecho como legislador, y equivalen a leyes; por esto se les da el nombre de decretos legislativos, pues se han expedido con fundamento en el estado de excepción prescrito en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

Con motivo de la declaratoria de estado de emergencia económica y social, el presidente de la República, a propósito de la mitigación del Covid-19, se desempeña como poder legislativo; por consiguiente, está en pleno ejercicio del poder de policía; no funge en ejercicio de la función de policía. Lo mismo ocurre con el alcalde; mediante decretos, no se ejerce función de policía, ni actúa como autoridad de policía. En otras palabras, si no se desempeña como autoridad de policía, sus mandatos no constituyen órdenes de policía.

Competencia y formalidades para la emisión de una orden de policía

Según la Ley 1801 de 2016, en su artículo 150, “la orden de policía debe ser emanada de la autoridad de policía”; así pues, constituye un error inferir que se puede expedir una orden de comparendo o imponer la medida correctiva por incumplir, desacatar o desconocer la orden de policía emanada en un decreto legislativo. Este es un mandato jurídico, que jamás fue expedido por autoridad de policía, sino con fundamento en la potestad de legislador y a las autoridades legislativas les está vedado desempeñarse como autoridades de policía.

Por otro lado, la orden de policía se emite en el contexto de una decisión de la autoridad de policía: el acto de policía se expide, en el ámbito de la aplicación de los medios de policía o de la imposición de medidas correctivas. A saber, un decreto nacional, departamental o municipal, no posee la connotación de aplicación de medio de policía ni de imposición de medida correctiva; por consiguiente, no es un acto de policía. Si no lo es, tampoco es promulgado por una autoridad de policía. Por último, si el mandato no lo expide una autoridad de policía, este no constituye orden de policía.

En general, los decretos no son actos de policía, sino actos administrativos unilaterales que crean, modifican o sustituyen normas jurídicas, cuyas características primordiales son la generalidad, impersonalidad y la abstracción. *Groso modo*, se pueden inferir algunas diferencias así: el acto de policía puede ser susceptible de recursos, mientras que en el acto administrativo normativo no proceden de recursos; el acto de policía es concreto, mientras que en el acto administrativo normativo promulgado a través de un decreto es abstracto.

Igualmente, el acto de policía se profiere con fundamento en hechos, mientras que el acto administrativo normativo se emite basado en presupuestos de hecho; el acto de policía se emite en el plano del ser; mientras que la norma, en el del deber ser; el acto de policía se materializa en el campo de la realidad; la norma jurídica se plasma en el campo hipotético. Por último, el acto de policía es susceptible de delegación; la facultad de expedir normas es indelegable.

La Corte Constitucional, ante los vacíos de la Ley 1801 de 2016, en lo relativo a las formalidades de orden de policía, manifestó:

En materia administrativa la Corte ha señalado que el objeto del debido proceso es garantizar la correcta producción de los actos administrativos. La orden de policía es un medio inmaterial, escrito o verbal, emanado de la autoridad para prevenir o superar acontecimientos contrarios a la convivencia, o para superarlos. Es decir, esta clase de decisión está precedida de un trámite que concluye con un mandato llamado, orden de policía. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017)

Acerca de cuál es ese trámite previo para emitir una orden de policía, la Corte ha manifestado:

Los artículos 222 y 223 del mismo estatuto regulan los procesos verbal inmediato y verbal abreviado, señalando que uno y otro podrán concluir con una orden de policía, con lo cual ha de entenderse que antes de proferir esta clase de mandato, la autoridad debe adelantar un trámite reglado, al cual le fueron asignados términos. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017)

Resalta la Corte que, para emitir una orden de policía, debe estar antecedida de un trámite procesal, sin el cual esa orden sería, además de arbitraria, ausente de validez; así lo manifiesta:

La lectura de los artículos 222 y 223 del Código deja ver la existencia de dos procesos de naturaleza distinta, siendo el primero para asuntos que se tramitarán con mayor celeridad y que culminarán con una orden de policía, donde también quedó previsto que la decisión será apelable en el efecto devolutivo, es decir, la orden de policía se cumple mientras el superior resuelve. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017, 4.4.2)

Luego, para concretar que la orden de policía que emiten alcaldes, inspectores, corregidores y autoridades especiales de policía, también debe estar rodeada de un trámite procesal previo. Al respecto, la Corte manifiesta:

El proceso verbal abreviado puede concluir con una orden de policía la cual una vez ejecutoriada tiene un término preciso para su cumplimiento. Nótese que la decisión también es apelable en el efecto devolutivo, con lo cual la orden debe cumplirse hasta tanto el superior decida. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017, 4.4.2, párrafo 2)

Ahora, la Corte plasma que la orden de policía surge como culminación de unas etapas procesales que deben adelantarse, previamente, por las autoridades de policía. Entonces, la orden de policía, según la jurisprudencia, no puede emitirse sin previo proceso de policía. De esta manera lo manifiesta: “el Congreso de la República reguló los procesos verbal inmediato y verbal abreviado, señalándole a cada uno trámite y términos especiales; al final de cada uno de estos procedimientos la autoridad podrá impartir una orden de policía” (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017, 4.4.4).

La Corte insiste en que, para emitir una orden de policía, debe adelantarse previamente un proceso de policía: el verbal inmediato o el verbal abreviado. Así, lo expresa:

La orden de policía impartida por la autoridad puede ser de inmediato cumplimiento; el Código Nacional de Policía y Convivencia también prevé procedimientos previos a la expedición de la respectiva orden; se trata de los procesos verbal inmediato y el verbal abreviado, los cuales podrán dar lugar a la expedición de una orden de policía. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017, 5, párrafo 3)

Por último, la Corte recalca en las posibles consecuencias a las que se vería abocado el funcionario de policía que imparta orden de policía, sin que previamente se haya agotado el proceso verbal inmediato o el proceso verbal abreviado; así, lo revela:

A efecto de evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad, la Sala enfatizó sobre la obligación de motivar adecuadamente el acto mediante el cual se expide la orden de policía, como también acerca del contenido de la decisión, la cual deberá ser razonable y proporcional. Todo exceso, estando proscrito por el ordenamiento jurídico, dará lugar a procesos penales o disciplinarios, según el caso. (Corte Constitucional, Sentencia C-391, 2017, 5, párrafo 4)

Según lo preceptuado por la honorable Corte Constitucional y, ante los vacíos de la Ley 1801 de 2016 sobre los parámetros y reglas claras que deben anteceder a la emisión de una orden de policía, es preciso manifestar que no puede emitirse orden de policía sin que, previamente, se haya adelantado un proceso. Este puede ser el proceso verbal inmediato, si la orden emana del personal uniformado o de los comandantes de estación, subestación o CAI de la Policía Nacional (Ley 1801, 2016, art. 222). En caso de ser una orden proveniente de un alcalde, inspector de policía, corregidor o autoridad especial de policía, el debido proceso será el proceso verbal abreviado (Ley 1801, 2016, art. 223). Ahora bien, para las autoridades especiales de Policía, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Archivo General de la Nación, el debido proceso previo, para emitir la orden de policía, será el establecido en el CPACA (Ley 1801, 2016, art. 214).

Cabe insistir que la orden de policía solo puede ser emitida por las autoridades de Policía. La orden de policía es un acto administrativo que cobra validez solo cuando es emitida una vez agotado el proceso verbal inmediato, o culminado el proceso verbal abreviado. Así, la orden de policía será jurídicamente viable y con plena validez solo si es emitida por el personal uniformado o por los comandantes de estación, subestación o, comando de acción inmediata de la Policía Nacional; previamente se agota el proceso verbal inmediato. En caso de ser expedida por el alcalde, los inspectores de policía, corregidores o por las autoridades especiales de policía, antecede el proceso verbal abreviado y, si es promulgada por el ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia y el Archivo General de la Nación, precede el procedimiento administrativo previsto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este punto, es procedente recalcar que el proceso verbal abreviado ha sido establecido solo para las autoridades de policía relacionadas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, es decir, para alcaldes, inspectores de policía corregidores y autoridades especiales de policía del orden municipal (Ley 1801, 2016 art. 198). La razón: el contexto o entorno dentro del cual se aplica el derecho de policía es eminentemente local; en otras palabras, tiene trascendencia municipal. Por eso, la última instancia en derecho de policía es el alcalde; así, vía administrativa o gubernativa, en derecho de policía, el alcalde tiene la última razón; constituye un desarrollo legal al principio constitucional de la autonomía territorial.

Así, el uniformado de la Policía Nacional que profiera órdenes de comparendo, con fundamento en la inferencia de que quien no obedezca la norma de aislamiento preventivo obligatorio, dispuesta en los decretos nacionales 457, 531, 636, 749 o 990 de 2020, o en los decretos departamentales o municipales, *ipso facto*, incumple, desacata o desconoce una orden de policía, abiertamente está violando el principio de legalidad y el de la competencia reglada. Por lo tanto, podría estar incurso en el presunto delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto.

Por otro lado, el inspector de policía o corregidor que imponga medida correctiva de multa general tipo 4, aduciendo que quien no observe el aislamiento preventivo obligatorio, dispuesto en los mencionados decretos, incumple, desacata o desconoce una orden de policía, también estaría violando el principio de legalidad y podría ser procesado por los presuntos delitos de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto y prevaricato por acción.

Ante tanta incertidumbre sobre cómo expedir adecuadamente una orden de policía, algunos estudiosos del derecho de policía han sostenido que las alocuciones, a través de los medios masivos de comunicación, como la televisión, radio, periódicos, revistas y otros, por parte del presidente de la República, o del gobernador, o del alcalde, serían auténticas y verdaderas órdenes de policía. Se argumenta, básicamente, que tanto el presidente como el gobernador y el alcalde son autoridades de policía; además, que la orden de policía puede ser verbal y, por último, que la orden de policía también puede ser de carácter general.

Con fundamento en la textualidad de la norma, el argumento sería válido. No obstante, es preciso insistir que nos hallamos en un sistema jurídico, y no en normas aisladamente consideradas. En el contexto del derecho de policía, de ninguna manera puede afirmarse que una entrevista, discurso, arenga o proclama de un presidente, gobernador o alcalde, a través de los medios masivos de comunicación,

tengan el estatus de orden de policía, ya que la orden de policía solo puede emitirse cuando se ejerce función de policía, esto es, en aplicación concreta de normas de policía.

Así, cuando el presidente, gobernador o alcalde se dirige a sus administrados, lo hace vía informativa, pero nunca en el contexto de aplicación de normas de policía, en un asunto concreto; además, cuando la norma establece que la orden de policía puede ser de carácter general, debe circunscribirse a un caso concreto, específico, particular y definido, con motivo de un presunto comportamiento contrario a la convivencia, en el cual puede impartirse una orden de policía de carácter general, pero siempre considerando que esa generalidad se halle delimitada, demarcada o encuadrada en un grupo individualizable y determinable de personas. A través de los medios masivos de comunicación, el presidente, gobernador y alcalde pueden hablar, informar, persuadir, convencer, impresionar e impulsar para que las personas acaten las normas de policía, disposiciones o directrices; constituyen disertaciones, discursos, prédicas o charlas, que pueden ser escuchadas y observadas por muchas personas.

Pero esta plática informativa de los mandatarios mencionados a través de los medios masivos de comunicación, en ningún caso pueden considerarse como órdenes de policía. Sobre el contexto para la emisión de órdenes de policía, la honorable Corte Constitucional tuvo la oportunidad de concretar reglas claras para su emisión. Estableció que, previamente a la emisión de una orden de policía, debía agotarse un debido proceso. En el entendido de que, en la actualidad, no se puede impartir orden de policía sin que esta no esté antecedida de un procedimiento.

De forma semejante, el principio de la autonomía territorial, en la aplicación de las normas de policía y, por consiguiente, en la potestad de expedir órdenes de policía, algunos juristas lo han confundido con la prevalencia de las órdenes emitidas a los mandatarios departamentales o municipales en la conservación o preservación del orden público. La Carta Magna establece que “le corresponde al presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (Constitución Política, 1991, art. 189).

Además, preceptúa que para la conservación del orden público o para su restablecimiento, “los actos y órdenes del presidente se aplicarán de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores, se aplicarán, de igual manera y con los mismos efectos, en relación con los alcaldes” (Constitución Política, 1991, art. 296).

Igualmente establece que el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público (Constitución Política, 1991, art. 303). Por último, el alcalde tiene como atribución conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador (Constitución Política, 1991, art. 315).

Las anteriores facultades constitucionales pueden ser desarrolladas en leyes. En este sentido, corresponde al presidente de la República conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. También se establece que, “para efectos de la conservación del orden público en el territorio nacional, se aplicarán preferentemente las órdenes y decretos del gobierno nacional en materia de policía, frente a las disposiciones u órdenes expedidas por cualquier autoridad de las entidades territoriales” (Ley 4, 1991, art. 6).

Del mismo modo, se define que, para efectos de “la conservación del orden público en los departamentos, las órdenes y decretos del gobierno departamental, en materia de policía, serán de aplicación preferente frente a cualquier disposición u orden expedida por las autoridades municipales” (Ley 4, 1991, art. 7). Por último, Bogotá es el único municipio de Colombia que, en lo que respecta a el orden público, no tiene ninguna dependencia del gobernador; solo las órdenes y decretos del Gobierno Nacional serán de aplicación preferente, frente a las disposiciones del alcalde Mayor de Bogotá (Ley 4, 1991, art. 8).

Sobre la aplicación preferente de las disposiciones presidenciales, sobre las de los alcaldes, en uno de los decretos legislativos, se pregunta:

Las instrucciones, y órdenes del residente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (Decreto 418, 2020, art. 2)

Con el objetivo de brindar claridad al tema en estudio, conviene enfatizar en si las instrucciones y órdenes que imparte el presidente de la República a gobernadores y alcaldes constituyen órdenes de policía; así mismo, si forman órdenes de policía, cuando el presidente de la República, según el orden público, coordina

y fija directrices a gobernadores y alcaldes; y finalmente, si al dirigirse al pueblo colombiano, utilizando los medios masivos de comunicación, informando sobre las posibles consecuencias de las que sería objeto aquel que no acate determinada disposición, también refiere a una orden de policía.

En suma, las instrucciones y órdenes que el presidente transmite a gobernadores, alcaldes y a ciudadanos no se pueden enmarcar dentro del contexto de una orden de policía. En este entendido, las órdenes de policía se emiten en el ámbito de la función de policía; esta se ejerce en casos concretos; el ejercicio de la función de policía termina con una decisión, que puede ser la orden de policía; para el ejercicio de la función de policía, previamente, debe seguirse un proceso: el verbal inmediato, el verbal abreviado y, como excepción, el proceso del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, la orden de policía solo puede darse como resultado de un proceso de policía; y un proceso de policía solo de adelanta cuando haya un presunto comportamiento contrario a la convivencia o se presente hecho calamitoso; si no hay comportamiento contrario a la convivencia, o hecho excepcional, no hay proceso; si no hay proceso de policía, no puede emitirse orden de policía.

Esta tesis es una enseñanza del ideólogo, pensador y erudito del derecho de policía, doctor Roberto Pineda Castillo, acerca de la inviabilidad jurídica de emitir órdenes de policía, a través de normas, discursos o alocuciones por los medios masivos de comunicación; estos mandamientos o informaciones jamás se promulgan en ejercicio de la función de policía, pues se realizan de manera general, impersonal y abstracta. Pero, magistralmente y, por la vía del debido proceso, verbal inmediato o verbal abreviado, como acto previo para la emisión de órdenes de policía, el cierre del debate lo hace, nada más y nada menos, que la honorable Corte Constitucional (Palomares, 2015).

Soluciones inmediatas en el actual panorama fáctico y jurídico

Salvo que se dé aplicación al Decreto 780 de 2016 o que vía decreto legislativo o mediante ley, oportunamente, se adopte una norma sobre adición del numeral 8, al artículo 35 y su parágrafo 2, de la Ley 1801 de 2016, por ahora, a fin de eludir las inconsistencias de toda la normatividad vigente sobre la inobservancia injustificada

del aislamiento, sería procedente que en la Policía Nacional se adoptaran los dos parámetros que se mencionan a continuación.

En primer lugar, los miembros uniformados de la Policía Nacional, ante el incumplimiento del aislamiento por una persona, a esta se le adelante el proceso verbal inmediato para emitir una orden de policía, que consistiría en un mandato claro, preciso y conciso, relacionado con el cumplimiento de lo dispuesto, en su momento, por el Gobierno Nacional, departamental o municipal; por ejemplo, mediante comparendo, emitir la orden de policía, consistente en disponer que la persona regrese a su confinamiento en el lugar de su residencia, por la presunta desobediencia, desacato o incumplimiento al aislamiento preventivo obligatorio, dispuesto en determinada norma jurídica.

La razón de este comparendo preventivo sería advertir, conminar o exhortar al ciudadano para que, por el interés general y el suyo propio, cumpla, por ejemplo, entre otros, con el aislamiento preventivo obligatorio, en su residencia. Aunque el objeto de este comparendo es el de emitir la orden de policía, también serviría como medio de prueba, ante presuntos cuestionamientos de orden disciplinario y penal sobre la real y efectiva emisión esa orden e, igualmente, también sería de utilidad en caso de requerirse por la autoridad de policía que, eventualmente, adelante el proceso verbal abreviado.

Además de este comparendo, puede documentarse la orden de policía, a través de audios o videos, que reforzarán el comparendo, como medio de prueba.

En segundo lugar, solo en caso de renuencia, desobediencia o burla a la orden de policía precedentemente emitida por el policial, el uniformado no tendría otra alternativa que aplicar la ley en forma correcta, esto es, con base en el principio de tipicidad: por violación a la Ley 1801 de 2016, artículo 35, numeral 2; en este caso, el comparendo sería por incumplir, desacatar o desconocer, no un decreto, sino la orden de policía, previamente emanada autoridad de policía, en ejercicio de la función de policía.

Jurídicamente, ahora sí, se puede señalar en el comparendo la medida correctiva de multa y, también, imponer medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, por violación a la Ley 1801 de 2016, artículo 35, numeral 2, dado que se ha incumplido una orden de policía, emanada directamente por autoridad de policía, en ejercicio de su función de policía.

Por cuanto que, a través, de un decreto normativo, no se imparten órdenes de policía; se imparten normas de policía; por lo tanto, desconocer o incumplir una

norma jurídica, no es, de ninguna manera, desconocer o incumplir una orden de policía. Un asunto es incumplir una norma de policía y otro, incumplir una orden de policía (Patarroyo y Benavides, 2014).

Sobre estos dos puntos precedentes, la Policía Nacional, aunque tarde, ha difundido un video para acoger la posición jurídica planteada en el presente escrito. No obstante, faltó lo primordial: documentar, en ese video, la forma de realizar, ágilmente, un proceso verbal inmediato, como requisito previo para emitir esa orden. Así lo ha dispuesto la Corte Constitucional, pues la Ley 1801 de 2016 guardó silencio sobre el particular.

Conclusiones

Los decretos del Gobierno Nacional 457, 513, 636, 749 y 990 de 2020 son decretos legislativos, que tienen control automático de constitucionalidad por parte de la honorable Corte Constitucional; se fundamentan en el poder excepcional de policía; son normas de policía y no órdenes de policía (Rodríguez, 2014).

En este sentido, los decretos emanados por gobernadores y alcaldes, con motivo de la mitigación del Covid-19, son normas jurídicas que se fundamentan en el poder extraordinario de policía. No se expiden en ejercicio de la función de policía, sino con base en la facultad que otorga del poder extraordinario de policía; por consiguiente, son normas jurídicas, no órdenes de policía.

La honorable Corte Constitucional, sentencia C-391 de 2017, concreta que la orden de policía es un acto administrativo que cobra validez solo cuando es emitida una vez agotado el proceso verbal inmediato o culminado el proceso verbal abreviado. En este orden de ideas, la orden de policía será jurídicamente viable y con plena validez solo si es emitida por el personal uniformado o por los comandantes de estación, subestación o CAI de la Policía Nacional, y previamente se ha agotado el proceso verbal inmediato; igualmente, si esa orden de policía es expedida por el alcalde, inspector de policía, corregidor o autoridad especial de policía, previamente, debe adelantarse el proceso verbal abreviado; y, por último, si la orden de policía es promulgada por el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia o el Archivo General de la Nación, será precedida del procedimiento administrativo previsto en la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Con fundamento en el punto anterior, el uniformado de la Policía Nacional que profiera órdenes de comparendo infiriendo que se incumple o desacata una orden de policía, por inobservancia de los decretos 457, 531, 636, 749 y 990 de 2020, o de los decretos departamentales o municipales, está violando el principio de legalidad y el de la competencia reglada; por consiguiente, podría estar incurso en el presunto delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto y, por consiguiente, en presunta falta disciplinaria gravísima. Consecuencia análoga en el escenario de un inspector de policía o corregidor que imponga medida correctiva de multa general tipo 4, aduciendo o infiriendo que se incumple o desacata una orden de policía, por no observar lo preceptuado en los decretos anteriormente nombrados.

Con el fin de dar solución al dilema presente en las normas expedidas con motivo del Covid-19, se sugiere adicionar el artículo 35 y su parágrafo segundo de la Ley 1801 de 2016; esta adición ofrece claridad y certeza, para la aplicación de comparendos o multas según las medidas adoptadas, sobre el particular.

Se sugiere que, en el evento en que una persona incumpla la norma jurídica que dispone el aislamiento, los uniformados puedan adelantar un proceso verbal inmediato con el fin de emitir la orden de policía, en la cual se dispone o conmina a la persona para que regrese a su confinamiento, en su lugar de residencia.

En caso de renuencia, desobediencia o burla a la orden de policía emitida previamente por el policial, documentada en el comparendo anterior, firmado por la autoridad de policía y por la persona que debía cumplirla, el uniformado no tendría otra alternativa que aplicar la ley en forma correcta, esto es, con base en el principio de tipicidad: por violación a la Ley 1801 de 2016, artículo 35, numeral 2; en este caso, el nuevo comparendo sí sería por incumplir, desacatar o desconocer, no un decreto, sino la reciente orden de policía, emanada de autoridad de policía, en ejercicio de la función de policía.

Finalmente, en la legislación actual, el proceder adecuado por parte de las autoridades es cumplir lo dispuesto por el Gobierno Nacional en correlación con el incumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio, cuya sanción se estipula en el Decreto 780 de 2016. No obstante, el competente para imponerla no es el inspector de policía ni el corregidor, sino el secretario de Salud del municipio o quien haga sus veces; la manera para que estas autoridades tengan conocimiento de la infracción no es por medio del comparendo, sino a través del informe de policía, a cargo de los miembros uniformados de la Policía Nacional.

Referencias

Alcaldía de Bucaramanga. (1.º de junio de 2020). Por el cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 749 del 28 de mayo del 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus Covid-19. [Decreto 0214 de 2020].

Alcaldía de Quipama. (30 de mayo de 2020). Por el cual se adoptan las medidas y acciones en el municipio de Quipama Boyacá, con ocasión de la emergencia sanitaria. [Decreto 026 de 2020].

Alcaldía de Saboya. (30 de mayo de 2020). Por el cual se adoptan las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo ordenado en el Decreto Nacional 749 de mayo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público, en el municipio de Saboya, departamento de Boyacá. [Decreto 042 de 2020].

Alcaldía de Sogamoso. (2 de abril de 2020). Por el cual se imparten órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo del 2020 y el Decreto Municipal 0099 del 24 de marzo del 2020 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 0112 de 2020].

Alcaldía Mayor de Bogotá. (8 de abril de 2020). Por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. [Decreto 106 de 2020].

Alcaldía Mayor de Bogotá. (15 de junio de 2020). Por el cual se imparten lineamientos para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones. [Decreto 143 de 2020].

Alcaldía Mayor de Bogotá. (24 de marzo de 2020). Por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. [Decreto 092 de 2020].

Arévalo, S. (2020). Tabla número 1. Preguntas a los uniformados sobre el tema abordado. *Comparendo o multa por incumplir el aislamiento: ¿abuso de autoridad o prevaricato.* Bogotá-Colombia: Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

Congreso de Colombia. (16 enero de 1991). Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de Colombia. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de Colombia. (2000). Por la cual se expide el Código Penal. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de Colombia. (2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de Colombia. (2016) Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Bogotá D. C.: Congreso de la República de Colombia.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 189 [Título VII]. 2.^a ed. Legis.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 296 [Título XI]. 2.^a ed. Legis.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 303 [Título VII]. 2.^a ed. Legis.

Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 315 [Título VII]. 2.^a ed. Legis.

Corte Constitucional, Sala Plena. (15 de junio de 2017). Sentencia C-391. [M. P. Iván. Escrucería].

Corte Constitucional, Sala Plena. (21 de agosto de 2019). Sentencia T-385. [M. P. José. Reyes].

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de octubre de 2019). Sentencia C-489. [M. P. Alberto. Rojas].

Forero, J. (2014). El valor superior de la justicia en la Unión Europea. Especial referencia al Estado constitucional social y democrático de derecho español. *Revista Verba Iuris*, 31, 91-114. Recuperado el 5 de junio de 2018 de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/59/53>

Ministerio de Justicia. (4 de septiembre de 1970). Por la cual se dictan normas sobre Policía. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social. (6 de mayo de 2016). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de Sector Salud y Protección Social. [Decreto 780 de 2016].

Ministerio del Interior. (6 de mayo de 2020). Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 636 de 2020].

Ministerio del Interior. (8 de abril de 2020). Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 531 de 2020].

Ministerio del Interior. (18 de marzo de 2020). Por la cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público. [Decreto 418 de 2020].

Ministerio del Interior. (22 de marzo de 2020). Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 457 de 2020].

Ministerio del Interior. (22 de mayo de 2020). Por la cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 689 de 2020].

Ministerio del Interior. (28 de mayo de 2020). Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 749 de 2020].

Ministerio del Interior. (9 de julio de 2020). Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público. [Decreto 990 de 2020].

Molina González, Y. (2016). Derecho penal del enemigo y dignidad humana, *Revista Verba Iuris*, 11(36), pp. 135-146.

Palomares, J. (2015). El carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el derecho alemán. *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, 10(2), 29-56. Recuperado el 3 de enero de 2018 de evistas.usantotomas.edu.co/index.php/vici/article/view/2551/2483

Niño, C. (2016). Exportación de conocimiento: Colombia como proveedor de seguridad para la lucha contra el terrorismo y el crimen internacional. *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, 11(2). Pp. 45-64

- Patarroyo, S. y Benavides, P. (2014). Rupturas asignificantes: revisiones críticas en torno al derecho. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 7-31.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22.^a ed.). Madrid, España: Autor.
- Rodríguez, A. (2014). Indicadores de constitucionalidad de las políticas públicas: enfoque de gestión de derechos. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(2), 67-78.
- Roberto, P. (1984). *Notas de la cátedra de derecho de Policía*. Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Historia Policía. Memoria et Fides.

