

Sentencia C-349/17

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

Los argumentos de la demanda son claros pues su exposición es inteligible, son pertinentes por cuanto plantean una confrontación con principios constitucionales, y son específicos y suficientes ya que plantean cargos puntuales y respaldan sus aserciones con razones, de suerte que despiertan una sospecha razonable de inconstitucionalidad.

PROCESOS POLICIVOS-Proceso verbal inmediato

PROCESOS POLICIVOS-Proceso verbal abreviado

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Etapas

Se inicia con una “acción de policía” contra el presunto infractor, acción que puede ser instaurada por las “autoridades de Policía” o por “cualquier persona” que “tenga interés en la aplicación del régimen de policía” (CNPC arts. 215 y 223). Si las autoridades de policía conocen en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, pueden dar inicio inmediato a la audiencia (ídem art 223-1). En cualquier otro caso, dentro de los cinco días siguientes de conocida la querella respectiva, debe citar a audiencia al quejoso y al presunto infractor “mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento” (ídem art 223-2). La audiencia pública ha de realizarse “en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de policía” (ídem art 223-3).

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Fases y oportunidades en audiencias

Las audiencias en el proceso verbal abreviado de policía tienen en general las siguientes fases y oportunidades: a) la autoridad debe darles al quejoso y al presunto infractor una oportunidad para exponer sus argumentos y pruebas, b) debe invitarlos a conciliar sus

diferencias, c) si solicitan la práctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretará y practicará en los cinco días siguientes, lo cual también puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al día siguiente al vencimiento del término para la práctica de pruebas; d) terminada la etapa probatoria, la autoridad debe tomar la decisión respectiva, y fundarla en las normas y hechos conducentes demostrados; e) la decisión se notifica por estrados; f) contra la decisión proceden los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en este último caso si la resolución es de primera pero no si es de única instancia (ídem arts. 223, parágrafo 4); g) los recursos se deben solicitar, conceder y sustentar en la misma audiencia, el de reposición se ha de resolver en la misma audiencia, y el de apelación dentro de los ocho días siguientes; h) normalmente el recurso de apelación se concede en el efecto devolutivo, pero en “asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo” (ídem art 223-4); i) el recurso de apelación se resolverá de plano (ídem parágrafo 5); j) la decisión que contiene orden o medida correctiva de policía debe ser cumplida en los cinco días siguientes a que esté ejecutoriada, o podrá ejecutarse coactivamente si es posible (ídem art 223-5 y parágrafo 3); k) los intervinientes solo pueden presentar nulidades “dentro de la audiencia”, solicitud que se resolverá de plano y solo es susceptible de reposición; l) los impedimentos y recusaciones las resuelve el superior cuando lo hay, o el personero si se trata de alcaldes distritales, municipales o locales.

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA- Presupuestos fácticos de activación

El proceso verbal abreviado, al cual pertenece la norma acusada, es aplicable a las faltas de que conozcan, los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía. El Código establece que los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores conocen: (a) en única instancia de los comportamientos que den lugar a las medidas de reparación de daños materiales de muebles o inmuebles, expulsión de domicilio, prohibición de ingreso a actividad que involucre aglomeraciones de público complejas o no complejas y decomiso (ídem, art 206-5); (b) en primera instancia de los comportamientos que conduzcan a las medidas de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del

derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas y suspensión definitiva de actividad. (c) De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia dictadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas especiales de policía (ídem art 207) y, en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (ídem arts. 205-8 y 207).}

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA- Consecuencias jurídicas

El Código enuncia una serie numerosa de comportamientos contrarios a la convivencia y enlaza a cada uno consecuencias jurídicas diferentes. Así, la reparación de daños materiales a bienes es consecuencia jurídica, entre otros, de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (art 140); las prohibiciones de ingreso a actividades que involucren aglomeraciones de público pueden ser activadas por comportamientos contrarios a la vida o la integridad personal en esa clase de actividades (art 59); el decomiso es susceptible de imponerse, por ejemplo, ante acciones contrarias a las especies de flora y fauna silvestres (art 101); la demolición de obras, el cerramiento, reparación o construcción de inmuebles, es consecuencia por ejemplo de actos contra la integridad urbanística (art 135); la restitución y protección de inmuebles puede venir como efecto jurídico de comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles (art 77); el restablecimiento del derecho de servidumbre es fruto jurídico de actos contrarios al derecho de servidumbre (art 78); la remoción de bienes puede ser consecuencia de conductas contrarias a la vida o la integridad personal (art 27); la suspensión definitiva de actividad puede ser la reacción frente a actos que afecten la integridad de niñas, niños y adolescentes (art 38); las multas se pueden imponer a todo un haz de conductas, entre las que se encuentran las que afectan la vida e integridad de las personas (art 27), la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos (art 28), la tranquilidad y relaciones respetuosas entre las personas (art 33), la convivencia en los establecimientos educativos (art 34), la integridad de niños, niñas y adolescentes (art 38), a los grupos de especial protección constitucional (art 40), la posesión y tenencia de inmuebles (art 77).

El párrafo 1º del artículo 223 del CNPC dice que, ante la no comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, la autoridad de policía “tendrá

por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia”, y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo. La norma consagra entonces una presunción, y como dicen distintos intervinientes se trata de una presunción legal (*iuris tantum*), lo cual significa que es admisible desvirtuarla con base en otros elementos de prueba. No obstante, si el inspector considera indispensable decretar pruebas adicionales, entonces puede hacerlo, caso en el cual se pospondría la adopción de la decisión sobre el fondo (*ídem* art 223 par. 1). Además de esta presunción, el CNPC contempla otra, de dolo y culpa, para los casos de comportamientos contrarios al ambiente, el patrimonio ecológico y a la salud pública, sin que excluya su concurrencia en la hipótesis del párrafo 1º, artículo 223 de la misma codificación (*ídem* art 220).

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Medios de prueba

Son medios de prueba de los hechos constitutivos de infracción policiva los informes de policía, los documentos, el testimonio, la entrevista, la inspección, el peritaje y los demás medios probatorios consagrados en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Incumplimiento de órdenes dictadas a la culminación del proceso

Quien desacate, sustraiga u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dictadas al final del proceso verbal, “incurrirá en conducta punible de conformidad con la legislación penal” (art 224).

ACCION POLICIVA EN EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Caducidad

No habrá caducidad de la acción policiva cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe caducidad de la acción policiva. Pero la medida correctiva caduca a los cinco años, contados a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de policía que la imponga (art 226).

DERECHO FUNDAMENTAL A LA NO AUTOINCRIMINACION-Aplicación en procesos de policía

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho fundamental de las personas a no declarar contra sí mismas tiene plena vigencia en el ámbito de los procesos de policía (CP art 33). La Constitución de 1886 contemplaba esta garantía expresamente, pues decía que “[n]adie podrá ser obligado, en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo [...]”. La Constitución de 1991 consagró este mismo derecho dentro de una formulación más amplia, pues no lo circunscribió solo a esos asuntos. La Corte Constitucional desde sus inicios indicó, de manera inequívoca, que esta nueva previsión aplicaba naturalmente, como en el régimen constitucional anterior, al derecho correccional o de policía.

PRINCIPIO DE NO AUTOINCRIMINACION-No se vulnera cuando la confesión es libre y voluntaria

El orden constitucional no prohíbe a las personas declarar contra sí mismas, sino que sean obligadas a hacerlo. Lo cual quiere decir que quien en libertad declara contra sí mismo, obra dentro de los márgenes del orden constitucional. Para definir si, al declarar en un trámite contra sí mismo, el individuo lo hace obligado o en libertad basta verificar si se le exigen actos o declaraciones adversas a su responsabilidad, so pena de sanciones o consecuencias desfavorables adicionales, o si por el contrario el ordenamiento le ofrece alternativas de acción diversas y genuinas, entre las cuales puede realmente escoger. Quien tiene cursos de acción procesal alternativos y diversos, entre los cuales hay algunos desfavorables a sus intereses y otros que no lo son, no experimenta una restricción a su derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo si elige libremente uno de los que van en detrimento de sus bienes jurídicos.

GARANTIA DE NO AUTOINCRIMINACION-No se encuentra vulnerada por la contemplación legislativa de consecuencias negativas al no cumplir cargas procesales impuestas por el ordenamiento

SANCIONES-Características comunes

La sanción puede caracterizarse porque: (i) su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto, (ii) consiste en un acto coercitivo, lo cual supone que puede

ejecutarse conforme a derecho incluso contra la voluntad del afectado, (iii) es un acto restrictivo o privativo de bienes jurídicos o intereses o derechos fundamentales, y (iv) expresa un juicio de reproche del Estado. Aunque esta caracterización inicialmente estaba prevista para las penas, según lo ha explicado ampliamente la teoría jurídica, se ajusta en general a todas las sanciones.

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Puede concluir con la imposición de una sanción

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-Aplicación de la presunción de inocencia

DERECHO A LA PRESUNCION DE INOCENCIA-Aplicación al ámbito del derecho correccional de policía sancionatoria

En el ámbito del derecho correccional de policía sancionatoria, en principio rige la presunción de inocencia cabalmente, y en todo caso está vedado presumir la responsabilidad de los individuos, o la concurrencia dominante de las condiciones constitutivas del ilícito.

PRESUNCION DE LA VERACIDAD DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCION-Desconoce la presunción de inocencia

Parece evidente que si en el ordenamiento del derecho de policía, el legislador condiciona la imposición de medidas correctivas a la realización con dolo o culpa de un comportamiento contrario a las normas de convivencia, pero presume la concurrencia del elemento objetivo de la infracción, ya de antemano asume que se presenta el aspecto dominante de la ilicitud, pues la realización de la conducta típica de cualquier ilícito o infracción administrativa constituye el presupuesto determinante de la atribución de responsabilidad. Por consiguiente, incluso si la presunción consagrada en el precepto bajo control versa solo sobre una parte de la ilicitud, puede decirse que esta es dominante en el derecho de policía, y por ende desconoce la presunción de inocencia.

PRESUNCION DE LA VERACIDAD DE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA INFRACCION-Implica asumir de antemano la concurrencia dominante de las condiciones constitutivas del ilícito

PROCESO VERBAL ABREVIADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-No

contempla una etapa, término o plazo inequívocamente destinado a invocar fuerza mayor o caso fortuito

RECURSOS EN PROCESO VERBAL ABREVIADO CONTEMPLADO EN CODIGO NACIONAL DE POLICIA Y CONVIVENCIA-En tanto se interponen en la audiencia, el presunto infractor que no comparezca carece de oportunidad para recurrir

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Constitucionalidad condicionada

Para la Sala Plena resulta plausible que la norma busca reforzar la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado como una medida necesaria para garantizar la celeridad e inmediatez que resultan esenciales en procedimientos de esta naturaleza. En esa medida, en aplicación del ‘principio de conservación del derecho’ en deferencia al principio democrático, la Corte encuentra que una interpretación razonable de la norma puede preservar su finalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento en tanto se haga compatible con el parámetro de control constitucional. Esto solo es posible en la medida que previo a la aplicación de la presunción de veracidad, se surta un debido proceso para la comprobación de la causa que le impidió al presunto infractor comparecer a la audiencia. Esto a su vez exige que se tenga un entendimiento amplio de las circunstancias que resulten admisibles para justificar la no comparecencia a la audiencia, de allí que la comprobación no se restrinja únicamente a las circunstancias extraordinarias de que trata el artículo 64 del Código Civil, ordenamiento en el cual se son equiparables las nociones de fuerza mayor y caso fortuito, sino que partiendo de la distinción de estas categorías, como lo ha hecho la jurisprudencia contencioso administrativa, se dé cabida a la invocación, en general, de una justa causa.

Referencia: Expediente D-11742

Actores: Paola Andrea Correa Velandia y Juan Meneses Chacón.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 ‘Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia’.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

3. A continuación se transcribe y resalta la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016:

“LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

[...]

Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

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

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

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

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

c) Pruebas. Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;

d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión

con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

5. Cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva. Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días.

PARÁGRAFO 1o. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

[...]”.

4. Los ciudadanos Paola Andrea Correa Velandia y Juan Meneses Chacón instauran acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 ‘Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia’, ya que en su concepto vulnera los artículos 29 y 33 de la Constitución Política. Consideran que el parágrafo cuestionado debe declararse inexecutable, en sustento de lo cual exponen los siguientes dos cargos:

4.1. En primer lugar, sostienen que se vulnera el derecho de los individuos a no

autoincriminarse, que consagra el artículo 33 Superior. Dice que conforme a la jurisprudencia, estatuida por ejemplo en la sentencia C-102 de 20051, es claro que este principio aplica en general al derecho sancionatorio, incluido el de policía. No obstante lo cual, la norma acusada dispone que la no comparecencia del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal sumario de policía, sin comprobar la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, constituye una razón suficiente para tomar como ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia, y a que de inmediato se tome una decisión de fondo. Esto, en criterio de los ciudadanos, significa que la inasistencia del supuesto contraventor, conforme a la disposición cuestionada, acarrea como consecuencia su autoincriminación. Es además una restricción de un derecho fundamental, en un contexto en el cual “no existe otro derecho en juego que le dé al Legislador un margen de necesidad o de proporcionalidad para limitar el derecho de un presunto infractor de las normas de convivencia”.

4.2. En segundo lugar, afirman que, en concordancia con lo anterior, la disposición demandada desconoce también el derecho al debido proceso, pues vulnera el principio de presunción de inocencia (CP art 29). Esta garantía, según los actores, es aplicable no solo al ámbito penal sino también al dominio del derecho de policía, de conformidad con lo que ha sostenido la jurisprudencia por ejemplo en la sentencia C-289 de 20122. Ahora bien, la previsión cuestionada, en vez de presumir que el supuesto infractor es inocente, ordena presumir que es culpable de los hechos que dan lugar a la infracción cuando no comparece a la audiencia. A eso se suma que la norma censurada no establece una oportunidad para presentar pruebas que desvirtúen esa presunción de responsabilidad, con lo cual la misma violación de la garantía acaba siendo entonces determinante en el proceso. Esto redundaría entonces en que el Estado no estaría obligado a demostrar la responsabilidad del presunto infractor, sino que la presumiría por virtud de la norma demandada, cuando la Corte ha señalado que es el Estado directamente el obligado a desvirtuar la presunción de inocencia, tanto en el orden penal como en el administrativo sancionatorio.

IV. intervenciones

Ministerio de Justicia y del Derecho

5. El Ministerio de Justicia y del Derecho le solicita a la Corte inhibirse de emitir un fallo de

fondo o, en subsidio, declarar exequible la disposición acusada. Asegura que la demanda carece de certeza, y por tanto no es apta, toda vez que se edifica sobre la base de un presupuesto que no se infiere de la norma cuestionada, a saber, que la inasistencia injustificada del presunto infractor a la audiencia desencadena necesariamente su responsabilidad. Dice que esto no es cierto, pues el legislador justamente establece que cualquier decisión sobre el fondo debe fundarse en las pruebas obrantes y, si estas son insuficientes, puede ordenarse la práctica de otras. Ahora bien, si la Corte decide emitir un fallo sobre la materia planteada, debe ser de exequibilidad, pues la previsión censurada se inserta en un régimen de policía que consagra una serie amplia de garantías. El presunto infractor puede justificar su no comparecencia a la audiencia, si acredita fuerza mayor o caso fortuito. Además, hay mecanismos de defensa de los propios intereses, tales como la conciliación, la argumentación, la presentación de pruebas, la posibilidad de recurrir las decisiones y el deber de motivar razonablemente estas últimas. Esta clase de medidas adversas en materia de policía se han juzgado ajustadas a la Constitución, como lo decidió la Corte en la sentencia C-422 de 20023.

Ministerio de Defensa Nacional

6. El Ministerio de Defensa Nacional solicita un pronunciamiento inhibitorio o, en su defecto, de exequibilidad de la previsión cuestionada. La solicitud de inhibición simplemente se formula, pero no hay argumentos que la sustenten en el escrito de intervención. En cuanto a la petición de exequibilidad, dice que los actores no advierten la autonomía jurídica del derecho de policía, y por ello pretenden introducir en este, exigencias propias del proceso penal. El derecho de policía persigue garantizar la vida social armónica, pacífica y respetuosa, y es dentro de estos fines que debe definirse la constitucionalidad del precepto sometido a control. Los comportamientos contrarios a la convivencia acarrear consecuencias que no forman parte del derecho sancionatorio, pues tienen naturaleza puramente preventiva, y por tanto las garantías propias del ius puniendi no se pueden aplicar de forma mecánica al ámbito del derecho estatal al que pertenece la previsión acusada. En realidad, además, la disposición demandada se limita a sostener que las decisiones sobre infracciones a las normas de convivencia, deben adoptarse sobre la base de las pruebas obrantes, o decretadas por la autoridad de policía, como una forma de hacer prevalecer los fines del derecho de policía sin afectar las garantías del individuo para esta clase de procedimientos administrativos no sancionatorios.

Policía Nacional

7. La Policía Nacional le pide a la Corte declarar exequible el precepto legal censurado. Dice que el artículo 223, parágrafo 1º, de la Ley 1801 de 2016 busca celeridad en el procedimiento de policía sin desconocer los derechos del presunto infractor, al estatuir que las decisiones sobre violación a las normas de convivencia deben fundarse en las pruebas allegadas, o decretadas por la autoridad de policía. Si bien la disposición autoriza, asimismo, presumir la veracidad de los hechos cuando el presunto contraventor no asiste a la audiencia, en realidad se trata de una presunción legal, y por tanto susceptible de desvirtuarse, con arreglo a las pruebas obrantes. Es asimismo claro que los potenciales afectados por no comparecer a las audiencias respectivas pueden enervar los efectos adversos si prueban fuerza mayor o caso fortuito. Aduce además que la jurisprudencia constitucional no ha considerado como contrarias a la Carta normas que contemplen estas presunciones, como a su juicio lo prueba la sentencia C-102 de 20054, en la cual la Corte declaró exequibles las normas procesales que erigían en indicio grave contra el demandado la no contestación de la demanda. Señala asimismo que esta consecuencia adversa no desconoce el debido proceso, pues sobreviene si el implicado en el procedimiento policivo no asiste, previa una notificación en debida forma que garantice su derecho a la defensa. Aparte, el presunto afectado por esta presunción luego tiene recursos y medio de control contenciosos para defender sus derechos, por lo cual no habría violación del debido proceso.

Defensoría del Pueblo

8. La Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo considera que la norma es exequible. Asegura que la Corte solo ha admitido la presunción de veracidad de los hechos, por inactividad de una parte interesada, ante dos situaciones: (i) la inasistencia a la audiencia de conciliación en el proceso laboral, y (ii) la no rendición de informes en el proceso de tutela. Señala que la norma acusada en esta oportunidad no se subsume en esas hipótesis, pero en cuanto presunción de veracidad debe someterse a un juicio autónomo de proporcionalidad. El nivel de intensidad debe ser a su juicio intermedio, pues es el que se ha aplicado en casos similares, como en la sentencia C-083 de 2015. En desarrollo de lo cual, indica que la disposición persigue adecuadamente los fines legítimos de garantizar celeridad en el proceso de policía, e incentivar la presencia

del presunto infractor a las audiencias, como forma de lograr su colaboración con la administración de justicia. Dice además que la medida es proporcionada, por cuanto no obliga a la persona a declarar contra sí misma, y si bien presume la veracidad de los hechos esto no implica por sí mismo la responsabilidad del individuo. Este último puede además impugnar la decisión que adopte la autoridad de policía, y así la previsión no dispone de su derecho a la defensa.

Alcaldía Mayor del Distrito Capital de Bogotá

9. La Alcaldía Mayor de Bogotá se opone a la demanda, pues en su concepto la norma acusada es una medida para evitar la congestión de la administración. Señala que “sancionar drásticamente a una parte que no asiste injustificadamente a una trascendental audiencia fijada en un proceso, no resulta contrario al debido proceso”, sino que intentan evitar el desgaste inoficioso del aparato estatal, por la vía de poner desestímulos a la inasistencia.

Federación Colombiana de Municipios -FCM

10. La FCM coadyuva la acción pública. Dice que la norma demandada no presume la culpabilidad de las personas, pero sí da por ciertos los hechos constitutivos de la infracción policiva. Afirma que la disposición también prevé que el inspector de policía debe tomar una decisión con base en las pruebas obrantes, pero sí incorpora dentro de los hechos que deben tenerse por probados precisamente los que originan el trámite por infracción a las normas de policía. Ahora bien, considera esta intervención que la jurisprudencia, constituida esencialmente por la sentencia C-422 de 2002, ha entendido las de no autoincriminación y presunción de inocencia, como garantías incluso aplicables a los procedimientos de policía, y ha descartado como inconstitucional toda actuación de las autoridades tendiente a obtener la confesión involuntaria de las personas, sin que esto sea óbice para que las últimas cumplan su deber de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Administrativo

11. El Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia sostiene en este proceso que la norma demandada es inconstitucional. Aduce que el Código Nacional de Policía y Convivencia, en la disposición bajo examen, establece un nexo de causalidad infundado entre la no comparecencia del presunto infractor y la veracidad de los

hechos que activan la actividad de policía. De este modo, el legislador “juega con el concepto de verdad en una forma inadmisibile”, toda vez que tiene por ciertos determinados hechos relevantes para la responsabilidad jurídica de los individuos, sin que haya motivos suficientes para ello. Con lo cual crea entonces en realidad un castigo o reproche por la falta de diligencia procesal, para que las personas se sientan disuadidas de no asistir, de manera que se configura un incentivo desproporcionado. En forma consecuencial, el precepto activa precisamente una presunción de culpabilidad, pues ante la falta de asistencia a la audiencia sin probar fuerza mayor o caso fortuito se tienen por ciertos los hechos que constituyen la violación de las normas de convivencia. El Congreso ha estatuido entonces una contragarantía que desconoce el diseño de los procesos sancionatorios y policivos y, por ende, los demandantes tienen razón en señalar que el precepto censurado es inconstitucional.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal – ICDP

12. El ICDP estima que la norma es inexecutable, por cuanto si bien permite al presunto infractor justificar su no comparecencia a la audiencia, mediante prueba de fuerza mayor o caso fortuito que se lo impida, en realidad no establece una oportunidad para que el interesado acredite estas dos causas de justificación de su inasistencia. El Código General del Proceso (CGP) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ciertamente regulan, respectivamente, en sus artículos 180 y 372, los momentos en que una parte puede justificar su falta de comparecencia a un proceso, para evitar el advenimiento de consecuencias adversas a sus intereses. Prevén las oportunidades para presentar las causas de justificación de la no comparecencia, cuando las mismas ocurren antes o concomitantemente a la celebración de la audiencia. Sin embargo, estas disposiciones no son aplicables al derecho de policía, pues este por naturaleza requiere decisiones de aplicación inmediata, como lo dice el artículo 2 del CPACA. Como consecuencia, aunque hay dos formas de justificar jurídicamente la falta de asistencia a la audiencia, al no contemplarse una oportunidad para exponerlas se desconoce el derecho a la defensa de las personas, pues se ven sujetas a la consecuencia adversa en que consiste la circunstancia de tener por ciertos los hechos constitutivos de la infracción, sin contar con oportunidades para oponerse a ella. No obstante lo anterior, dice el ICDP que si desaparece el precepto, debe garantizarse que haya una consecuencia adversa por la inasistencia injustificada a la audiencia.

13. La Escuela de Derecho de la UIS le pide a la Corte declarar inexecutable el fragmento que dice “tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y”, y executable la parte remanente. El concepto de inexecutableidad se funda en que, efectivamente, la disposición censurada desconoce el derecho a la presunción de inocencia, por cuanto invierte la carga de la prueba sobre la veracidad de los hechos. En este ámbito del orden jurídico no es posible aplicar los principios que justifican la confesión ficta, por cuanto el precepto bajo examen forma parte de un esquema procedimental que funciona para imponer medidas eventualmente sancionatorias, y por su naturaleza debe respetarse entonces la presunción de inocencia. Ahora bien, el hecho de que vulnere esta garantía no puede conducir a la inexecutableidad de todo el párrafo, pues esto implicaría el aplazamiento sucesivo de las audiencias con perjuicio para la celeridad y eficiencia del procedimiento de policía. En consecuencia, la inexecutableidad ha de recaer solo sobre el fragmento citado. Por otra parte, considera que no se infringe el derecho de las personas a no autoincriminarse, ya que la norma censurada no obliga ni induce a las personas a confesar contra sí mismas, sino que presume la certeza de algunos hechos, ante la no comparecencia del interesado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

14. La Procuradora General de la Nación (E), mediante Concepto No. 6223 del 19 de diciembre de 2016, sostiene que la Corte debe declarar executable la norma demandada. Señala que cuando la persona omite asistir a la audiencia, puede evitar el advenimiento de la consecuencia adversa contemplada en la disposición bajo control, si prueba la concurrencia de fuerza mayor o caso fortuito, en los términos amplios en que estas circunstancias se han caracterizado en la jurisprudencia constitucional (sentencia T-271 de 2016). En caso de que no se presenten estas dos causales, y sobrevenga entonces la presunción de veracidad de los hechos que originaron el comportamiento contrario a la convivencia, no se vulnera el derecho del individuo a no autoincriminarse, puesto que no se lo obliga a declarar contra sí mismo. Tampoco se viola su derecho al debido proceso, pues el comparendo a la audiencia debe comunicársele oportuna y adecuadamente al interesado, y la decisión final que se tome en el procedimiento es susceptible de recursos. Por ende, se garantiza el derecho fundamental a la defensa de las personas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Asunto previo. Solicitud de inhibición. Aptitud de la demanda

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho le solicita a la Corte, de forma principal, inhibirse de emitir un fallo de fondo. Sostiene que la acción pública carece de certeza, ya que se edifica sobre un presupuesto que no se infiere de la norma acusada, por cuanto dice que la inasistencia injustificada del presunto infractor a la audiencia desencadena necesariamente su responsabilidad. Sin embargo, en concepto de la cartera de Justicia y del Derecho esto no es cierto, pues el legislador prevé que cualquier decisión sobre el fondo debe fundarse en las pruebas obrantes y, si estas son insuficientes, puede ordenarse la práctica de otras. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional señala igualmente que la demanda no es apta, pero no precisa los argumentos que sustentan esa conclusión. La Sala Plena de la Corte debe entonces definir si la acción tiene problemas de aptitud, que conduzcan a un fallo inhibitorio.

3. En primer lugar, esta Corporación advierte que, según la demanda, los cargos se dirigen contra el parágrafo 1º del artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), por cuanto ordena a la autoridad de policía que, ante la no comparecencia del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, tenga “como ciertos los hechos de la infracción policial”. Esto a su turno lo valoran los accionantes como una vulneración de los derechos de las personas a no autoincriminarse y a la presunción de inocencia (CP art 33 y 29). Ahora bien, la norma cuestionada dice precisamente que la no comparecencia del presunto infractor a la audiencia respectiva, implica que la autoridad “tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia”. La Corte no observa entonces que la acción pública se dirija contra una proposición normativa incierta, pues en realidad se edifica sobre la base de una descripción objetiva del contenido legal censurado. Cuestión distinta es decidir si los demandantes tienen o no razón en la valoración que hacen de ese contenido, a la luz de la Constitución, y de si es correcto que esta presunción de veracidad conlleva a presumir la responsabilidad del implicado, y a vulnerar los principios

constitucionales que lo amparan. Este último no es, sin embargo, un problema de aptitud de la demanda, sino de prosperidad de los cargos. Por tanto, solo puede resolverse con un pronunciamiento de fondo.

4. En segundo lugar, la Sala constata que los cargos son dos. Primero, al consagrar una presunción de veracidad sobre los hechos constitutivos de la infracción policiva, por no asistir a la audiencia respectiva, la norma censurada le impone al implicado una consecuencia incriminatoria derivada de su propia conducta omisiva, lo cual equivale a obligarlo a declarar contra sí mismo. Segundo, este efecto adverso constituye una interferencia sobre la presunción de inocencia, toda vez que supone que entonces las autoridades de policía ya podrán dar por cierta una parte esencial de la responsabilidad individual, como es la veracidad de los hechos que originan el procedimiento policivo. Como se aprecia, los argumentos de la demanda son claros pues su exposición es inteligible, son pertinentes por cuanto plantean una confrontación con principios constitucionales, y son específicos y suficientes ya que plantean cargos puntuales y respaldan sus aserciones con razones, de suerte que despiertan una sospecha razonable de inconstitucionalidad. Más allá de si los ciudadanos tienen razón en sus alegaciones, estas son aptas para provocar un debate de constitucionalidad y una decisión judicial sobre el fondo.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos

5. De acuerdo con los ciudadanos demandantes, el parágrafo 1º del artículo 223 del CNPC vulnera, por las razones antes expuestas, los derechos constitucionales de toda persona a no ser obligada a autoincriminarse y a la presunción de inocencia, por cuanto consagra que si el presunto infractor a las normas de convivencia no comparece injustificadamente a la audiencia del proceso verbal abreviado de policía, la autoridad respectiva “tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia”. Esta posición la coadyuvan en el presente proceso las intervenciones de la Federación Colombiana de Municipios, las Facultades de Derecho de la Universidad Externado e Industrial de Santander, y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal. En conjunto, en sus escritos, estas entidades sostienen que la disposición cuestionada es inconstitucional porque: (i) las garantías invocadas en la demanda son aplicables a los procedimientos de policía; (ii) en este caso se desconocen, por cuanto el legislador da por ciertos hechos constitutivos de una infracción policiva, sin justificación suficiente, lo cual es adverso a la inocencia del implicado; (iii) se

prevé ciertamente que el presunto infractor puede excusarse por no asistir a la audiencia, por fuerza mayor o caso fortuito, pero no se contempla una oportunidad adecuada para exponer estos motivos; (iv) si bien puede consagrarse un efecto adverso a la no comparecencia injustificada del presunto contraventor a la audiencia pertinente, la presunción legal de veracidad de los hechos aparece sin embargo como una sanción o consecuencia desproporcionada.

6. Se oponen a la prosperidad de la acción, dentro del presente trámite, los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Defensa Nacional, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación. Señalan, en síntesis, que la previsión censurada se ajusta a la Constitución por cuanto: (i) la presunción de veracidad que contempla es de carácter legal, y por ende admite prueba en contrario; (ii) las autoridades de policía no están autorizadas para decidir sino con base en las pruebas obrantes o, según el caso, decretadas por ellas mismas, de modo que la presunción no implica por sí misma la responsabilidad del individuo; (iii) hay garantías del debido proceso, por cuanto el presunto infractor puede justificar la no comparecencia si acredita fuerza mayor o caso fortuito –entendidos en sentido amplio–, puede aportar pruebas que desvirtúen la presunción, puede impugnar la decisión final de fondo y, para garantizar el derecho de defensa, esta debe ser motivada; (iv) el derecho de policía en el nuevo Código no tiene carácter sancionatorio, sino correccional preventivo, y por ende no son aplicables las garantías del derecho punitivo; (v) es una medida que persigue adecuadamente los fines legítimos de dar celeridad a los procedimientos de policía, y de asegurar su buen funcionamiento, y compensa con estos beneficios los sacrificios pues el implicado no está en la obligación de declarar contra sí mismo.

7. En concordancia con lo anterior, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Para un proceso policivo verbal de tipo abreviado, por infracción a las normas de convivencia, el legislador puede establecer que la no comparecencia injustificada del presunto infractor desencadene una presunción de veracidad sobre los hechos constitutivos de la contravención, en un marco constitucional que reconoce como derechos fundamentales de las personas el de no declarar contra sí mismas y el de ser consideradas inocentes mientras no se demuestre su responsabilidad (CP arts. 33 y 29)? La Sala Plena procederá a exponer en primer lugar el contexto normativo del cual forma parte la disposición acusada, y luego a resolver el problema, de conformidad con los cargos propuestos.

Contexto normativo. Proceso verbal abreviado de policía, autoridades competentes para adelantarlos, trámite, presupuestos y consecuencias jurídicas, naturaleza de la presunción y otras características relevantes

8. La Ley 1801 de 2016, 'Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia' (en adelante CNPC), establece en su Libro Tercero, Título III, la regulación del 'Proceso Único de Policía'. Los Capítulos II y III de ese Título, establecen a su turno las reglas aplicables a dos clases de procesos policivos. Por una parte, el Capítulo II contempla en su artículo 222 las normas pertinentes al Proceso Verbal Inmediato, que está a cargo del "personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación y subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía". Por otra parte, el Capítulo III estatuye en su artículo 223 la regulación del Proceso Verbal Abreviado que es competencia de "los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de policía". A este contexto procedimental pertenece el parágrafo 1º demandado, y por tanto la presunción de veracidad cuestionada, que consagra esta previsión legal, forma parte del proceso verbal abreviado adelantado por inspectores de policía, alcaldes y autoridades de policía. Es entonces relevante precisar (i) las fases relevantes del trámite, (ii) los presupuestos fácticos de activación y las consecuencias jurídicas impositivas, (iii) la naturaleza de la medida contemplada en el precepto cuestionado, y (iv) otras características relevantes para este proceso:

Las audiencias en el proceso verbal abreviado de policía tienen en general las siguientes fases y oportunidades: a) la autoridad debe darles al quejoso y al presunto infractor una oportunidad para exponer sus argumentos y pruebas, b) debe invitarlos a conciliar sus diferencias, c) si solicitan la práctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretará y practicará en los cinco días siguientes, lo cual también puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al día siguiente al vencimiento del término para la práctica de pruebas;⁵ d) terminada la etapa probatoria, la autoridad debe tomar la decisión respectiva, y fundarla en las normas y hechos conducentes demostrados; e) la decisión se notifica por estrados; f) contra la decisión proceden los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en este último caso si la resolución es de primera pero no si es de única instancia (ídem arts. 223, parágrafo 4); g) los recursos se deben solicitar, conceder y sustentar en la misma audiencia, el de reposición se ha de resolver en la misma audiencia, y el de apelación dentro de los ocho días siguientes; h) normalmente el recurso de

apelación se concede en el efecto devolutivo, pero en “asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo” (ídem art 223-4); i) el recurso de apelación se resolverá de plano (ídem parágrafo 5); j) la decisión que contiene orden o medida correctiva de policía debe ser cumplida en los cinco días siguientes a que esté ejecutoriada, o podrá ejecutarse coactivamente si es posible (ídem art 223-5 y parágrafo 3); k) los intervinientes solo pueden presentar nulidades “dentro de la audiencia”, solicitud que se resolverá de plano y solo es susceptible de reposición; l) los impedimentos y recusaciones las resuelve el superior cuando lo hay, o el personero si se trata de alcaldes distritales, municipales o locales.

8.2. Presupuestos fácticos de activación y consecuencias jurídicas imponible. Como se indicó, el proceso verbal abreviado, al cual pertenece la norma acusada, es aplicable a las faltas de que conozcan, los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía.⁶ El Código establece que los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores conocen: (a) en única instancia de los comportamientos que den lugar a las medidas de reparación de daños materiales de muebles o inmuebles, expulsión de domicilio, prohibición de ingreso a actividad que involucre aglomeraciones de público complejas o no complejas y decomiso (ídem, art 206-5); (b) en primera instancia de los comportamientos que conduzcan a las medidas de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas y suspensión definitiva de actividad. (c) De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia dictadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas especiales de policía (ídem art 207) y, en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (ídem arts. 205-8 y 207).

El Código enuncia una serie numerosa de comportamientos contrarios a la convivencia y enlaza a cada uno consecuencias jurídicas diferentes. Así, la reparación de daños materiales a bienes es consecuencia jurídica, entre otros, de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (art 140); las prohibiciones de ingreso a actividades que involucren aglomeraciones de público pueden ser activadas por comportamientos contrarios

a la vida o la integridad personal en esa clase de actividades (art 59); el decomiso es susceptible de imponerse, por ejemplo, ante acciones contrarias a las especies de flora y fauna silvestres (art 101); la demolición de obras, el cerramiento, reparación o construcción de inmuebles, es consecuencia por ejemplo de actos contra la integridad urbanística (art 135); la restitución y protección de inmuebles puede venir como efecto jurídico de comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles (art 77); el restablecimiento del derecho de servidumbre es fruto jurídico de actos contrarios al derecho de servidumbre (art 78); la remoción de bienes puede ser consecuencia de conductas contrarias a la vida o la integridad personal (art 27); la suspensión definitiva de actividad puede ser la reacción frente a actos que afecten la integridad de niñas, niños y adolescentes (art 38); las multas se pueden imponer a todo un haz de conductas, entre las que se encuentran las que afectan la vida e integridad de las personas (art 27), la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos (art 28), la tranquilidad y relaciones respetuosas entre las personas (art 33), la convivencia en los establecimientos educativos (art 34), la integridad de niños, niñas y adolescentes (art 38), a los grupos de especial protección constitucional (art 40), la posesión y tenencia de inmuebles (art 77).

El legislador señala que las consecuencias indicadas son “medidas correctivas”, cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia” (art 172). Enuncia un total de 20 medidas de esta naturaleza, y como se dijo algunas se aplican mediante el proceso verbal inmediato mientras otras por medio del proceso verbal abreviado (art 173). El Código advierte que la imposición de una medida correctiva debe ser informada a la Policía Nacional “para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público”, información que estará amparada por el hábeas data (art 172). Precisa la ley que las medidas correccionales en ella contempladas “no tienen carácter sancionatorio” (ídem).

8.3. Naturaleza de la medida que contempla la norma acusada. Como se indicó, el parágrafo 1º del artículo 223 del CNPC dice que, ante la no comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, la autoridad de policía “tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia”, y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo. La norma consagra entonces una presunción, y como dicen distintos intervinientes se trata de una presunción

legal (*iuris tantum*), lo cual significa que es admisible desvirtuarla con base en otros elementos de prueba.⁷ No obstante, si el inspector considera indispensable decretar pruebas adicionales, entonces puede hacerlo, caso en el cual se pospondría la adopción de la decisión sobre el fondo (*ídem* art 223 par. 1). Además de esta presunción, el CNPC contempla otra, de dolo y culpa, para los casos de comportamientos contrarios al ambiente, el patrimonio ecológico y a la salud pública, sin que excluya su concurrencia en la hipótesis del párrafo 1º, artículo 223 de la misma codificación (*ídem* art 220).

8.4. Otras características relevantes del proceso verbal abreviado. Dentro de estos trámites son medios de prueba de los hechos constitutivos de infracción policiva los informes de policía, los documentos, el testimonio, la entrevista, la inspección, el peritaje y los demás medios probatorios consagrados en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012). Prevé asimismo que quien desacate, sustraiga u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dictadas al final del proceso verbal, “incurrirá en conducta punible de conformidad con la legislación penal” (art 224). Dice que no habrá caducidad de la acción policiva cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, no existe caducidad de la acción policiva. Pero la medida correctiva caduca a los cinco años, contados a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de policía que la imponga (art 226).

9. Hecha la anterior descripción, pasa la Corte a resolver el problema jurídico.

Control constitucional de la carga de comparecencia a la audiencia, y de la presunción de veracidad de los hechos constitutivos de la infracción

10. Dos cargos se dirigen, según lo expuesto, contra el párrafo 1º del artículo 223 del CNPC. La Corte dividirá en dos partes este acápite para resolverlos:

a. Cargo por supuesto desconocimiento del derecho fundamental a no autoincriminarse (CP art 33)

11. Indica la demanda, en primer lugar, que se desconoce el derecho fundamental de toda persona a no declarar contra sí misma (CP art 33), habida cuenta de que a un comportamiento del presunto infractor se le asigna una consecuencia involuntaria para él, de dar por ciertos los hechos constitutivos de la infracción. Quienes se oponen a la acción sostienen que la norma acusada no obliga a las personas a declarar contra sí mismas, sino que le fijan al presunto infractor una carga de comparecencia a la audiencia del proceso verbal abreviado, cuya insatisfacción acarrea una presunción de veracidad sobre los hechos que originan el procedimiento policivo. La Corte Constitucional considera que a los demandantes no les asiste razón en este cargo, en síntesis, por las siguientes razones: (i) en el ámbito de los procesos policivos tiene plena vigencia actual el derecho de las personas a no autoincriminarse; (ii) este derecho implica que las personas no pueden ser obligadas a declarar contra sí mismas, pero no se opone a que las personas escojan libremente, entre alternativas, las opciones que son adversas a su responsabilidad –incluso en materia sancionatoria-; y (iii) en el contexto normativo al que pertenece la previsión cuestionada, no se obliga a las personas a elegir el curso de acción desfavorable a su responsabilidad en materia policiva. La Sala Plena desarrollará a continuación esos argumentos:

11.1. En efecto, como se indicó, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho fundamental de las personas a no declarar contra sí mismas tiene plena vigencia en el ámbito de los procesos de policía (CP art 33). La Constitución de 1886 contemplaba esta garantía expresamente, pues decía que “[n]adie podrá ser obligado, en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo [...]”. La Constitución de 1991 consagró este mismo derecho dentro de una formulación más amplia, pues no lo circunscribió solo a esos asuntos.⁸ La Corte Constitucional desde sus inicios indicó, de manera inequívoca, que esta nueva previsión aplicaba naturalmente, como en el régimen constitucional anterior, al derecho correccional o de policía. Por ejemplo, en la sentencia C-426 de 1997, la Corporación sostuvo que esta garantía no era aplicable a los procesos civiles, pero recalcó que era ciertamente pertinente para asuntos “criminales, correccionales o de policía”.⁹ En la sentencia C-422 de 2002¹⁰, al controlar una norma que consagraba una multa a quien no suministrara a las autoridades públicas información requerida sobre su identidad y otros aspectos generales de ley, la Corte precisó que el derecho a no declarar contra sí mismo era aplicable no solo en procesos criminales, correccionales o de policía, sino en general en cualquier ámbito de ejercicio de la función pública, según el “carácter relevante de la información en función de la protección de la garantía de no autoincriminación”.¹¹ Esto

indica que lo relevante para determinar la pertinencia de la garantía constitucional es la consecuencia auto incriminatoria que se desprenda de quien hace la declaración.

11.2. Ahora bien, en virtud de esta garantía, nadie puede ser “obligado” a declarar contra sí mismo o contra sus parientes en los grados definidos conforme a la Constitución (art 33)¹². Por tanto, en la medida en que las personas no estén obligadas a autoincriminarse, no habría vulneración del principio constitucional. Como se observa, el orden constitucional no prohíbe a las personas declarar contra sí mismas, sino que sean obligadas a hacerlo. Lo cual quiere decir que quien en libertad declara contra sí mismo, obra dentro de los márgenes del orden constitucional. Para definir si, al declarar en un trámite contra sí mismo, el individuo lo hace obligado o en libertad basta verificar si se le exigen actos o declaraciones adversas a su responsabilidad, so pena de sanciones o consecuencias desfavorables adicionales, o si por el contrario el ordenamiento le ofrece alternativas de acción diversas y genuinas, entre las cuales puede realmente escoger. Quien tiene cursos de acción procesal alternativos y diversos, entre los cuales hay algunos desfavorables a sus intereses y otros que no lo son, no experimenta una restricción a su derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo si elige libremente uno de los que van en detrimento de sus bienes jurídicos.¹³

11.3. De otra parte, la jurisprudencia constitucional ha sostenido, además, que en principio no se vulnera la garantía estatuida en el artículo 33 de la Carta, cuando la legislación procesal civil o laboral contemplan consecuencias adversas para una parte, ante la hipótesis en que esta decida no colaborar con la administración de justicia. Por ejemplo, en la sentencia C-426 de 1997 la Corte declaró exequible una disposición del Código de Procedimiento Civil, según la cual debían considerarse como indicios en su contra, la renuencia de una parte a concurrir al interrogatorio decretado de oficio, o la negativa a responder o la respuesta evasiva de las preguntas. En la sentencia C-622 de 1998, de otro lado, esta Corporación declaró exequible una previsión de ese mismo Código, en virtud de la cual la no comparecencia a la audiencia de interrogatorio, daba lugar a aplicar en contra el citado una presunción de veracidad sobre los hechos susceptibles de confesión a los cuales hacían referencia las preguntas asertivas contenidas en el interrogatorio escrito.¹⁴ Sin embargo, en la sentencia C-422 de 2002 la Corte señaló como inconstitucional que, con independencia del ámbito procedimental, el legislador contemple consecuencias adversas para quien no suministra información de “carácter relevante [...] en función de la protección de la garantía de no autoincriminación”, garantía cuyo alcance se precisó en apartados

anteriores¹⁵ Lo anterior indica entonces que, en principio las personas pueden verse sujetas a consecuencias adversas por no cumplir con las cargas procesales impuestas por el ordenamiento.

11.4. En cuanto corresponde al asunto sub examine se encuentra que el artículo 223 (parcial) del CNPC, al cual pertenece el párrafo acusado, prevé una consecuencia desfavorable para el presunto infractor que no comparezca a la audiencia del proceso verbal abreviado. El efecto es una presunción legal de veracidad en su contra, sobre los hechos constitutivos de la infracción a las normas de convivencia. Puede decirse entonces que el sujeto supuesto contraventor experimenta una carga procesal, pues el hecho de que injustificadamente omita asistir a la audiencia acarrea para él una consecuencia perjudicial. Pero de allí no se sigue que tal consecuencia implique para el sujeto involucrado la imposición de un auto inculpativo, o le obligue a actuar inexorablemente en contra de sus propios intereses. Por consiguiente, la Corte no constata una violación del artículo 33 de la Carta.

a. Cargo por supuesto desconocimiento del derecho fundamental a la presunción de inocencia (CP art 29)

12. En segundo lugar, los actores cuestionan el párrafo 1º del artículo 223 del CNPC, porque desconoce la presunción de inocencia, garantía que rige en el ámbito del derecho correccional o de policía. Contra esta pretensión varios intervinientes oponen que no se trata, en realidad, de una violación de la presunción de inocencia por cuanto la norma no ordena presumir la responsabilidad de los individuos, sino tener por ciertos los hechos constitutivos de la infracción policiva, en un marco con suficientes garantías de defensa.

13.1. (i) El proceso verbal abreviado que regula el artículo 223 del CNPC se usa para tramitar conflictos por comportamientos contrarios a la convivencia conocidos por inspectores de policía, autoridades especiales de policía y alcaldes, y puede concluir con la imposición de una o más “medidas correctivas”. Dice el CNPC que el objeto de estas medidas correctivas es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia” (art 172), y precisa que “no tienen carácter sancionatorio” (ídem). Enuncia un total de veinte medidas de esta naturaleza, entre las cuales incluye la expulsión de domicilio, la prohibición de ingreso a actividad que involucre aglomeraciones de público, el decomiso, la remoción de

bienes, la multa y la suspensión definitiva de actividad. Si bien la Corte acepta que, entre las consecuencias correctivas estatuidas en el Código, hay algunas naturalmente desprovistas de carácter sancionatorio, concluye que esa naturaleza no se las garantiza el hecho de una estipulación unilateral en ese sentido por parte del legislador, sino sus características jurídicas intrínsecas. En el control constitucional de una institución normativa en principio es relevante la denominación que le dé a esta el legislador, pero eso no significa que sea un criterio suficiente de clasificación jurídica.¹⁶ Es entonces posible que algunas medidas clasificadas en la ley como correctivas tengan naturaleza sancionatoria, para definir lo cual es determinante analizar sus elementos constitutivos.

13.1.1. La jurisprudencia constitucional se ha aproximado a los caracteres de una sanción, específicamente de orden penal, en la sentencia C-370 de 2006. En esa ocasión debía decidir si era constitucional una norma, perteneciente a la denominada Ley de Justicia y Paz, que contemplaba la posibilidad de considerar como parte de la pena a cumplir por los beneficiarios de la misma, el tiempo cumplido en ‘zonas de concentración’, concebidas para facilitar los diálogos con grupos armados. Para definir el punto de constitucionalidad, la Corte debía primero elucidar si esa medida podía caracterizarse válidamente como sanción penal, y concluyó que no. Advirtió entonces que si bien era una consecuencia imputable a actos u omisiones constitutivas de delito y atribuibles a los beneficiarios del régimen, y su imposición parecía responder a un acto de reproche estatal, también era cierto que no presuponía un acto coercitivo, restrictivo o privativo de derechos fundamentales. Estas características, en concepto de la Corte, identifican las sanciones penales:

“6.2.3.3.4.5. Aún en el marco de un instrumento que invoca como propósito fundamental la materialización de la paz en el país, la pena no puede ser despojada de su atributo de reacción justa y adecuada a la criminalidad, ni puede producirse al margen de las intervenciones estatales que el ejercicio del ius puniendi reclama en el Estado constitucional de derecho. Lo primero conduciría a fenómenos de impunidad indeseables, aún en el contexto de un proceso de pacificación, y lo segundo a la pérdida de legitimidad de la potestad sancionadora del Estado. El régimen punitivo que caiga en uno u otro fenómeno resulta contrario a la Constitución.

6.2.3.3.4.6. Bajo estos presupuestos observa la Corte que el artículo 31 demandado asimila al cumplimiento de una pena, la circunstancia de estar ubicado en una zona de concentración, a pesar de que no haya habido ninguna medida del Estado que haya conducido a que las personas deban estar en dicho lugar. En ese sentido, no constituye pena en cuanto no comporta la imposición coercitiva de la restricción de derechos fundamentales. Generalmente, la permanencia en una zona de concentración por parte de miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, en proceso de desmovilización, obedece a una decisión voluntaria de esas personas, lo que concurre a excluir cualquier posibilidad de equiparar a cumplimiento de pena una situación de tal naturaleza, que prescinde y desplaza las intervenciones estatales que caracterizan el monopolio estatal de la potestad sancionadora” (énfasis añadido).¹⁷

13.1.2. En la sentencia C-329 de 2016, tras analizar la anterior decisión y revisar la jurisprudencia y la doctrina sobre el tema,¹⁸ la Corte concluyó que la sanción puede caracterizarse porque: (i) su imposición obedece a una acción u omisión ilícita atribuible a un sujeto, (ii) consiste en un acto coercitivo, lo cual supone que puede ejecutarse conforme a derecho incluso contra la voluntad del afectado, (iii) es un acto restrictivo o privativo de bienes jurídicos o intereses o derechos fundamentales, y (iv) expresa un juicio de reproche del Estado. Aunque esta caracterización inicialmente estaba prevista para las penas, según lo ha explicado ampliamente la teoría jurídica, se ajusta en general a todas las sanciones.¹⁹ Si bien puede haber diferencias entre las sanciones penales y las no penales, las mismas no obedecen a distinciones en los aspectos mencionados, sino por ejemplo a la mayor intensidad de la restricción de intereses o derechos en las penas, que a su turno responde a la mayor gravedad de la lesión o amenaza de bienes jurídicos en los delitos. Por lo demás, conviene resaltar que el carácter preventivo, disuasivo, protector o resarcitorio de una medida no es por sí mismo excluyente de su naturaleza sancionatoria. De hecho, las sanciones pueden perseguir fines adicionales o distintos al reproche característico de una conducta incorrecta, aunque el signo predominante sea este último.

13.1.3. Pues bien, en el Código hay algunas medidas que tienen un marcado carácter sancionatorio, por cuanto satisfacen las condiciones antes indicadas. Puede observarse, por ejemplo, que una amplia diversidad de conductas se corrige con multas, y las multas en principio son típicas sanciones, reconocidas así en el orden penal, disciplinario y de policía de tránsito. La Corte no toma en este caso una posición en torno a si cualquier multa es

necesariamente una sanción, pues esa cuestión no es necesario resolverla en este proceso, y en cambio merece un análisis más detenido. Lo relevante en este caso es definir si el proceso verbal abreviado puede, siquiera circunstancialmente, concluir con una sanción de policía. La respuesta es afirmativa. Por ejemplo, el artículo 35 estatuye como un comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades, el acto de “[i]rrespetar a las autoridades de policía”, conducta cuya consecuencia es una “[m]ulta general tipo 2”. En estos casos la medida cumple todas las condiciones para considerarse una sanción, pues se impone a quien realiza la acción de irrespeto a la autoridad de policía, puede ejecutarse incluso de forma coercitiva, supone una restricción o limitación de un interés o derecho pues implica un desembolso patrimonial, y sin perjuicio de sus fines preventivos –que suelen estar presentes en las sanciones- envuelve también un juicio de reproche contra el autor de la mencionada falta. Cabe recordar en este aspecto que en la sentencia C-199 de 1998, la Corte declaró inexecutable una norma del Código de Policía otrora vigente, que facultaba a las autoridades de Policía para imponer una medida transitoria a quien “irrespete, amenace o provoque a los funcionarios uniformados de la policía en el desarrollo de sus funciones”. La Corporación encontró que la medida tenía carácter sancionatorio, no porque fuera privativa de la libertad, pues en otros contextos esa misma retención no tenía la connotación de una sanción, sino porque se imponía precisamente de forma coactiva ante una acción, implicaba una restricción de derechos e involucraba un juicio de reproche sobre la persona a la cual se le atribuía el acto de irrespeto.

13.1.4. Lo anterior es relevante destacarlo por cuanto la jurisprudencia ha sostenido que a los procedimientos sancionatorios se aplican *mutatis mutandis* las garantías del derecho penal.²⁰ En particular, en lo que atañe a la presunción de inocencia, esta Corporación ha indicado que es aplicable a los procedimientos sancionatorios de policía. En la sentencia C-1444 de 2000, la Corte declaró inexecutable, por desconocer la presunción de inocencia, una disposición que autorizaba a las autoridades de policía para sancionar con medida correccional de presentación periódica en el comando “[a]l que de ordinario deambula por las calles en actitud de sospecha inquisición de bienes o personas”.²¹ De hecho, la jurisprudencia ha señalado que en contextos de policía, garantías como la presunción de inocencia deben observarse “con similar rigor” a como se respetan en el proceso penal, pues el ordenamiento correccional tiene una vocación tan universal como el penal en cuanto a sus destinatarios, y si bien impone medidas menos drásticas lo hace en un contexto procedimental más expedito y desprovisto de espacios de defensa oportuna.²² Por tanto, la

Corte concluye en abstracto que la presunción de inocencia es parte de las garantías circunstancialmente aplicables al proceso verbal abreviado en materia policiva.

13.1.5. En virtud de la presunción de inocencia las autoridades públicas tienen la carga de demostrar la responsabilidad de los individuos sobre quienes ha de recaer la medida sancionatoria. No es entonces legítimo que a partir de la presunción de veracidad de los hechos, la ley también presuma en últimas la responsabilidad de las personas en contextos en que se puedan imponer sanciones, pues esto supondría una inversión de la carga de la prueba ya que serían entonces los individuos sujetos al poder punitivo los encargados de demostrar su inocencia o la ausencia de condiciones para ser juzgados responsables. En materia penal, el principio de presunción de inocencia prohíbe al legislador invertir siquiera parcialmente la carga de la prueba de la responsabilidad, o presumir la concurrencia de uno de los elementos de la responsabilidad penal, y por ende al Estado le corresponde demostrar suficientemente todos los elementos constitutivos de un delito.²³ Esto rige en principio para otros sectores del derecho sancionatorio. No obstante, en ciertos campos del ordenamiento punitivo, tales como el derecho administrativo tributario, la jurisprudencia ha juzgado legítimo establecer excepcionalmente, y bajo condiciones precisas, presunciones parciales sobre algunos elementos del ilícito.²⁴ Sin embargo, en el ámbito del derecho correccional de policía sancionatoria, en principio rige la presunción de inocencia cabalmente, y en todo caso está vedado presumir la responsabilidad de los individuos, o la concurrencia dominante de las condiciones constitutivas del ilícito.²⁵

13.2. (ii) Ahora bien, la presunción que establece el artículo 223 del CNPC versa sobre la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción. En este proceso algunas intervenciones señalan que esa configuración indica con claridad, que la presunción controlaría solo un elemento de la atribución de responsabilidad, y no sería entonces una presunción de culpabilidad sino de uno de los ingredientes que la determinan. La Corte, sin embargo, no advierte que en el Código Nacional de Policía y Convivencia se requiera necesariamente algo adicional a la acreditación de ciertos comportamientos típicos para la imposición de las medidas correccionales. En efecto, mientras la legislación penal y nuestras convenciones jurídicas indican que en general un delito penal requiere demostrar una conducta típica, antijurídica y culpable (C. Penal arts. 10 y ss.), no es claro que la regulación contenida en la Ley 1801 de 2016 exija algo idéntico. En todo caso, lo cierto es que para la imposición de medidas correccionales, debe verificarse la ocurrencia efectiva de los

elementos objetivos del comportamiento contrario a las normas de convivencia. También parece claro que la medida correccional no debe tener aplicación, si las pruebas no acreditan el acaecimiento efectivo de un comportamiento contrario a las normas de convivencia.

13.2.1. De otra parte, observa la Corte que aun cuando sea claro que la responsabilidad correccional prevista en el Código es subjetiva, lo cual implica la acreditación efectiva de un obrar doloso o culposo, la presunción de veracidad contemplada en la norma demandada implicaría asumir de antemano la concurrencia dominante de las condiciones constitutivas del ilícito. Esto es especialmente claro, cuando en el proceso verbal abreviado, en el cual se aplica la disposición bajo examen, se tramitan conflictos por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, pues en virtud del artículo 220 del Código de Policía, en tales casos se presumen la culpa o el dolo del infractor. Si, en consecuencia, el presunto infractor se abstiene de comparecer – injustificadamente – a la audiencia, se tendrían por ciertos los hechos constitutivos de la infracción a las normas de convivencia, lo que en últimas lleva a presumir su actuar doloso o culposo, y por tanto la responsabilidad de la persona contra la que se adelanta el proceso. Esos serían los requisitos para juzgar a alguien como sujeto de una medida correccional, o sin las condiciones dominantes para ello. Con esta configuración, el legislador desconoce entonces la presunción de inocencia en materia correccional sancionatoria de policía.

13.2.2. Parece evidente que si en el ordenamiento del derecho de policía, el legislador condiciona la imposición de medidas correctivas a la realización con dolo o culpa de un comportamiento contrario a las normas de convivencia, pero presume la concurrencia del elemento objetivo de la infracción, ya de antemano asume que se presenta el aspecto dominante de la ilicitud, pues la realización de la conducta típica de cualquier ilícito o infracción administrativa constituye el presupuesto determinante de la atribución de responsabilidad. Por consiguiente, incluso si la presunción consagrada en el precepto bajo control versa solo sobre una parte de la ilicitud, puede decirse que esta es dominante en el derecho de policía, y por ende desconoce la presunción de inocencia.

13.3. Contra lo anterior se aduce, en el presente proceso, que en virtud del artículo 223 del CNPC (iii) las autoridades deben fallar con fundamento en las pruebas obrantes, o en las que decreten cuando sea preciso, y que la presunción es legal y admite prueba en contrario. Si bien el artículo 223 mencionado dice que la autoridad debe resolver de fondo “con base en

las pruebas allegadas y los informes de las autoridades”, lo cierto es que, una vez se activa, la presunción de veracidad ésta releva a la autoridad de policía de la necesidad de acreditar la ocurrencia de los hechos, aspecto determinante en el juicio, más aún si la autoridad de policía inicia el procedimiento verbal abreviado motivado por una situación calificada como flagrante. Es cierto que, por ser legal, la presunción puede desvirtuarse, pero como tal presunción se hace efectiva precisamente cuando el supuesto infractor deja de asistir a la audiencia, no es claro cuál sería la oportunidad para aportar o solicitar la práctica de pruebas tendientes a demostrar ni a contradecir que no fue el autor de los hechos constitutivos de la contravención que se le endilgan, más aún la norma no señala un término para la realización de una nueva audiencia tras haberse acreditado la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron la comparecencia a la audiencia. De manera que el presunto infractor no tendría oportunidad de defenderse de la responsabilidad que tal comprobación implica, a menos que en el trámite obren medios de prueba contrarios a la presunción, que dado lo expedito del procedimiento, hasta ese momento no serán otras que las recabadas por la misma autoridad de policía, o las aportadas por el quejoso.

Es quizás admisible intentar una interpretación de la Ley, en virtud de la cual las autoridades de policía a cargo de adelantar el proceso verbal abreviado no podrían fallar solo con base en la referida presunción, sino que requieren elementos adicionales de prueba reveladores de la realidad. Pero esta no es una conclusión interpretativa inexorable o predominante pues no lo dicen así claramente la previsión demandada ni el Código al cual pertenece, y en todo caso no excluye que la presunción de veracidad, integrada así a otros elementos probatorios, contribuya de manera efectiva en el desenlace del trámite con garantía de la presunción de inocencia. Incluso la posibilidad de decretar pruebas adicionales está sujeta a la discrecionalidad de la autoridad de policía. Como antes se indicó, es la audiencia la oportunidad para aportar pruebas, contradecir las que se alleguen, invocar nulidades e interponer recursos (art 223). Si el supuesto contraventor de las normas no asiste a la audiencia, se ve entonces sujeto total o prevalentemente a los efectos de la presunción de veracidad, pues no tendrá espacios oportunos de defensa, y así aquella habrá dominado la labor probatoria del procedimiento de policía correspondiente.

13.4. Se aduce también que (iv) la presunción no opera cuando el presunto infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, y que estas dos causales pueden interpretarse en sentido amplio para maximizar la presunción de inocencia del supuesto contraventor de las normas

de convivencia. Sin embargo, como anota una de las intervenciones en el presente proceso de constitucionalidad,²⁶ la estructura legislativa del trámite no contempla una etapa inequívocamente destinada a exponer alguno de esos motivos. Cabría pensar, en un entendimiento de la Ley que garantice el derecho al debido proceso, que esta circunstancia puede invocarse o bien antes o bien en cualquier momento posterior a la realización de la audiencia. Parecería claro que si la fuerza mayor o el caso fortuito para concurrir a la audiencia se advierten antes de que esta ocurra, en principio no habría problemas para la defensa o los derechos del presunto infractor, sin embargo el procedimiento no contempla término u oportunidad alguna para hacer valer tal circunstancia. La situación es aún más compleja si la fuerza mayor o el caso fortuito sobreviene de forma concomitante a la audiencia, pues la autoridad de policía está facultada para decidir de fondo en el transcurso de la misma, y si el presunto infractor no asiste, por esa misma razón de absoluta imposibilidad, ya no tendría espacio oportuno para presentarla. Ciertamente, (v) el Código establece que la decisión de fondo puede ser recurrida, pero en ocasiones solo en reposición y, en cualquier caso, los recursos se interponen en la audiencia. Por tanto, si el presunto infractor no comparece, así sea por fuerza mayor o caso fortuito, carece de oportunidades posteriores para impugnar la decisión, en el procedimiento administrativo.

14. Precisados estos aspectos la Corte encuentra que tal como está formulada, la presunción de veracidad contenida en la norma del párrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, resulta contraria al ordenamiento constitucional por cuanto en tanto vulnera la garantía de presunción de inocencia, aplicable al ordenamiento correctivo sancionatorio de policía. Ello es así, en síntesis por los siguientes motivos: (i) la presunción de inocencia rige en el proceso policivo, en el cual se pueden imponer medidas sancionatorias; (ii) la configuración la presunción de veracidad de los hechos que la norma contempla invierte la carga de la prueba sobre un componente determinante de la ilicitud, por cuanto recae sobre los constitutivos de la infracción; (iii) si bien la presunción es legal y las autoridades deben fallar con fundamento en las pruebas, lo cierto es que no se descarta que puedan basarse –incluso decisivamente– en la presunción de veracidad, ni garantiza que el presunto infractor pueda desvirtuar la veracidad de los hechos; (iv) la presunción no opera cuando el presunto infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, pero el trámite no contempla una etapa, término o plazo inequívocamente destinado a presentar la respectiva justificación, más aún cuando siguiendo la mera definición legal²⁷, esta categoría exceptiva implica el acaecimiento de eventos imprevisibles e irresistibles tales como naufragio, terremoto, inundaciones, apresamiento de

enemigos, actos de autoridad; (v) la configuración del párrafo acusado, tampoco alguna otra disposición del CNPC, prevé el señalamiento de una nueva audiencia para el caso en el cual el presunto infractor logre demostrar el acaecimiento del evento de fuerza mayor o caso fortuito que imposibilitó su comparecencia a la audiencia inicialmente citada; (vi) si bien la decisión de fondo puede ser recurrida, en ocasiones solo procede la reposición y, en cualquier caso, los recursos se interponen en la audiencia, y el presunto infractor que no comparezca carece de oportunidad para recurrir; (vii) en ese orden de ideas, el presunto infractor no tendría oportunidad alguna de hacer efectiva la garantía material al debido proceso, más aún si se encontraba en una situación de imposible comparecencia, con lo cual su declaratoria como contraventor tendría lugar de manera objetiva, posibilidad igualmente proscrita por el ordenamiento constitucional, incluso en los procedimientos de naturaleza policiva.

16. A su turno se debe conceder un plazo razonable para que el presunto infractor justifique su inasistencia y para que, a su vez, la autoridad de policía valore la excusa aducida, se pronuncie sobre la misma y conceda una nueva oportunidad para que el presunto infractor comparezca y ejerza plenamente sus derechos de defensa y contradicción. En ese orden de ideas, en la medida en que el CNPC no regula este aspecto, resulta pertinente acudir de manera analógica a al régimen que para casos similares se prevé en las leyes generales de procedimiento tanto administrativo³⁰ como civil³¹, conforme a los cuales el plazo otorgado para aducir excusas por la inasistencia a diligencias de diversa índole es de tres (3) días.

17. Por lo tanto, la Corte declarará exequible el párrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando

justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 'Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia' en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (e)

1 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

2 MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

3 MP. Álvaro Tafur Galvis.

4 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

5 El parágrafo 2 del artículo 223 contempla un grupo de reglas para el caso en que se requieran inspecciones al lugar o informes técnicos. Dice al respecto: “PARÁGRAFO 2o. Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la diligencia. || Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las

partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. || El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico. || La autoridad de Policía proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión”.

6 El artículo 198 del CNPC dice: “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 regirán 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”.

7 El artículo 66 del Código Civil prevé, sobre las presunciones: “Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. || Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. || Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibile la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias”.

8 Dice el artículo 33 CP: “[n]adie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

9 Sentencia C-426 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía. SV Eduardo Cifuentes Muñoz). En ese caso se demandaban –por violar el derecho a no autoincriminarse– dos normas del Código de Procedimiento Civil, una de las cuales clasificaba como indicio grave en su contra, la renuencia de una parte a concurrir al interrogatorio de parte, su negativa a responder o su respuesta evasiva. La Corte declaró exequibles los preceptos, esencialmente porque en materia de procedimiento civil no era aplicable la garantía invocada, a diferencia de lo que ocurría en asuntos criminales, correccionales o de policía. Posición reiterada en la sentencia C-622 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz. SV Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 MP. Álvaro Tafur Galvis.

12 Sentencia C-848 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV Alfredo Beltrán Sierra, María Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). La Corte en este caso señaló que las hipótesis en las que el sujeto pasivo del delito es un menor de edad, y se afecta la vida, integridad personal, libertad física o libertad y formación sexual del niño, no aplica la exoneración del deber de denuncia establecido por el artículo 68 de la Ley 906 de 2004 y por el artículo 28 de la Ley 600 de 2000.

13 Sentencia C-422 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis. Unánime), citada. Precisamente, en ese caso la Corte constató que la norma bajo examen era contraria al derecho a no autoincriminarse, en la medida en que obligaba a las personas a proporcionar la información requerida por las autoridades públicas, con independencia de su potencial contenido incriminatorio. Sin embargo, esto no se oponía que las personas, incluso en casos de autoinculpación, entregaran la información voluntariamente. Por eso la Corporación resolvió que la norma era exequible, en la medida en que el individuo pudiera escoger si suministraba o no la información que se le demandaba: “Declarar EXEQUIBLE el artículo 31 del Decreto ley 522 de 1971, por los cargos analizados, en el entendido que dicha norma se refiere a los requerimientos de información hechos por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones administrativas y que el requerido podrá abstenerse de suministrar información que lo autoincrimine” (énfasis añadido).

14 En la sentencia C-204 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis. SPV Jaime Araújo Rentería). En esa oportunidad, la Corte juzgó ajustadas a la Constitución algunas previsiones del Código Procesal del Trabajo que extendían una presunción de veracidad sobre los hechos contenidos en la demanda, o en la contestación de la demanda y en las excepciones de mérito, contra la parte que –en los casos previstos en la Ley- no compareciera a la audiencia de conciliación debidamente citada.

15 Sentencia C-422 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis. Unánime). En ese caso, la Corte constató entonces que la norma demandada era exequible, bajo el entendimiento de que –con independencia del trámite en que esto se diera- el requerido podía abstenerse de suministrar la información que lo incriminara.

16 Por ejemplo, en materia tributaria, el control de un tributo no depende de su denominación sino de su estructura y contenido. Sentencia C-136 de 1999 (MP José Gregorio Hernández Galindo. SPV Martha Victoria Sáchica Méndez. SV Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa). La decisión tomada por la Corte versaba sobre una norma que clasificaba un tributo como contribución, y sin embargo la Corte dijo que en realidad sus propiedades eran las de un impuesto. Dijo, sobre la denominación como criterio de clasificación tributaria: “[...]La Corte Constitucional ha considerado ya en ocasiones anteriores que, en ejercicio de su función de guarda de la integridad de la Constitución, le corresponde verificar el contenido de las normas que examina penetrando en su sustancia y dejando de lado la apariencia de lo dispuesto en ellas; yendo más allá de la denominación y de la forma externa atribuida por quienes las han concebido, con el propósito de comparar lo que realmente estatuyen con los postulados y mandatos de la Constitución Política. Tal actitud judicial apenas corresponde a lo ordenado por el Constituyente, que en el artículo 228 de la Carta Política de 1991 ordenó a los jueces que en sus providencias hagan prevalecer el Derecho Sustancial”. En el control de tratados ocurre lo propio. Ver auto 288 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Nilson Elías Pinilla Pinilla. SV Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

17 Sentencia C-370 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Humberto Sierra Porto. AEV. Jaime Araújo Rentería).

18 Sentencia C-329 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime). En ese caso se controlaba una norma que establecía una medida privativa de la libertad, susceptible de imponerse sin autorización judicial. De acuerdo con la jurisprudencia, era relevante definir si la medida era sancionatoria o no, y la Corte tuvo entonces que dilucidar los componentes analíticos de las sanciones.

19 Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho. Segunda edición para el alemán. Trad. Roberto J. Vernengo. México. Porrúa. 2000, pp. 123 y ss. Dice al respecto: (i) las sanciones se imponen a consecuencia de “una acción u omisión, determinada por el orden jurídico”; (ii) son una “reacción” del Estado contra los sujetos; (iii) “[l]as sanciones [son] actos de coacción”, lo cual supone que “han de cumplirse aun contra la voluntad del afectado por ellos”, y (iv) “consisten en irrogar coactivamente un mal”. En un sentido similar, puede verse a Nino, Carlos Santiago. Introducción al análisis del derecho. 10ª edición. Barcelona. Ariel. 2001, pp. 168 y ss. Nino analiza la caracterización de Kelsen e identifica estas cuatro propiedades, sin considerar como elemento de las sanciones el juicio de reproche: a) son actos coercitivos, b) tienen por objeto la privación de un bien, c) quien impone la sanción debe tener atribuciones jurídicas para hacerlo y d) deben ser consecuencia de actos u omisiones. Sin embargo, el mismo Nino luego identificaría en las sanciones “juicios de reprobación” de los que se vale la autoridad contra el afectado. Al respecto, véase Betegón, Jerónimo. “Sanción y coacción”. En Garzón Valdés, Ernesto y Francisco J. Laporta. El derecho y la justicia. Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía. Madrid. Trotta. 1996, pp. 359 y ss.

20 Sentencia C-597 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso se demandaba un grupo de disposiciones que establecían tipos y sanciones a los contadores por el ejercicio de su profesión, por cuanto desconocían una serie de garantías propias del derecho penal, tales como el principio de estricta legalidad, la responsabilidad subjetiva, el ne bis in ídem, el derecho de defensa. La Corte sostuvo: “en múltiples oportunidades esta Corporación ha establecido que los principios del derecho penal -como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a toda las formas de actividad sancionadora del Estado. Así, por ejemplo la Corte ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se le aplican, mutatis mutandi, pues las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, por lo cual operan, con

algunos matices, siempre que el Estado ejerza una función punitiva”. Reiterada en numerosas ocasiones.

21 Sentencia C-1444 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra. Unánime). En esa oportunidad, la Corte sostuvo: “se comparte lo estimado por los demandantes y el señor Procurador en el sentido de que el precepto, al señalar como elemento a tener en cuenta, la simple sospecha, rompe el principio de la presunción de inocencia. Principio establecido en el artículo 29 de la Constitución, que debe ser respetado, aún cuando se trate de contravenciones, como ocurre en este caso, que llevan consigo la imposición de un castigo o sanción”.

22 Sentencia C-117 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño. AV Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Galvis). En esa ocasión se demandaba, entre otras, una previsión del derecho de policía en virtud de la cual ciertas medidas correccionales no eran susceptibles de recurso alguno. La Corte declaró inexecutable esta limitación, y entre las motivaciones expuso la siguiente: “Este mismo criterio jurisprudencial, que parte del respeto por la especificidad de cada uno de los ámbitos que integran el poder sancionador estatal, ha conducido también a que las garantías propias del derecho penal, se apliquen con similar rigor al reclamado por éste, en contextos sancionatorios que constituyen verdaderas formas de ejercicio del poder punitivo del Estado. Así se deriva de decisiones de esta Corporación que han aplicado una concepción estricta del principio de legalidad en materia de tipificación de faltas que generan la aplicación de medidas correccionales por parte de autoridades de policía, así como el pleno imperio en este campo de garantías como la presunción de inocencia, la proporcionalidad en la respuesta coactiva del estado y la prohibición de imprescriptibilidad de las medidas sancionatorias”.

23 Sentencia C-205 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández. SV Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra). En ese proceso se demandó una norma que contemplaba un tipo penal referente a la comercialización de autopartes usadas. Decía: “Quien comercie con autopartes usadas de vehículos automotores y no demuestre su procedencia lícita, incurrirá en la misma pena del artículo anterior.”. La Corte declaró inexecutable la norma, por cuanto invertía la carga de la prueba de la concurrencia del tipo, ya que era el implicado quien debía demostrar la procedencia lícita de las autopartes, y no el Estado quien debía acreditar la ilicitud. Si bien no se trataba de una presunción de responsabilidad absoluta, sino de una inversión de la carga de la prueba del tipo, la Corte consideró que desconocía la presunción

de inocencia.

24 Sentencia C-690 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso la Corte admitió que, en materia de sanciones tributarias, se presumiera legalmente el actuar doloso o negligente del obligado fiscal que no presentara la declaración tributaria en debida forma. Dijo, en lo pertinente: “Lo anterior no implica una negación de la presunción de inocencia, la cual sería inconstitucional, pero constituye una disminución de la actividad probatoria exigida al Estado, pues ante la evidencia del incumplimiento del deber de presentar la declaración tributaria, la administración ya tiene la prueba que hace razonable presumir la culpabilidad del contribuyente. En este orden de ideas, la flexibilidad del principio de prueba de la culpabilidad en este campo no implica empero condonación de la prueba para la administración, puesto que en sanciones de tipo administrativo, tales como las que se imponen en ejercicio del poder de policía o las sanciones de origen tributario, deben estar sujetas a la evidencia del incumplimiento, en este caso la no presentación de la obligación tributaria, la cual hace razonable la presunción de negligencia o dolo del contribuyente”.

25 Sentencia C-1444 de 2000, citada. Reiterada, entre otras, en la sentencia C-117 de 2006, ya referida.

26 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

27 El artículo 64 del Código Civil, prescribe textualmente “Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

28 Sentencia C-100 de 1996. (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Reiterado en Sentencia C-065 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía. SV José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa)

29 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de mayo de 2002, expediente 13477, consejera ponente María Elena Giraldo Gómez.

30 Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 180 en relación con la inasistencia del apoderado a la audiencia

inicial.

31 Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Artículo 203 en relación con la presentación de excusa por inasistencia al interrogatorio de parte; artículo 218 en relación con la inasistencia del testigo a la audiencia de práctica de la prueba; artículo 228 en relación con la inasistencia del perito a la audiencia de contradicción del dictamen; artículo 372 en relación con la inasistencia de las partes o del apoderado a la audiencia inicial del proceso verbal.