

Sentencia T-385/19

DEBIDO PROCESO POLICIVO-No existe norma que establezca sanciones para un ciudadano que no porte cédula de ciudadanía

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Exige a la administración pública sumisión plena a la Constitución y a la ley en el ejercicio de sus funciones

DERECHOS Y DEBERES CIUDADANOS EN MATERIA POLICIVA Y DE CONVIVENCIA-Fundamento constitucional y legal

PODER DE POLICIA-Concepto

FUNCION DE POLICIA-Concepto

ACTIVIDAD DE POLICIA-Principios constitucionales

Los principios constitucionales mínimos que guían la actividad de la policía versan alrededor de (i) su sometimiento al principio de legalidad; (ii) la necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueda imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales

CEDULA DE CIUDADANIA-Importancia y funciones que cumple

(i) Identificar a las personas, (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia

MEDIDAS DE POLICIA-Límites temporal y espacial

TRASLADO DE PERSONAS PARA PROCEDIMIENTO POLICIVO-Excepcionalísimo

PROCESO VERBAL INMEDIATO DE POLICIA-Subreglas aplicables ante la exigencia de exhibición de cédula de ciudadanía

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración al imponer sanción a ciudadano por no portar cédula de ciudadanía y no permitirle ejercer derecho de defensa y contradicción

Referencia: Expediente T-7.296.444

Acción de tutela instaurada por Sebastián Correa Montoya contra los agentes del CAI Candelaria de Medellín: Cristian Murillo Garay y Alberto Morales Tovar, y la Inspección 10 D de Policía Urbana de Medellín.

Temas: Garantías ciudadanas respecto de la actividad de policía. El debido proceso administrativo.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín del 31 de diciembre de 2018, en la acción de tutela interpuesta por Sebastián Correa Montoya contra los agentes del CAI Candelaria de Medellín, señores Cristian Murillo Garay y Alberto Morales Tovar y la Inspección 10 D de Policía Urbana de Medellín por vulneración del debido proceso administrativo.

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. Del expediente de tutela se desprende que cuando el señor Sebastián Correa Montoya salía con la joven Karen Johana Sepúlveda Berrío de la estación “Exposiciones” del Metro de Medellín, el domingo 25 de noviembre de 2018, se le solicitó por un agente de policía su documento de identidad, el cual no portaba en ese momento porque lo había olvidado en su residencia. A pesar de indicarlo así al patrullero, ofrecerle una imagen escaneada de la cédula de ciudadanía que tenía en el celular y sostener que quien lo acompañaba podía ir por ella hasta su vivienda y llevarla en un término de diez minutos, tales propuestas no fueron aceptadas por el uniformado quien le exigió el documento físico, por lo que Karen Joana se desplazó por él hasta la casa.

En tales condiciones, el señor Correa fue conducido en una patrulla policiva al CAI San Antonio, que al no contar con el software de identificación, implicó el traslado hasta el CAI Parque Bolívar, en el que a través del sistema Morforad y en compañía de otro agente de la policía se logró su identificación, no obstante que este les informara el número de documento, el nombre, la fecha de nacimiento y los datos generales.

En el CAI se formalizó la imposición de un comparendo aplicando una multa general tipo 4 y la participación en actividad pedagógica de convivencia por transgresión del numeral 3º del artículo 35 del Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante CNPC) por “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de policía”; el cual se negó a firmar, así como a estampar la huella en el mismo, ya que en su opinión no se había consignado lo que realmente había ocurrido.

Al señalarle que podía apelar tal determinación procedió de tal manera, aunque no se desplazó ese mismo día hasta la inspección de policía El Bosque, como se lo indicó uno de los uniformados, ya que al tratarse de un domingo ésta no se encontraría abierta al público, por lo que solo acudió a tal sitio el miércoles 28 de noviembre de 2018 donde se le recibió una versión libre.

Para el viernes 30 de noviembre de 2018 el señor Correa Montoya acudió nuevamente a la

inspección de policía, donde fue notificado de la resolución del 28 de noviembre por medio de la cual se confirmó la aplicación de las sanciones administrativas.

2. Con fundamento en tales hechos el demandante presentó acción de tutela en contra del inspector de policía, indicando, en primer lugar, que en ningún momento impidió, dificultó, obstaculizó y mucho menos se resistió al proceso de individualización, ya que incluso lo condujeron a un CAI para su identificación, por lo que en su sentir no se le podía aplicar el numeral 3º del artículo 35 del nuevo estatuto, pues solo carecía del documento físico y la norma no sanciona su no tenencia sino la oposición a identificarse.

En segundo lugar, señaló que no pudo entrevistarse con el inspector para que éste pudiera escucharlo y recibirle las pruebas que tenía sobre la realización del procedimiento, tales como los dos videos que había efectuado. En su criterio, la forma en la que se tramitó el proceso de policía, así como la diligencia de apelación, constituyen una manifiesta violación del debido proceso (art. 29 de la Carta), de las disposiciones del CPACA y el CNPC, pues su comportamiento no encaja en los verbos establecidos en la norma y no se brindaron los momentos procesales para la contradicción y defensa. Por tanto, solicitó la revocatoria de la sanción o que se retrotraiga el procedimiento de apelación y la autoridad lo atienda conforme a sus competencias.

3. Anexó al escrito copia[1]: i) del formato de registro de información técnica de cámara fotográfica, ii) de comparecencia a la casa de justicia El Bosque el 28 de noviembre de 2018, iii) de la resolución del 28 de noviembre que resolvió el recurso de apelación (ver anexo), iv) de la versión libre del 28 de noviembre de 2018 ante la Inspección de Policía y v) del comparendo nro. 5-1 160418 del 25 de noviembre de 2018.

De igual forma adjuntó disco compacto (cd) con 2 fotografías y 2 videos[2]. Las dos fotografías corresponden a las tomadas a la resolución del 28 de noviembre en la primera hoja (donde consta esa fecha) y, en la última, donde aparece la notificación de la decisión y la inconformidad del actor.

Por la importancia para la resolución del asunto, se describe a continuación lo que registran ambos videos y se transliteran las conversaciones allí sostenidas, que anticipa la Sala, se autorizan en este tipo de procedimientos a voces del artículo 21 del CNPC[3].

Video 1: El video es grabado al interior del CAI Parque Bolívar con una duración de un minuto 48 segundos. El accionante (S) filmó a los policías Cristian Murillo Garay (C) y Alberto Morales Tovar (A) mientras el primero está diligenciando el formulario. La siguiente es la conversación sostenida:

Alexander: Es que ponga pues cuidado joven, ponga pues cuidado lo que le estoy diciendo a usted, como está en la entrada y salidera, obviamente le estoy diciendo por favor esté aquí pendiente de lo que usted está diciendo que nosotros estamos haciendo

Sebastián: ¿Le parece que esa es la forma de tratar a un ciudadano?

A: ¿Yo lo estoy tratando mal señor?

A: En ningún momento señor, yo le estoy diciendo quédese acá para que usted le dicte al compañero

Cristian: Présteme el documento físico que manifiesta tener ahí, préstemelo, préstemelo

S: Ya lo tengo

C: Por eso, dónde lo tiene, dónde lo tiene

S: Ya, ya, mi novia está llegando ahí

A: Venga Murillo. Dicte por favor. Dicte ahí lo que está diciendo por favor

S: Cambie por favor eso que está diciendo ahí que eso no es justo

A: Ya le estoy diciendo que ponga ahí

C: Qué va a poner

S: Cambie eso que eso no es lo que yo estoy diciendo

C: Qué voy a cambiar, eso no se puede tachar

S: Vuelva y empiece otro, hojas es lo que tiene ahí caballero

A: Oigan a este señor

S: ¿Oigan cómo me está diciendo caballero?

A: Oigan a este señor dije yo

S: Ah bueno

C: Va a firmar y a poner la huella

S: Caballero, le estoy pidiendo el favor de que rectifique eso

C: Va a firmar y a poner la huella

S: No, le estoy pidiendo el favor de que rectifique eso

C: Si no quiere firmar yo aquí pongo eso

S: Le estoy pidiendo de que rectifique eso caballero, si usted no puede rectificar lo que yo estoy diciendo yo no puedo firmar algo que no es así. Estoy en todo mi derecho, yo no estoy diciendo eso

S: Caballero, corrija eso, me hace el favor y táchelo y haga otro, y ya, con lo que yo estoy diciendo y estaría totalmente de acuerdo, de resto no, eso no es lo que yo estoy diciendo

C: Entonces no va a firmar ni a poner la huella

S: Porque eso no es lo que yo estoy diciendo

C: Bueno, listo

S: Ponga lo que yo estoy diciendo y firmo y pongo la huella

C: No va a firmar ni a poner la huella

S: Caballero, le estoy pidiendo el favor de manera muy cortés que corrija eso.

Video 2: El video es grabado mientras el accionante se encuentra en la acera y un agente

en el interior de un vehículo oficial que participó en el traslado del actor al CAI Parque Bolívar con una duración de un minuto y un segundo. El accionante (S) graba al policía (P) mientras este se encuentra en el vehículo en calidad de copiloto. Gran parte de la filmación se hace hacia el suelo o a la puerta del automotor mas no al rostro del interlocutor del actor. La siguiente es la conversación que se sostiene:

Sebastián: No, ya me pusieron esto, voy a ir a apelar

Policía: Apélelo de una vez en El Bosque

S: Sí, ya voy para allá

P: Pero hoy es domingo, hoy no le reciben esa apelación. Yo le voy a explicar. De lunes a viernes reciben apelaciones. Si se pasa de los 5 días hábiles como dice el CNPC entonces ya no le valen la apelación, ¿si me hago entender? y le valen, le colocan la multa como tal. ¿Qué pasa cuando usted va dentro de esos 5 días hábiles de lunes a viernes?, digamos, a usted le pueden dar un trabajo comunitario o le pueden dar unas charlas sociales y le pueden dejar el comparendo a mitad o no le hacen el comparendo como tal

Sebastián: Listo, y yo le vuelvo y le hago una pregunta, ¿por qué yo le dije que para qué CAI iba y usted me dijo uno y me trajo a otro?

P: Cambiaron la orden

S: ¿Y por qué no me lo dijo?

P: ¿Bajo qué motivo?

S: Porque yo tengo el derecho de defenderme

P: Por eso, ya lo trajimos a un CAI, CAI Bolívar, le hicieron el respectivo ¿si o no?

S: No, porque yo mandé a mi defensa al otro CAI

P: No sabíamos que en el otro CAI no había Morforad[4]

S: Listo, muchas gracias caballero

Actuación procesal

4. La acción de tutela fue avocada en auto del 18 de diciembre de 2018 por el Juzgado Primero Penal Municipal de Medellín en contra de la inspección de policía 10 D urbana de esa ciudad, que ordenó la notificación respectiva[5].

Respuesta de la accionada

Aclaró que no era cierto que el accionante se hubiera acercado a esa inspección el 26 de noviembre de 2018 sino que lo hizo el miércoles 28, se le atendió a las 3:00 de la tarde y se le recibió versión libre sobre los hechos del 25 de noviembre que dieron origen al comparendo, por lo que ese despacho procedió a emitir el mismo día (28 de noviembre) la Orden de Policía nro. 012, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación y se impuso la medida correctiva de multa general tipo 4, al considerar que si bien se recibió versión libre, la sustentación del recurso debió presentarse ante el funcionario que interpuso la medida correctiva, como lo hizo el ciudadano según se aprecia en la hoja uno del comparendo, donde el uniformado plasmó que el actor presentó el recurso de apelación bajo el argumento de que tenía una foto del documento en el celular y que se podía identificar con esa imagen.

En lo relacionado con que el viernes 30 de noviembre el inspector no pudo atenderlo y que tal situación era contraproducente porque ese mismo día vencía el plazo para pagar la multa con el descuento por pronto pago, no advirtió vulneración de derechos, máxime cuando en el numeral 3º de la Orden de Policía nro. 012 se le informó al ciudadano que, si pagaba la multa dentro de los 5 días siguientes a la imposición del comparendo, podía acceder al descuento del 50% por cancelar anticipadamente.

Pidió que fueran negadas las aspiraciones del accionante ya que no fue vulnerado el debido proceso, pues como obra en el comparendo y en la versión libre anexa al expediente, al mismo se le permitió interponer y sustentar el recurso de apelación garantizando el derecho de defensa.

Solicitó igualmente que se declarara la improcedencia de la acción, toda vez que si el actor no está de acuerdo con la decisión adoptada no es la acción de tutela el mecanismo jurídico idóneo para solicitar la nulidad del acto administrativo, configurándose la causal de

improcedencia del numeral 1º del artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991, máxime cuando no se configura un perjuicio irremediable que lleve al demandante a acudir a la tutela como mecanismo transitorio.

Adjuntó copia[8]: i) del oficio S-2018 260637 del 26 de noviembre de 2018 con el que se remite el comparendo original a la inspección, ii) del comparendo nro. 5-1 160418, iii) del oficio S-2018 260288 del 25 de noviembre con el que el agente Cristian Murillo Garay informa del traslado del accionante al CAI Parque Bolívar para ser identificado por el sistema Apolo, iv) de la versión libre rendida por el actor el 28 de noviembre en la inspección, y v) de la Orden de Policía nro. 012 expedida por la inspección.

Sentencia de instancia

6. En fallo del 31 de diciembre de 2018 el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín “negó por improcedente” (sic) la acción de tutela[9]. Indicó que el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución sometió la acción de tutela al presupuesto de subsidiariedad, no obstante que puede proceder si el amparo se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, lo que concuerda con el artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991; de ahí que la acción de tutela tenga un carácter excepcional y residual, sin que sea el mecanismo para obtener el amparo de derechos fundamentales cuando exista otra vía de defensa judicial, salvo que se configure un perjuicio irremediable.

A partir de la cita textual de las sentencias T-115 de 2018 y T-030 de 2015 que desarrollan la subsidiariedad y el perjuicio irremediable, concluyó que la acción de tutela no es el medio idóneo para resolver el caso, pues lo que pretende el accionante es atacar un acto expedido por entidades administrativas, ante lo cual procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que sea posible suplantar dicho mecanismo, además de que no se advierte un perjuicio irremediable.

Notificado el fallo de manera personal a las partes[10], este no fue impugnado.

Trámite en sede de Revisión

7. Remitido a la Corte Constitucional, el asunto se escogió para revisión el 30 de abril de

2019 por la Sala de Selección de Tutelas número 4[11], y se asignó al despacho del magistrado sustanciador el 15 de mayo de 2019[12], que luego del estudio del expediente dispuso la vinculación de terceros, así como la práctica de pruebas en auto del 28 de mayo siguiente.

Vinculación en calidad de accionados

8. Examinado el expediente se advirtió que la queja constitucional también comprometía el actuar de los agentes de policía que intervinieron en el procedimiento que impuso el comparendo al accionante, por lo que en auto del 28 de mayo de 2019[13] se dispuso la vinculación de los patrulleros Cristian Murillo Garay y Alberto Morales Tovar, pues los efectos del fallo podrían extenderse a ellos.

9. No obstante que a través de comisionado[14] se les notificó tal determinación para que se pronunciaran sobre los hechos objeto de la acción, no lo hicieron dentro del término otorgado para ello[15].

Solicitud y práctica probatoria

10. En el mismo auto del 28 de mayo de 2019 el despacho sustanciador decretó la práctica de pruebas relacionadas con la recepción de los testimonios del actor y Karen Johana Sepúlveda Berrío, a efectos de que declararan acerca del procedimiento policivo inicial, el traslado al Centro de Atención Inmediata (CAI) del Parque Bolívar, el diligenciamiento del formulario, la firma del comparendo y la actuación surtida en la inspección de policía tanto el 28 como el 30 de noviembre de 2018. De igual manera, se solicitó al inspector que remitiera copia de todo el procedimiento surtido con ocasión del comparendo 5-1 160418 del 25 de noviembre de 2018.

11. A través de comisionado[16] se recibieron las declaraciones del accionante y de quien lo acompañaba. En el testimonio cada uno de ellos narró lo siguiente:

Karen Johana Sepúlveda Berrío[17]

Sostuvo que el 25 de noviembre de 2018 acompañaba a Sebastián cuando fue requerido por el patrullero por la cédula de ciudadanía, refiriendo así el procedimiento:

“El agente le pidió el documento de identificación, a lo que Sebastián le respondió que en su momento no lo tenía pero que tenía un scanner en su celular, pero el agente le dijo que tenía que ser físico, yo les dije que si podía ir a la casa a traerlo, que me demoraba si mucho 10 minutos, pero Sebastián insistía que lo tenía en el celular, pero a los agentes no les pareció y se lo llevaron al CAI del cual no me dijeron que para el CAI de San Antonio, fui hasta allá y no estaba, luego fui a otros dos CAI diferentes y tampoco, cuando finalmente llegue a donde él estaba, ya le habían hecho el respectivo comparendo”.

Sobre su comparecencia ante la Inspección señaló:

“Lo acompañe una vez, tratando de ubicar al inspector de policía, pero nos atendió la secretaria quien manifestó que no se encontraba el inspector, por lo que Sebastián le comento a la secretaria su deseo de apelar, ella llamo al inspector por el teléfono y luego puso a Sebastián a firmar unos documentos (...) Sebastián sí se entrevistó con el inspector días siguientes, quien le dijo que el documento que había firmado no le servía para apelar, que debían hacer como otro proceso para hacer la audiencia, pero que ya no era posible, a lo que Sebastián le respondió que no sabía de eso, por lo que la secretaria no le informo que debía ser otro proceso que él debía seguir, lo que nos pareció una falta de negligencia y falta de información”.

Sebastián Correa Montoya[18]

Al indagársele sobre el procedimiento en el cual se le solicitó el documento de identificación, narró con detalle lo siguiente:

“Ese día me encontraba camino a la finca de mi abuelito con mi novia y salía de la estación del metro de exposiciones y el señor agente me abordo, me pidió el documento de identificación a lo cual no lo tenía en el momento y yo me ofrecí a mostrarle un scanner que tenía yo en mi celular de mi cédula, a lo cual él se negó, el agente dijo que me iba a hacer un comparendo, yo le dije que me llevara a cualquier unidad donde me pudieran identificar, yo no me estaba negando a que me identificara, incluso le dije a mi novia que fuera por mi cédula, después me montaron al automóvil de la policía, mi novia les pregunto para donde me llevaba, para ella llevar el documento, y le dieron (sic) otro CAI diferente...”.

En torno a la imagen en el celular ratificó que la tenía escaneada y se la ofreció al agente “pero no la tuvo en cuenta, argumentando que podía ser cualquier imagen, que yo la podía haber alterado”. Sobre lo que pretendía que se escribiera en el formato que llenaba el patrullero y que solicitó que se destruyera para confeccionar uno nuevo expresó: “la verdad de cómo había sido el proceso, porque ellos lo copiaban a su amaño, como si yo me estuviese negando a una identificación, y no me estaba negando”.

En relación con que quien lo acompañaba fuera hasta su residencia por el documento y pudiera exhibirlo ante los agentes afirmó: “cuando ella llegó ya me habían hecho el comparendo, porque le habían dado mal la ubicación del CAI; posteriormente me dirige (sic) al Bosque para interponer el recurso de apelación, inclusive allá tampoco era donde se hacía efectivo el recurso y los policías me habían informado que era allá”.

Frente a la pregunta de si rindió alguna versión en la inspección y si se le informó sobre la posibilidad de aportar pruebas para controvertir el comparendo expresó: “no me informaron, incluso cuando interpose el recurso de apelación ante la Inspección de Policía, nunca tuve una audiencia con el inspector, ya que él se encontraba en un curso, y esperé hasta que cerraran la oficina, y cuando iba a salir, la secretaria o no sé quién será, me solicitó que diera una declaración sin explicarme las consecuencias de las mismas y con esa declaración me juzgaron sin mirar los videos”.

Después de indicar que no ha cancelado la multa impuesta que asciende a \$800.000 y que tampoco había participado en la actividad pedagógica de convivencia asignada “porque no me la permitía el proceso”, al preguntársele si deseaba agregar algo a su declaración, afirmó: “Sí, me parece totalmente irregular el proceso que tuve ante la Inspección de Policía, y yo en ningún momento cumplí los verbos rectores enmarcados en el artículo que me imputan en el Código Nacional de Policía, ya que nunca me niego a la plena identificación”.

12. El Inspector 10 D de Policía Urbana de Medellín remitió copia de la actuación surtida a partir del comparendo impuesto a Sebastián Correa Montoya en 38 folios[19], que contiene: i) el formato de comparendo, ii) el informe de traslado policivo, iii) el oficio con el que se remite el comparendo a la inspección, iv) la versión libre de Sebastián Correa Montoya ante la inspección de policía el 28 de noviembre de 2018, v) la fotocopia de la cédula de

ciudadanía del accionante, vi) la Orden de Policía 012 del 28 de noviembre de 2018, vii) la solicitud de Sebastián Correa del acta firmada el 26 de noviembre en el que se comprometía a asistir el viernes 28 de noviembre a la inspección, viii) el documento de cobro a nombre del accionante por valor de \$833.325, ix) el oficio del Juzgado Primero Penal Municipal de Medellín con el que se notifica el auto que avoca la acción de tutela con los respectivos anexos, x) la petición del inspector de policía de ampliación de términos para dar respuesta a la acción, xi) la respuesta del inspector de policía a la acción y xii) el oficio del Juzgado Primero Penal Municipal de Medellín con el que se notifica el fallo de tutela.

Pruebas documentales

13. Las siguientes son las pruebas que obran en el expediente y que se citarán en el orden en que aparecen dentro del mismo:

i) Formato de registro de información técnica de cámara fotográfica donde consta la toma de fotografías a la resolución de la medida correctiva y a la firma del acta de notificación[20].

ii) Constancia secretarial de comparecencia de Sebastián Correa Montoya a la Casa de Justicia El Bosque el 28 de noviembre de 2018 a la 1:35 p.m[21].

iii) Orden de Policía 012 del 28 de noviembre de 2018 que resolvió el recurso de apelación propuesto contra la medida correctiva aplicada[22].

iv) Comparendo nro. 5-1 160418 del 25 de noviembre de 2018, impuesto a las 3:27 de la tarde en la carrera 51 con calle 37 de Medellín[23].

v) Versión libre de Sebastián Correa Montoya del 28 de noviembre de 2018 ante la Inspección de Policía de Medellín rendida a las 3:00 p.m[24].

vi) Disco compacto (cd) con 2 fotografías y 2 videos[25]. Las fotografías corresponden a la primera y a la última hoja de la resolución del 28 de noviembre de 2018. El video 1 se refiere al momento de la imposición del comparendo en el CAI Parque Bolívar y el video 2 a la información que se le brinda al accionante sobre el procedimiento realizado y el trámite de la apelación.

vii) Oficio S-2018 260637 del 26 de noviembre de 2018 emitido por el Subcomandante de la Estación de Policía Candelaria, con el que se remite a la Inspección de Policía del Centro Administrativo Alpujarra el comparendo, un formato anexo y un informe policivo[26].

viii) Oficio S-2018 260288 del 25 de noviembre de 2018 suscrito por el patrullero Cristian Murillo Garay, en el que se informa sobre el procedimiento adelantado con el señor Sebastián Correa Montoya[27].

ix) Fotocopia de la cédula de ciudadanía del accionante[28].

x) Solicitud de copia de la “carta” que firmó el accionante ante la inspección de policía de fecha 3 de diciembre de 2018[29].

xi) Documento de cobro de la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la alcaldía de Medellín por valor de \$833.325[30].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los arts. 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del caso y determinación del problema jurídico

2. En la tarde del domingo 25 de noviembre de 2018 en la estación Exposiciones del Metro de Medellín, un agente de policía le solicitó al señor Sebastián Correa Montoya la cédula de ciudadanía y este no la tenía consigo por haberla dejado en su residencia; sin embargo, se ofreció a presentar la imagen escaneada que de la misma tenía en el celular o a que quien lo acompañaba, la recogiera en su vivienda.

El patrullero, sin embargo, dispuso el traslado para la realización del procedimiento hasta el CAI San Antonio y luego al CAI Parque Bolívar, en donde luego de identificarlo a través del sistema Morforad, se le realizó un comparendo que le aplicó una multa tipo 4 y la medida correctiva de participación en actividad pedagógica con ocasión de la infracción al numeral

3º del artículo 35 del CNPC, con base en el proceso verbal inmediato del artículo 222 ejusdem.

El señor Correa Montoya se negó a firmar y a colocar la huella en el formulario por no haberse escrito lo realmente ocurrido. Al informarle que contra las medidas procedía el recurso de apelación, lo interpuso con sustento en el hecho de contar con una foto del documento y Karen Joana estar a punto de entregarlo. El miércoles 28 de noviembre se desplazó a la inspección de policía, donde no pudo entrevistarse con el inspector, el cual en esa misma fecha confirmó la imposición tanto de la multa como de la actividad pedagógica, lo que a él se le notificó el viernes 30 de noviembre.

Frente a dicho procedimiento, a la semana siguiente el ciudadano interpuso la acción de tutela por considerar que no estaba incurso en la infracción y que las medidas correctivas se confirmaron sin haber tenido la oportunidad de exponer ante el inspector de policía sus argumentos defensivos ni presentar las pruebas de lo ocurrido, lo cual estimó que vulneró el debido proceso administrativo.

Los elementos probatorios allegados al trámite dieron cuenta del desacuerdo del accionante con el comparendo al punto de no haberlo firmado ni estampado la huella, así como de haber acudido ante la inspección de policía el 28 de noviembre de 2018 donde se le recibió versión libre y espontánea, además de haberse confirmado la medida correctiva ante la presunta falta de sustentación del disenso.

El juez de tutela “negó por improcedente” (sic) el amparo, al advertir que la acción de tutela no es la herramienta adecuada para resolver el asunto objeto de controversia, ya que el actor pretende atacar un acto expedido por las autoridades administrativas, para el que, por regla general, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, estando vedado al juez constitucional invadir tales competencias, a no ser que evidencie un perjuicio irremediable que en este caso no advirtió.

En sede de revisión se ordenó la vinculación de los uniformados que participaron en el procedimiento y la práctica de pruebas tendientes a obtener mayores elementos de juicio, y se recibió copia del expediente adelantado en la inspección de policía en el que se registra la actuación surtida en esa instancia, con la recepción de la versión libre del accionante y la emisión de la resolución que confirmó la imposición de la sanción, sin que hubiera

pronunciamiento de los patrulleros vinculados.

De igual manera, se recibieron las declaraciones de Sebastián Correa Montoya y de la joven que lo acompañaba (Karen Johana Sepúlveda Berrío) el domingo 25 de noviembre, que ratificaron que el comparendo se realizó por no presentar físicamente el documento de identidad, sin que se permitiera que en el formulario se consignara la información relacionada con el procedimiento para que se decidiera la impugnación con tales datos. En el mismo sentido, se referenció la actuación adelantada en la inspección de policía, que se circunscribió a la versión libre del actor y a la confirmación de la decisión de la patrulla policiva, que no ha cancelado.

3. Así, le corresponde a la Sala de Revisión establecer, i) en primer lugar, si la tutela procede en este evento para cuestionar una sanción administrativa sancionatoria emitida en virtud de la actividad de policía y, después de ello, ii) en el caso de que se supere tal presupuesto, se entrará al fondo del asunto para resolver el interrogante consistente en si la actuación desplegada por la autoridad policiva vulneró el derecho al debido proceso administrativo del accionante al imponerle una medida correctiva (multa y actividad pedagógica) por la presunta comisión de un comportamiento contrario a la convivencia consistente en “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía”; aun cuando existían otras formas de identificarlo y el actor propuso hacerlo en el momento en que se le realizó el requerimiento.

En este último evento se desarrollaría previamente un acápite dogmático sobre i) el debido proceso policivo, ii) los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con las normas de policía y de convivencia y la responsabilidad de las autoridades en dicha materia, y iii) el proceso verbal inmediato respecto del asunto debatido. La metodología que empleará la Sala de Revisión se contraerá en un primer momento al análisis de la procedencia formal del amparo, para luego pasar al examen de fondo del caso.

Procedencia formal[31]

4. En cuanto a los requisitos de procedencia formal del amparo relacionados con la legitimación y la inmediatez, de la revisión de lo planteado se advierte su cumplimiento.

En cuanto a la legitimación por activa, el señor Sebastián Correa Montoya agota dicha exigencia, en tanto se encuentra facultado para solicitar la protección de sus derechos fundamentales, partiendo de la base de que el artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona, por sí misma puede promover la acción[32]. Ésta, a su vez, se dirige en contra de las autoridades que presuntamente vulneraron su derecho al debido proceso administrativo, en este caso los agentes encargados del procedimiento policivo que conllevó a la imposición de la sanción, pertenecientes al CAI Candelaria y el inspector de policía que confirmó las medidas correctivas[33], colmándose así el presupuesto de legitimación por pasiva[34]. Igualmente, la inmediatez[35] se cumple en la medida en que la acción fue instaurada 8 días después de que el señor Correa obtuvo copia de la actuación administrativa[36] seguida en su contra, pues la incoó el 14 de diciembre de 2018 luego de que el 3 de diciembre se le entregaran en la inspección las copias que había requerido.

5. En torno al presupuesto de subsidiariedad la Sala de Revisión parte de la base de que una de las principales características de la tutela es precisamente tal carácter, pues la Constitución establece que su procedencia está condicionada a que “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” para la protección de sus derechos fundamentales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (art. 86). El alcance de tal expresión se precisó en el artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991[37], cuando al regular la procedencia de la tutela consagró en su numeral 1º que ésta no procederá “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

De acuerdo con dicha precisión, para que la acción se torne improcedente no basta la existencia de otro medio de defensa judicial, ya que es necesario constatar su eficacia para la protección de los derechos fundamentales, que en definitiva implica realizar un estudio ponderado del mecanismo “ordinario” previsto por el ordenamiento jurídico en cuanto a su idoneidad para conseguir el propósito perseguido, esto es, hacer cesar la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales y, adicionalmente, examinar detenidamente la situación del solicitante.

Desde sus inicios la Corte ha buscado precisar cuáles son los requisitos que ha de reunir el

otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales.

De esta manera, en la sentencia T-003 de 1992 este Tribunal señaló que el otro medio de defensa judicial “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”.

En idéntico sentido se refirió en la sentencia T-006 de 1992, donde se expuso que era necesario que el juez constitucional indagara si la “acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados”, acudiendo para el efecto al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[38] con el objeto de precisar las características que debía reunir el otro medio de defensa judicial para que se considerara que podía desplazar a la acción de tutela y estableció que este debía ser sencillo, rápido y efectivo:

“La ‘sencillez’ del medio judicial se determina según la mayor o menor complejidad del procedimiento y las limitaciones de orden práctico que ello suponga para que el afectado pueda tener posibilidades reales de iniciar y mantener la correspondiente acción, atendidas sus condiciones socio-económicas, culturales y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se encuentre (...).

La ‘rapidez’ del medio judicial está relacionada con la mayor o menor duración del proceso y el efecto que el tiempo pueda tener sobre la actualización de la amenaza de violación del derecho o las consecuencias y perjuicios derivados de su vulneración, para lo cual deberán examinarse las circunstancias del caso.

La ‘efectividad’ del medio judicial es una combinación de las dos notas anteriores, pero se orienta más al resultado del proceso y por ello se relaciona con la medida de protección ofrecida al afectado durante el proceso y a su culminación. Aquí el juez debe analizar a la luz de los procedimientos alternativos, cuál puede satisfacer en mayor grado el interés concreto del afectado, lo cual en modo alguno implica anticipar su resultado sino establecer frente a la situación concreta, el tipo de violación del derecho o de amenaza, la

complejidad probatoria, las características del daño o perjuicio y las condiciones del afectado, entre otros factores, lo adecuado o inadecuado que puedan ser los medios judiciales ordinarios con miras a la eficaz protección de los derechos lesionados”.

Tales criterios han sido reiterados por esta Corporación[39] y han llevado a concluir que deben existir instrumentos realmente efectivos e idóneos para la protección de los derechos; así, cuando ello ocurre la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la acción de tutela, pues su carácter residual así lo exige[40]; pero puede resultar también que en virtud de circunstancias especiales el otro medio de defensa no cuente con suficiente aptitud para salvaguardar los derechos en juego, caso en el cual resulta desplazado por la acción de tutela[41].

Por tanto, ha definido la idoneidad como la aptitud material del mecanismo judicial para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, lo que ocurre cuando el medio de defensa se corresponde con el contenido del derecho, y la eficacia como el hecho de que el mecanismo esté diseñado de forma tal que brinde de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado[42].

En cuanto a la acción de tutela adelantada contra actos administrativos, la sentencia T-051 de 2016 reiteró que si bien la posición sentada por este Tribunal ha consistido en que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, de todas maneras se debe evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección cierta, efectiva y concreta del derecho, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Por regla general, la Corte ha entendido que quienes se vean afectados por determinaciones de esta naturaleza pueden valerse de los medios de control disponibles en la jurisdicción de lo contencioso administrativo como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138[43] CPACA), ante quien también se puede solicitar la adopción de medidas cautelares[44] (art. 229[45] ejusdem), con las que se busca proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Sin embargo, como se advirtió, a voces del numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de

1991, la Corporación ha reconocido que cuando se aborda la procedencia formal del amparo, se debe tener en consideración si los mecanismos creados por el Legislador para resolver asuntos de esta índole, resultan idóneos y eficaces.

En relación con las medidas cautelares, el artículo 230 del CPACA establece que estas pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, entre las que se encuentran el mantenimiento de la situación o su restablecimiento, la suspensión de la actuación administrativa y la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, entre otras, y que demandan para su decreto el cumplimiento de unas condiciones especiales, como lo precisa el artículo 231 ejusdem, aparte de que requieren caución (art. 232 ibídem) y un procedimiento para su adopción (art. 233 íb.).

A partir de la comparación entre la acción de tutela y las medidas cautelares referenciadas, la Corte ha indicado que la solicitud de amparo activa un mecanismo judicial generalmente definitivo y de garantía inmediata de los derechos fundamentales, en virtud de la cual el juez de tutela despliega toda su competencia, decretando y recolectando las pruebas que resulten necesarias para definir el caso puesto a su conocimiento, mientras que la medida cautelar, por su naturaleza, es transitoria, busca conjurar situaciones urgentes y su resolución impone un estudio del asunto expuesto de manera preliminar, sin que implique un prejuzgamiento y en consideración a los elementos fácticos y normativos a disposición en esa etapa inicial[46].

De este modo, en la sentencia C-284 de 2014[47] se expuso que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “contempla unos términos para decretar medidas cautelares, que desbordan notoriamente los límites constitucionales perentorios sobre el tiempo que pueden durar los procesos de tutela antes de una decisión de fondo”, excediendo el término fijado en el artículo 86 superior para tomar una decisión definitiva y que incluso puede estar precedida de la adopción de medidas provisionales, lo que dota de mayores garantías el trámite de tutela enfrente de situaciones que trasgreden de manera flagrante los derechos fundamentales.

Pero, además, la Sala de Revisión entiende que el requisito de subsidiariedad se subsana cuando la exigencia de acreditarlo tiene como resultado la inmunidad de un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos fundamentales.

En este sentido, si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que por regla general la acción de tutela no es la herramienta adecuada para pronunciarse y debatir actos de determinadas autoridades públicas, como quiera que para tal efecto en el ordenamiento jurídico están previstos otros medios de defensa judiciales, ha fijado la posibilidad de acudir al amparo constitucional cuando se presenten casos en que se trate de un acto manifiestamente arbitrario[49], para el que la acción de tutela se muestra como el mecanismo ideal para la defensa del derecho conculcado.

6. En armonía con lo expuesto y para lo que interesa a la presente causa debe indicarse que no obstante la jurisprudencia constitucional señalar, cuando se trata de actos administrativos, que antes de acudir al mecanismo de protección constitucional se deben agotar las vías ordinarias, salvo que el juez determine que tales mecanismos no proporcionan una eficaz y pronta protección a los derechos que se pretenden salvaguardar, la Sala de Revisión advierte que la conjunción de diferentes elementos impiden una protección inmediata de los derechos objeto de análisis.

En tales condiciones, en este evento refule la acción de tutela como el mecanismo idóneo para dar protección inmediata y definitiva de los derechos al debido proceso administrativo en sus componentes de legalidad, defensa y contradicción de un ciudadano al que se le aplicaron las medidas dispuestas en el CNPC por incurrir en un supuesto comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades.

Las anteriores consideraciones son plenamente aplicables en esta oportunidad pues las acciones contencioso-administrativas, no resultan idóneas y eficaces para proteger los derechos fundamentales del actor por no ser lo suficientemente rápidas y efectivas respecto del trámite policivo en el que se impuso como sanción el pago de una multa y la realización de una actividad pedagógica, debido precisamente a la dificultad para acceder a las mismas.

Así, el debate advertido en este caso encuentra en la acción de tutela el escenario de discusión idóneo y eficaz para su solución, al margen incluso de las consecuencias que el transcurrir del tiempo y el no pago de las sanciones (pecuniaria y medida pedagógica) puede generar en el accionante con ocasión de las normas que consagran los efectos respecto de su incumplimiento[50].

Adicionalmente, de acuerdo con los hechos expuestos, la sanción impuesta en este evento por la autoridad de policía configuró, en principio, un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos del accionante, por lo que exigirle que acuda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que podría considerarse ya caducó, y que requiere el pago de honorarios a un abogado, puede resultar más oneroso para el actor que el valor propio de la multa, y de esta manera desproporcionado, lo que se une al hecho de que de acuerdo con el escrito inicial, el actor de buena fe confió en la acción de tutela como el medio idóneo para la protección de sus derechos fundamentales.

De forma concurrente, más allá de una controversia de contenido económico, la Corte examina el caso de un ciudadano frente a la presunta arbitrariedad estatal por parte de la autoridad de policía, que no puede dejar de estudiar so pretexto de la existencia de otros medios de defensa.

Concluye la Sala de Revisión que en punto del presupuesto de subsidiariedad los elementos expuestos en conjunto aseguran su cumplimiento. En efecto, de un lado, i) se cuenta con el evidente atraso que aún soporta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que implicaría la emisión de un fallo tardío con relación a una presunta afrenta a los derechos de un ciudadano que reclama acciones inmediatas para su protección; de otra parte, ii) los requisitos a que se contraen las medidas cautelares al interior de los asuntos que se debaten ante esa jurisdicción, hacen dificultosa su adopción e implicarían un esfuerzo adicional por parte del accionante; de igual manera, iii) lo anterior conllevaría a que la contratación de un profesional del derecho para el adelantamiento de la acción ante la justicia contenciosa hiciera más onerosa la carga impuesta al actor, incluso por encima del valor de la multa aplicada; y del mismo modo, iv) la arbitrariedad estatal que se pregonaba del procedimiento acusado debe ser conjurada a través de remedios expeditos e inmediatos.

En este contexto, la acción de tutela se erige en la única herramienta disponible para debatir con prontitud y efectividad, los efectos que en perspectiva constitucional genera la determinación impartida (sanción administrativa), máxime cuando se precisa que contra el acto administrativo cuestionado no proceden recursos en vía gubernativa, tal como se indicó en la resolución que confirmó las sanciones[51], y, por consiguiente, la decisión adoptada se encuentra debidamente ejecutoriada.

7. Por demás, el asunto exhibe relevancia constitucional[52] en tanto la jurisprudencia constitucional ha expresado que dicha facultad sancionadora persigue: i) la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad); ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial; iii) se encuentra sujeta al control judicial; y iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso[53]; de ahí entonces que en casos de esta naturaleza se encuentren revestidas de esa importancia, atendiendo al compromiso de derechos que comporta.

En el evento al que se contrae la Corte se plantea esencialmente: i) la discusión en torno a la legalidad de un procedimiento adelantado por uniformados de la Policía Nacional que presuntamente afectó los derechos de un ciudadano al aplicarle una sanción dispuesta en el CNPC; ii) el debate en torno a una norma de convivencia ciudadana presuntamente desconocida por no portar la cédula de ciudadanía como medio idóneo para probar la identificación; iii) un compromiso importante de derechos de raigambre fundamental como los de defensa y contradicción, además del principio de legalidad; y iv) el examen la obligación estatal de asegurar unas condiciones básicas de orden público y de convivencia pacífica en el marco del respeto de los derechos humanos.

Finalmente, están presentes situaciones concernientes a la exigibilidad del porte de la cédula de ciudadanía, a la existencia de distintas modalidades de identificación, a la capacidad de demostrar la identidad frente a las autoridades policivas, al procedimiento adelantado por agentes de la policía en aplicación del CNPC en su labor de protección de la comunidad y a la importancia del respeto de las normas de convivencia ciudadana.

Todo lo anterior le permite afirmar a la Sala de Revisión la relevancia de un pronunciamiento de fondo en sede de tutela.

Procedencia material

El debido proceso policivo

8. De conformidad con el artículo 29 de la Carta, el debido proceso es un derecho fundamental aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, que se contrae al conjunto de garantías mínimas previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a

la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable y cuyos elementos integradores son: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la imparcialidad del juez o funcionario[54].

Para las autoridades públicas el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que, en toda actuación, desde el inicio hasta el final, deben obedecer los parámetros determinados en el marco jurídico vigente, con lo que se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear su desarrollo y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que se pueda incurrir[55].

9. En materia administrativa, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los principios generales que informan el debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones que desarrolle la administración en el cumplimiento de sus funciones, de manera que se garantice: i) el acceso a procesos justos y adecuados; ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y iv) los derechos fundamentales de los asociados[56].

También ha indicado que todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar actuaciones abusivas o arbitrarias de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho[57].

No puede asegurarse, empero, que todas las garantías del debido proceso deban aplicarse con la misma rigurosidad en las actuaciones judiciales o administrativas, pues cada ámbito cuenta con particularidades que le son propias, tal como se señaló en la sentencia C-316 de 2008, en la que se consideró que “los estándares aplicables a los procedimientos administrativos pueden ser menos exigentes que los aplicables al proceso penal. Por esta razón, la Corte ha encontrado ajustado a la Carta que algunas de las medidas administrativas – como multas u otras medidas correctivas – impuestas por la autoridad administrativa tengan lugar después de un procedimiento que es menos exigente que el

proceso penal”.

Sin embargo, tratándose del derecho administrativo sancionador y del derecho disciplinario, de la misma forma que en el derecho penal, las normas que prescriben conductas sancionables deben respetar el principio de legalidad y, por ende, el principio de tipicidad que le es propio, por lo que la disposición sancionatoria debe establecer la conducta reproachable junto a todos los elementos que la definen, pero sin la rigurosidad propia del derecho penal por no referirse a conductas que supongan una trascendental incursión en el núcleo duro de los derechos fundamentales, particularmente en el derecho a la libertad[60].

De acuerdo con todo lo anterior, aun cuando la tipicidad integra el concepto del derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas o disciplinarias, no se le exige una rigurosidad equiparable a la connatural de la materia punitiva[61]. Con tal razón, como se explicó en la sentencia C-595 de 2010, cuando se trata del principio de legalidad de las sanciones administrativas “sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador”[62].

Respecto al debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio se ha referido por la Corte que cuenta con unas características especiales. Así en la Sentencia C-412 de 1993 se sostuvo que,

“Para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción

en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.” Igualmente se dispuso que el debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos “(...) (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos)”.

En virtud del principio de tipicidad, que tiene una aplicación más flexible en materia administrativa, “el legislador debe establecer expresamente los elementos fundamentales del tipo, lo que implica que se efectúe: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, lo que implica la descripción de todos los aspectos relativos a ella, esto es, el tipo de sanción a imponer, el término o la cuantía de la misma, la autoridad competente para aplicarla y (iii) el procedimiento que debe seguirse para proceder a su imposición”[63].

10. Una de las principales garantías del debido proceso es el derecho de defensa que posibilita el de contradicción y que evita que se produzcan fórmulas de responsabilidad objetiva. Así en la sentencia T-145 de 1993 se dijo que la notoriedad de la infracción y la posible prueba objetiva de la misma no justifica una sanción que prive de la garantía de defensa al inculpado, quedando esta reducida al mero ejercicio posterior de los recursos administrativos. En consecuencia, “carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, en razón del desconocimiento que ello implica de los principios de contradicción y presunción de inocencia, los cuales hacen parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso”.

De esta forma, los derechos de defensa y contradicción han sido definidos como los que se reconocen a toda persona “de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como ejercitar los recursos que le otorga”[64] la ley. En este sentido, esta Corporación ha indicado que el derecho de defensa se centra en la posibilidad de que el administrado conozca y pueda hacer parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de ahí, exponer su posición y debatir la decisión con los recursos y medios de control dispuestos para el efecto[65], a la par que el de

contradicción tiene énfasis en el debate probatorio e implica la potestad de presentar pruebas, solicitarlas, “participar efectivamente en [su] producción” y en “exponer los argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba”[66].

Una garantía como la defensa consiste, primero, en la posibilidad de que el particular, involucrado en un procedimiento adelantado por la administración, pueda ser escuchado y debatir la posición de la entidad correspondiente; segundo, presentar pruebas, solicitar la práctica de las que considere oportunas y, de ser pertinente, participar en su producción; tercero, controvertir, por medio de argumentos y pruebas, aquellas que contra él se alleguen; cuarto, la posibilidad de interponer los recursos de ley; y, quinto, la potestad de ejercer los medios de control previstos por el legislador[67].

11. Se concluye de esta manera que es indispensable que en procedimientos adelantados con ocasión de los trámites policivos regulados en el CNPC, informado por los principios de oralidad y celeridad, exista un respeto irrestricto a los derechos del ciudadano a ser oído, a la defensa y a la contradicción, así como al principio de legalidad, todos los cuales deben estar anteceditos de la información precisa sobre el procedimiento a adelantar, los alcances del mismo y la forma en que puede ejercerlos.

Derechos y deberes ciudadanos en materia policiva y de convivencia. Facultades y deberes de las autoridades

12. La Constitución contiene un amplio catálogo de derechos de las personas, que clasifica en el título II. Así se establecen los derechos fundamentales (capítulo 1, de los arts. 11 al 41); sociales, económicos y culturales (capítulo 2, de los arts. 42 a 77); y colectivos y del medio ambiente (capítulo 3, de los arts. 78 al 82); que de acuerdo con un método historiográfico han sido clasificados como derechos de primera generación, que conforman las libertades públicas, los de segunda generación que reciben el nombre de asistenciales y los de tercera generación, que persiguen garantías para la humanidad considerada globalmente[68].

En los primeros artículos del Texto Fundamental se señala que Colombia es un Estado social de derecho, que además de ser democrático, participativo y pluralista, está fundado en la dignidad humana, se encuentra al servicio de la comunidad y debe garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución[69], que se estima

constituyen fórmulas constitucionales básicas que definen la naturaleza de la organización institucional y delimitan las relaciones que existen entre los ciudadanos y las autoridades.

Inclusive, desde el preámbulo se advierte el diseño institucional previsto por la Carta, que tiene como fin “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”, lo cual condensa los principios esenciales que irradian todo el ordenamiento constitucional, que se funda en la dignidad humana.

Por tanto, desde sus primeras decisiones[70], la Corte ha destacado la importancia de esos primeros artículos, indicando que “la Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma solo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma. La carta de derechos, la nacionalidad, la participación ciudadana, la estructura del Estado, las funciones de los poderes, los mecanismos de control, las elecciones, la organización territorial y los mecanismos de reforma, se comprenden y justifican como transmisión instrumental de los principios y valores constitucionales. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto por la Constitución por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales”.

De esa forma, la Constitución no sólo reconoce la dignidad humana y la primacía de los derechos inalienables de la persona (arts.1º y 5º) sino que consagra una extensa carta de derechos constitucionales, insistiendo en que la única forma como estos pueden tener una eficacia normativa verdadera es reconociendo que ellos no pueden “ser disueltos en un cálculo utilitario sobre el bienestar colectivo, ni pueden estar sometidos al criterio de las mayorías, ya que esos derechos son precisamente limitaciones al principio de mayoría y a las políticas destinadas a satisfacer el bienestar colectivo”[71].

De otra parte, la Corte Interamericana como intérprete autorizado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya jurisprudencia, como lo ha reconocido la Corte[72], es relevante para determinar el alcance de los derechos constitucionales (art. 93), ha señalado de manera reiterada que los derechos humanos son “esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que solo puede penetrar limitadamente. Así, en la

protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”[73].

En igual sentido es claro que conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención Americana o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que hacen parte del bloque de constitucionalidad (art. 93), los Estados tienen el deber no sólo de respetar sino también de garantizar los derechos humanos a todos los habitantes de sus territorios[74], lo que implica precisamente la obligación del Estado de asegurar unas condiciones básicas de convivencia pacífica, sin olvidar su deber de respetar los derechos humanos.

Por su parte, el artículo 9º del CNPC establece que las autoridades “garantizarán a las personas que habitan o visitan el territorio colombiano, el ejercicio legítimo de los derechos y las libertades constitucionales, con fundamento en su autonomía personal, autorregulación individual y social”.

13. En cuanto a los deberes constitucionales, el inciso primero del artículo 2º superior establece los fines esenciales del Estado[75], mientras que el inciso 2º determina que “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. De otra parte el inciso 2º del artículo 4º superior estipula que “[e]s deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”, y el artículo 6º ibídem, determina que “[l]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Adicionalmente, en el artículo 95 la Carta establece los deberes constitucionales de las personas y los ciudadanos, entre ellos, “[e]l ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades”, y con ello la carga de i) respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; ii) respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas; iii) defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; iv) propender al logro y

mantenimiento de la paz; y v) colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

El artículo 26 del CNPC de su lado, establece los deberes de convivencia de los ciudadanos de la siguiente forma:

“Deberes de convivencia. Es deber de todas las personas en el territorio nacional comportarse de manera favorable a la convivencia. Para ello, además de evitar comportamientos contrarios a la misma, deben regular sus comportamientos a fin de respetar a las demás personas, en el ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos, en su vida, honra y bienes, de conformidad con la Constitución Política y las leyes, y especialmente con lo dispuesto en la presente ley”.

14. Con respecto a la imposición de deberes a los particulares, la Corte ha reconocido[76] que esta debe ser compatible con el respeto de los derechos constitucionales, ya que las personas no solo tienen una obligación general de respetar el ordenamiento (art. 6º) sino que también tienen deberes constitucionales específicos en distintos campos (arts. 49 y 95). Sin embargo, teniendo en cuenta que el Estado se encuentra al servicio de la comunidad y reposa en la dignidad humana y en la prevalencia de los derechos de la persona (arts. 1º, 2º y 5º), la ley solo puede imponer deberes compatibles con el respeto de la dignidad humana y con la naturaleza misma del Estado.

En torno a los deberes constitucionales, en la sentencia T-125 de 1994 se precisó que la regla general prescribe que estos “son pautas normativas dirigidas al legislador, quien es precisamente el órgano competente para actualizar en la normativa legal las cargas que imponen los principios de solidaridad, igualdad y justicia. Tan sólo de manera excepcional, los deberes consagrados en la Constitución son exigibles de manera directa, cuando su incumplimiento por un particular amenaza derechos fundamentales que es imperioso amparar por vía de acción de tutela”.

Mientras que en la sentencia C-511 de 1994 se señaló que existe una relación de complementariedad entre los derechos fundamentales y los deberes constitucionales que se orientan hermenéuticamente a la garantía de la libertad personal, el principio de legalidad, el apoyo a las autoridades, el reconocimiento de los derechos ajenos y el no abuso de los propios, la solidaridad social y la convivencia pacífica; en la sentencia SU-259 de 1999, se

destacó que los deberes “únicamente pueden ser exigibles en su integridad cuando el obligado a ellos está en capacidad efectiva de cumplirlos, pues, al igual que los derechos, también tienen sus límites”.

En torno a su exigibilidad, desde la sentencia T-125 de 1994 se sostuvo que la Carta de 1991 carece de una teoría de los deberes como preceptos jurídicamente relevantes salvo que su desarrollo legal consagre una sanción en caso de incumplimiento; así, el valor normativo de la Constitución implica la sujeción de los particulares a los preceptos superiores y la potestad legislativa de imponer cargas a las personas fundadas en la solidaridad, la justicia o la igualdad, por lo que excepcionalmente, los deberes constitucionales son exigibles directamente, lo cual sucede, entre otros eventos, cuando su incumplimiento por un particular vulnera o amenaza derechos fundamentales de otra persona, lo que exige la intervención oportuna de los jueces constitucionales para impedir la consumación de un perjuicio irremediable.

15. En cuanto a los deberes de las autoridades policivas, el artículo 218 superior establece que la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, “cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”, lo que motiva justamente a considerar que el ejercicio de tal poder busca preservar el orden público, entendido según la Corte, como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos[77].

Aparte de ello, el artículo 10º del CNPC se encargó de regular tales deberes. Estableció:

“Son deberes generales de las autoridades de policía:

1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades que establecen la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por el Estado colombiano.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia.

3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia.
4. Dar el mismo trato a todas las personas, sin perjuicio de las medidas especiales de protección que deban ser brindadas por las autoridades de policía a aquellas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección constitucional.
5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente.
6. Recibir y atender de manera pronta, oportuna y eficiente, las quejas, peticiones y reclamos de las personas.
7. Observar el procedimiento establecido en este Código, para la imposición de medidas correctivas.
8. Colaborar con las autoridades judiciales para la debida prestación del servicio de justicia.
9. Aplicar las normas de policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia.
10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia.
11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario.

Parágrafo Transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará y dispondrá lo concerniente a los espacios físicos necesarios para que la policía nacional reciba y atienda de manera pronta, oportuna y eficiente las quejas, peticiones y reclamos de las personas”.

El CNPC define igualmente el poder, la función y la actividad de policía. En cuanto al poder de policía establece que “es la facultad de expedir las normas en materia de policía, que

son de carácter general, impersonal y abstracto, ejercido por el Congreso de la República para regular el ejercicio de la libertad, los derechos y los deberes constitucionales, para la convivencia y establecer los medios y las medidas correctivas en caso de su incumplimiento”[78].

La función de policía, la define como “la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía, mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. Esta función se cumple por medio de órdenes de policía”[79]. Y la actividad de policía como “el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas, de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de la Policía Nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de policía, a las cuales está subordinada. La actividad de policía es una labor estrictamente material y no jurídica, y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren”[80].

Dichos conceptos han sido recogidos por la jurisprudencia en la sentencia C-082 de 2018, en la que se indicó que el poder de policía es de carácter esencialmente normativo, “ejercido por el Congreso de la República y consiste en la facultad estatal de expedir normas jurídicas generales, obligatorias y vinculantes”, dirigidas al cumplimiento de sus fines[81]; la función de policía es de carácter esencialmente ejecutivo y se define como “la concreción del poder de policía, a través del ejercicio de las competencias y atribuciones legales y constitucionales para hacer cumplir la ley”, lo que realiza a través de la expedición de reglamentos y actos administrativos, así como acciones policivas; y la actividad de policía “remite a la actividad a cargo de las autoridades administrativas de policía, quienes ejecutan las órdenes legales, administrativas y judiciales”.

En dicha providencia la Corte insistió en que “los principios constitucionales mínimos que guían la actividad de la policía versan alrededor de (i) su sometimiento al principio de legalidad; (ii) la necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueda imponerse discriminaciones

injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales”[82].

Concluye la Corte que, como se expuso en la sentencia C-128 de 2018, “la Policía Nacional tiene como fin principal la prevención de aquellas conductas que constituyen amenazas de afectación del orden público o impiden la convivencia entre las personas. Las medidas para preservar el orden público y la convivencia provienen del poder de Policía, la función de Policía y la actividad de Policía, cada uno ejercido por distintas autoridades, las cuales encuentran límites definidos por la Constitución y por la ley”.

El procedimiento verbal inmediato en materia policiva y de convivencia. Identificación e individualización (la cédula de ciudadanía)

16. Por medio de la Ley 1801 de 2016 se expidió el CNPC, derogando de esta forma la anterior normatividad (Decreto ley 1355 de 1970) y aquellas que la habían modificado. El Estatuto, integrado por 243 artículos, se compone de tres libros: el primero, referido al objeto del código, ámbito de aplicación, bases de la convivencia y autonomía de la Policía Nacional; el segundo, atañe a la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia; y el tercer libro, se remite a los medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos y mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos.

El objetivo y los principios que orientan tal Estatuto revisten sus disposiciones de un carácter preventivo[83] y radican en cabeza de las autoridades la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos y las libertades establecidos en el ordenamiento vigente y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos, propiciando el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia[84].

El CNPC establece, aparte del proceso verbal inmediato, el proceso verbal abreviado, con diferencias claras, reconocidas por la Corte: “La lectura de los artículos 222 y 223 del Código deja ver la existencia de dos procesos de naturaleza distinta, siendo el primero para asuntos que se tramitarán con mayor celeridad y que culminarán con una medida correctiva a través de una orden de policía de inmediato cumplimiento, según lo estipulan el numeral

4. y el párrafo 1º. del artículo 222, donde también quedó previsto que la decisión será apelable en el efecto devolutivo, es decir, la orden de policía se cumple mientras el superior resuelve”[85].

El artículo 222 consagra el proceso verbal inmediato, que por ser aquel seguido en contra del accionante, será sobre el que se concentre la Sala. Dicho canon estipula:

“Trámite del proceso verbal inmediato. Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:

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

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

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

Parágrafo 3o. Para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor”.

Dicho procedimiento está regido por los principios de oralidad, gratuidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe[86] y establece en la autoridad policiva un primer acercamiento a la ciudadanía, que obliga a que después de iniciado, el ciudadano sea escuchado, la autoridad de policía realice una primera ponderación de los hechos y decida sobre la medida correctiva a imponer con fundamento en las normas que consagra el CNPC, frente a la que se puede interponer el recurso de apelación, que es resuelto en tres días por el inspector de policía respectivo.

En cuanto a la firma y huella que debe estamparse en el comparendo, quiere resaltar la Sala de Revisión que a través de la Resolución 00012 del 2 de enero de 2017, emanada de la Dirección General de la Policía Nacional, se adoptó “el formato único de Orden de Comparendo o Medida Correctiva, contemplado en el artículo 218 de la Ley 1801 de 2016”, que a su vez se socializó en el país a través del Oficio S-2017-004406/DISEC-GERENCNP 38.10 del 6 de enero de 2017.

Es decir, en el evento de que la persona se niegue a firmar se permite que otra persona, en su calidad de testigo, lo haga por ella con todos sus datos, que en todo caso deben quedar consignados en el formulario.

Ahora, en la sentencia C-282 de 2017, la Corte destacó que “el proceso verbal inmediato canaliza las acciones de policía que, con ocasión de comportamientos contrarios a la convivencia, son objeto de conocimiento por el personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía”, que puede iniciarse de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia, cuyo objeto es asegurar “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”[88].

En esa determinación se estableció, siguiendo el tenor legal, que una vez identificada la

persona que presuntamente pudo haber incurrido en el comportamiento contrario a la convivencia, “la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuere posible, o en aquél donde lo encuentre, y le informará que su acción u omisión configura un acto contrario a la convivencia”.

Indicó que después de ello, “la autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos”, buscando una mediación en los sucesos objeto de intervención, después de lo que “será oído en descargos [y] se impondrá una medida correctiva a través de una orden de policía. Esta última se define como ‘el mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla’[89]”.

A partir de tal fundamento normativo expresó la Corte que dentro de una lectura sistemática del Código, las medidas correctivas se definen como “las acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia”[90], cuyo objeto es “disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”[91] y para su imposición se aplica el trámite previamente expuesto o el proceso verbal abreviado, con sujeción a los principios enunciados en el artículo 8º del CNPC, destacándose entre ellos los de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad.

Finalmente, la Corporación destacó que las medidas correctivas “no tienen carácter sancionatorio” [92] y que una vez impuestas se debe informar a la Policía Nacional “para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público”[93], regulada de acuerdo con las garantías que se derivan del derecho al habeas data.

El comportamiento del numeral 3º del artículo 35 del CNPC

17. Entre las distintas disposiciones que regulan los comportamientos contrarios a la convivencia se encuentra el artículo 35 del CNPC que consagra:

“Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:

(...)

3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía.

(...)

COMPORTAMIENTOS MEDIDAS CORRECTIVAS A APLICAR

(...)

Numeral 3 Multa General tipo 4; Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia”.

Para el caso que interesa a la Sala de Revisión, el numeral 3º del artículo 35 establece que un comportamiento contrario a las relaciones entre las personas y las autoridades consiste en “Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía”. De la definición de cada uno de los vocablos que contiene la conducta[94] se desprende que se incurre en la medida correctiva cuando la persona imposibilita, hace difícil, se opone o se niega a ser identificada o individualizada por la autoridad policiva. Se trata de conductas evidentemente torticeras, de quien se contrapone apenas sinrazones, para evitar el trabajo policial de la identificación. La autoridad policiva puede, evidentemente, injerir en la órbita de acción del ciudadano, demandando su identificación como una forma de cumplir su labor de mantener la seguridad ciudadana.

En torno a la significación de las palabras identificación e individualización, este Tribunal se remite a la diferencia plasmada en la decisión que declaró la exequibilidad del artículo 356 del Código de Procedimiento Penal de entonces (Decreto 2700 de 1991), en la que la Corporación asumió el concepto expuesto por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia así:

“Individualizar o individuar significa el proceso más o menos complicado de concretar a una persona, de distinguirla con sus características de todas las demás. Es una tarea de índole originaria que supone la concreción de una persona por la reunión de una serie de elementos que sobre ella poseemos, elementos que provienen de ella misma y que se

refieren a sus características, a lo que le es propio como individualidad física o moral.

“Identificar es algo que se haya íntimamente ligado a lo anterior, pero que es, sin embargo, diferente en un sentido amplio, genérico, identificar implica una yuxtaposición, el proceso más o menos complicado de ver si lo que se posee respecto a la individualidad de alguien corresponde, se ajusta a la misma. La identificación es el resultado final a que toda individualización debe concluir. Identificar, pues, no es precisamente descubrir, sino confirmar, realizar un reconocer, acreditar la exactitud de lo individualizado, de lo conocido”. (Criminalística, en Enciclopedia OMEBA, Tomo V, pág.119).

“Por la primera operación, la de individualizar, se establece que se trata de una persona determinada, de una integridad sicofísica aislada, de alguien que se concreta en la afirmación “Este y no otro”. Por la segunda (identificación), se agregan a esa individualización el nombre, apellido, edad, lugar de nacimiento, residencia actual, estado, profesión, etc., tal como se ve en el artículo 386 (359 del actual C. de P.P.) que consigna reglas para la recepción de indagatoria”[95].

Por su parte, el artículo 128 de la Ley 906 de 2004[96], modificado por el artículo 99 de la Ley 1453 de 2011, respecto a verificar la identificación y la individualización de la persona procesada, bien cuando presenta documento de identidad, cuando no lo porta o no cuenta con él, expresa:

“La Fiscalía General de la Nación estará obligada a verificar la correcta identificación o individualización del imputado, a fin de prevenir errores judiciales.

En los eventos en que el capturado no presente documento de identidad, la Policía Judicial tomará el registro dactilar y verificará la identidad con documentos obtenidos en la Registraduría Nacional del Estado Civil y sus delegadas, de manera directa, o a través de la consulta de los medios técnicos o tecnológicos de los que se dispongan o tengan acceso.

En caso de no lograrse la verificación de la identidad, la policía judicial que realizó la confrontación remitirá el registro dactilar de manera inmediata a la Registraduría Nacional del Estado Civil a efectos de que expida copia de la fotocédula, en un tiempo no superior a 24 horas.

En caso de no aparecer la persona en los archivos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta autoridad lo registrará de manera excepcional y por única vez, con el nombre que se identificó inicialmente y procederá a asignarle un cupo numérico, sin tener que agotar los procedimientos regulados en el Decreto 1260 de 1970, o demás normas que lo modifiquen o complementen.

Concluido el procedimiento la Registraduría Nacional del Estado Civil informará los resultados a la autoridad solicitante”.

En consecuencia, tanto la Ley 1453 de 2011 como la Ley 1801 de 2016, ambas expedidas con el objeto de garantizar la seguridad ciudadana y facilitar la convivencia, reclaman de las autoridades un avance significativo en los métodos de actuación frente a las situaciones que puedan afectar el orden público, las normas de convivencia o las relaciones con las autoridades.

18. En torno al instrumento que permite la identificación e individualización de las personas como es la cédula de ciudadanía, la Corte ha señalado su importancia y las funciones que cumple en reiterada jurisprudencia[97]. Por ejemplo en la sentencia T-522 de 2014 se hizo referencia a tres funciones esenciales que cumple dicho documento: “(i) identificar a las personas, (ii) permitir el ejercicio de sus derechos civiles y (iii) asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia”.

Indicó, además, que constituye un medio idóneo para acreditar la mayoría de edad (la ciudadanía), entre otras, siendo un instrumento de gran importancia en el orden tanto jurídico como social, por lo que la falta de expedición oportuna de tal documento desconoce el derecho de cualquier persona al reconocimiento de su personalidad jurídica y, por lo tanto, su derecho a estar plenamente identificada y al ejercicio pleno de sus derechos civiles y políticos.

De esta forma, la cédula de ciudadanía tiene el alcance de prueba de la identificación personal, por cuanto con ella las personas pueden acreditar que son titulares de los actos jurídicos o situaciones donde se exija la prueba de tal calidad. Además, a través de la cédula se tiene la facultad de participar en la actividad política del país, se garantiza la democracia participativa habilitando a los ciudadanos para que puedan elegir y ser elegidos, y se promueve la participación en la conformación, ejercicio y control del poder

político.

En la sentencia C-511 de 1999 esta Corporación afirmó que la cédula de ciudadanía representa en nuestra organización jurídica “un instrumento de vastos alcances en el orden social, en la medida en la que se considera idónea para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. No cabe duda que la cédula de ciudadanía constituye un documento al que se le atribuyen alcances y virtualidades de diferente orden que trascienden, según la Constitución y la ley, la vida personal de los individuos para incidir de modo especial en el propio acontecer de la organización y funcionamiento de la sociedad.”

Bajo tales consideraciones, es claro que para el cabal ejercicio del derecho a la personalidad jurídica la cédula de ciudadanía se convierte en un documento relevante e imprescindible para acreditar la identificación de las personas y, de esta forma, garantizar el ejercicio de sus derechos constitucionales, sin que ello implique que sea un deber portarla o que se pueda imponer una sanción administrativa por no llevarla consigo, ya que como también lo ha reconocido la Corte, no es el único documento de identificación y en ciertas circunstancias exigir su exhibición para lograr el ejercicio de algunos derechos, puede resultar desproporcionado.

Al respecto, en la sentencia T-1000 de 2012 esta Corporación resaltó: “en respuesta a los avances tecnológicos sobre la materia, han actualizado las consideraciones esgrimidas en el año de 1999 impulsando la implementación de mecanismos de identificación más sofisticados, seguros y eficientes (v.gr. mediante la valoración de parámetros biométricos). En este sentido, las salas de revisión también han reprochado las situaciones particulares en las que el ejercicio de un derecho fundamental ha resultado sacrificado ante la verificación de un determinado documento o carné de identificación personal”[98].

Aunado a esto, este Tribunal también ha admitido que “[e]n principio y como regla general, la cédula de ciudadanía funge como el documento idóneo para acreditar la identidad de su portador, pero en aquellas situaciones excepcionales cuando está de por medio la amenaza o violación de derechos fundamentales (...) que comprometen la existencia misma de un individuo, se vuelve impostergable el trabajo armónico entre las entidades públicas y privadas para lograr, con ayuda de los avances tecnológicos, la

correcta individualización del titular del derecho y evitar que los formalismos socaven el derecho sustancial”[99].

Sin embargo, desde la sentencia T-561 de 2012 la Corte reconoció que pueden existir medidas alternativas que tengan la misma eficacia que la presentación de la cédula. Así, indicó que “la pluralidad de certificaciones aportadas en el asunto que se revisa; la presentación de documentos que presenten características de seguridad similares a las de la cédula de ciudadanía junto con aquellos que acreditan que la cédula se encuentra en trámite; el establecimiento de comunicación directa entre el Banco y la Registraduría Nacional del Estado Civil; o sistemas de identificación por biometría, deberían ser considerados...”.

19. Con respecto al deber de portar el documento de identidad por los habitantes del territorio nacional, ninguna de las normas que podría referirse al tema consagra de manera expresa tal obligación; de hecho, el nuevo CNPC no contiene una disposición en este sentido, como tampoco la contemplaba el anterior estatuto (Decreto ley 1355 de 1970), ni ninguna de sus modificaciones, así como tampoco otras normas de reenvío que abordan la necesidad de identificar e individualizar adecuadamente a las personas vinculadas a una actuación penal.

No obstante que, como se indicó, el artículo 128 de la Ley 906 de 2004[100] estableció la obligatoriedad de la Fiscalía General de la Nación de verificar la correcta “identificación o individualización del imputado” a fin de prevenir errores judiciales, solo a partir de la Ley 1142 de 2007, conocida como la ley de seguridad ciudadana, se incluyó la necesidad de realizar tal tarea a través del documento de identidad, determinando que cuando el capturado no lo presente, la policía judicial debe tomar el registro decadactilar y verificar la identidad con documentos obtenidos en la Registraduría Nacional del Estado Civil o a través de la consulta de los medios técnicos o tecnológicos de los que se dispongan.

Tal medida abarca también el hecho de que, si no se logra la verificación de la identidad, la policía judicial que realizó la confrontación debe remitir el registro decadactilar inmediatamente a la Registraduría a efectos de que expida copia de la fotocédula, en un tiempo no superior a 24 horas, y en caso de no aparecer la persona en los archivos de tal ente debe proceder a registrarla de manera excepcional.

Si bien la jurisprudencia constitucional ha indicado que la identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas y la ley le otorga a la cédula el alcance de prueba de la identificación personal (sentencia C-511 de 1999), juega papel importante en el proceso de acreditación de la ciudadanía que se ejerce por los nacionales a partir de los 18 años y que, en los términos del artículo 99 de la Constitución, es la "...condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que llevan anexa autoridad o jurisdicción", no existe en el ordenamiento jurídico una norma que contenga el deber expreso de su portabilidad.

Aunque de las normas existentes sobre los derechos políticos se deriva implícitamente, sin ser sancionable, la obligatoriedad de contar con la cédula de ciudadanía para el debido ejercicio de la ciudadanía[101], se concluye que su portabilidad si bien se exige en algunos escenarios que aseguran la participación del ciudadano en la actividad política del país y para el ingreso a determinados sitios públicos o para la realización de determinadas actividades, no llevarla consigo no puede implicar una sanción, pues violaría el principio de legalidad.

Si bien la cédula de ciudadanía es el medio de identificación por excelencia, habrá ocasiones en las que se posibilite la prueba de esa identidad a través de otros métodos que autorice la ley o que, tratándose de la normatividad policiva, le permitan a la autoridad llegar a la identificación plena, previa ponderación de los mismos.

Bajo esta consideración, la aplicación de la tecnología al servicio de la Policía Nacional, en tiempos en los que la ciencia ha realizado avances notorios, debe permitir un mejor despliegue de su actividad y una mayor garantía de derechos, sin necesidad de sacrificar la dignidad humana, la libertad y el debido proceso en sus diferentes componentes.

El traslado de personas para procedimientos policivos

20. De otro lado, por la incidencia que para la resolución del asunto tiene el traslado de las personas para el procedimiento policivo establecido en el CNPC, la Sala de Revisión se referirá enseguida a esta figura contenida en el artículo 157 de tal estatuto, que expresa:

"Traslado para procedimiento policivo. Como regla general, las medidas correctivas se

aplicarán por la autoridad de policía en el sitio en el que se sucede el motivo.

Las autoridades de policía solo podrán realizar un traslado inmediato y temporal de la persona cuando sea necesario para realizar el proceso verbal inmediato, y no sea posible realizarlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad de policía.

El procedimiento se realizará inmediatamente y en ningún caso el tiempo de traslado o permanencia en el sitio al que es trasladada la persona podrá exceder de seis (6) horas, de conformidad con las exigencias de las distancias.

La autoridad de policía permitirá a la persona que va a ser trasladada comunicarse con un allegado o a quien pueda asistirlo para informarle el motivo y sitio de traslado. Si la persona no tiene los medios para comunicarse, la autoridad se los facilitará.

Parágrafo. La autoridad de policía que ordena y ejecuta el traslado, deberá informar a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial y elaborar un informe escrito donde consten los nombres e identificación de la persona trasladada por cualquier medio, de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada, la justificación del tiempo empleado para el traslado y el nombre del allegado o a quien la persona trasladada informa para ser asistido, de ser ello posible. A la persona, sujeto de la medida, se le deberá entregar copia de dicho informe”.

A partir del texto legal, el traslado para procedimiento policivo es una medida excepcional que adopta la autoridad de policía al momento de imponer una medida correctiva dispuesta en el CNPC, ya que la regla general obliga a su aplicación en el lugar en que sucede el motivo, y que implica el “traslado inmediato y temporal de la persona” cuando sea necesario para realizar el proceso verbal inmediato “y no sea posible realizarlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad de policía”.

La norma menciona que “en ningún caso el tiempo de traslado o permanencia en el sitio al que es trasladada la persona puede exceder de seis (6) horas, de conformidad con las exigencias de las distancias”, y su realización conlleva: i) que la persona se comunique con un allegado para indicarle el motivo y sitio del traslado, ii) que la autoridad policiva informe de ello a la persona trasladada y al superior jerárquico, iii) que la autoridad elabore un informe escrito donde consten los nombres e identificación del ciudadano trasladado, de

quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se traslada, la justificación del tiempo empleado para el traslado y el nombre de aquella a la que se le informó sobre el mismo, y iv) que se le entregue una copia de dicho informe a la persona sujeta a la medida.

Debido a la afectación que sobre los derechos de la persona pueden causarse con una medida como el traslado para procedimiento policivo hasta por seis horas y su incidencia en la restricción de la movilidad por la autoridad policiva, la Sala de Revisión hará una breve referencia al derecho a la libertad, que no solo es la base de la construcción política y jurídica del Estado, sino que además se constituye en norma rectora en el ordenamiento jurídico procedimental penal[102], y de cuya importancia se desprende el carácter excepcional de la posibilidad de restringir la libertad individual, la cual solo puede ser limitada por la autoridad competente y por motivos previamente definidos en la ley[103], y cuyo alcance como derecho fundamental[104] se encuentra armonizado con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[105].

Con relación a la autoridad competente para restringir la libertad de las personas, se ha establecido que tal potestad corresponde principalmente al juez[106], lo que, en principio, excluye a las autoridades administrativas, incluida la Policía Nacional, partiendo incluso de la base de que este tipo de restricciones se presentan en el ámbito penal, el cual, dentro del derecho sancionatorio constituye la ultima ratio[107].

Ratificando lo que ya se había expuesto, la alta Corporación sintetizó: “los principios de lesividad, subsidiariedad y ultima ratio conducen a una visión minimalista, reacia al control indiscriminado de riesgos potenciales que únicamente exacerbaría la función simbólica e ideológica del derecho penal”[108].

Al referirse a la facultad de privar de la libertad a una persona, la Corte en la sentencia C-176 de 2007[109] precisó que fuera de las excepciones constitucionales, toda orden de captura dictada por una autoridad administrativa era inconstitucional en virtud del principio de reserva judicial, ya que la autorización legal a la Policía para que prive de la libertad a una persona quedó erradicada desde la expedición de la Constitución de 1991 y fue reiterada por el Constituyente mediante el Acto Legislativo número 3 de 2002: “En consecuencia, la captura por orden administrativa consagrada en el segundo inciso del

artículo 62 del Código de Policía es contraria a los artículos 28 y 250 de la Constitución, este último tal y como fue modificado por el Acto Legislativo número 3 de 2002, esa disposición será declarada inexecutable”.

Igualmente, en la sentencia C-720 de 2007[110] se sostuvo: “En definitiva, la retención transitoria representa una afectación grave de la libertad personal y demás derechos fundamentales comprometidos en su ejecución y, pese a que tiene algún grado de eficacia, lo cierto es que no parece reportar equivalentes niveles de satisfacción de los bienes jurídicos que con su implementación se busca proteger”.

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha sido consistente en entender el principio de reserva judicial como un mandato constitucional que confiere la competencia a las autoridades judiciales para la aplicación de sanciones restrictivas de la libertad y solo de manera excepcional, autoridades distintas pueden afectar el derecho a la libertad personal, siendo una facultad reglada que usualmente tiene control judicial posterior, lo cual a su vez se muestra en armonía con las recomendaciones realizadas por el Grupo de Detenciones Arbitrarias de la Organización de Naciones Unidas[111].

Caso concreto

21. Procede la Corporación al análisis de fondo de un asunto en el que se alega la vulneración de derechos sustanciales al interior de un trámite policivo en el marco del procedimiento verbal inmediato regulado en el CNPC, que culminó con la imposición de una multa y una actividad pedagógica para una persona que al momento de ser abordada por un agente de la Policía Nacional no contaba con la cédula de ciudadanía, a la cual se le impuso un comparendo, según lo establecieron los agentes, por haber incurrido en la conducta descrita en el numeral 3º del artículo 35 del CNPC, “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al procedimiento de identificación o individualización”.

En ese sentido encuentra la Sala de Revisión que para determinar si se presentaron tales afectaciones y en vista de que se está frente a un trámite que contó con unas etapas claramente diferenciadas, en el examen del asunto debe circunscribirse a la forma como se desarrolló cada una, que responde a una secuencia temporal en su ejecución, relacionada con: i) el inicial abordaje del agente de policía al accionante requiriendo el documento de identificación y la respuesta brindada por el actor; ii) la conducción de este en un vehículo

oficial al CAI San Antonio para su identificación, el posterior traslado para procedimiento policivo al CAI Parque Bolívar, lo ocurrido al interior de este último recinto con el diligenciamiento de la orden de comparendo, así como con la consecuente imposición de la sanción correctiva; y iii) la confirmación de la multa y la actividad pedagógica en la inspección de policía.

22. El abordaje al accionante por el agente de policía del CAI Candelaria de Medellín y la respuesta brindada por aquél a la exigencia policial. De acuerdo con el acervo probatorio, en la estación Exposiciones del Metro de Medellín, el señor Sebastián Correa Montoya, quien se hallaba en compañía de Karen Joana Sepúlveda Berrío, fue abordado por el patrullero Cristian Murillo Garay, perteneciente al CAI Candelaria, quien le solicitó el documento de identificación[112].

El joven no llevaba la cédula de ciudadanía consigo por haberla olvidado en su residencia, pero le indicó al uniformado que tenía una imagen escaneada en el celular y que quien lo acompañaba podía dirigirse por ella a su vivienda, en lo que se tardaría 10 minutos; sin embargo, el agente consideró que el accionante podía entregarle otro número de identificación y que la imagen que conservaba en el teléfono podía estar adulterada, por lo que le informó que lo llevaría al CAI San Antonio. Es verdad que el agente policial debe tener la mística propia de su oficio, la que lo lleva de ordinario a valorar las respuestas que terceros le ofrecen frente a sus preguntas e inquisiciones, pero también debe tener claro que como servidor público, le corresponde el deber de presumir la buena fe de los ciudadanos. Teniendo a la mano medios de comunicación suficientes y eficaces, en este caso la confrontación de los datos que le señalaba el ciudadano, le ofrecía razones prima facie, para evitar actuar con la evidente desproporción usada en este procedimiento, como se verá más adelante. Mientras tanto, Karen Joana fue en búsqueda del mencionado documento de identificación.

El trámite descrito dio inicio al procedimiento verbal inmediato consagrado en el artículo 222 del CNPC ya reseñado, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación y los comandantes de CAI, que por imperativo normativo se desarrolla en el lugar de los hechos. Dicho procedimiento, que está regido por los principios de oralidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe, radica en cabeza de la autoridad policiva un primer acercamiento a la ciudadanía,

que para la Sala de Revisión constituye un escenario de garantía de los derechos del ciudadano que se enfrenta a un trámite administrativo.

Sin embargo, en el caso a estudio de la Corte, se estima que desde el inicio de la actuación se desconoció el debido proceso administrativo que debe permear un trámite de esta naturaleza, que compromete valiosas garantías como las de ser escuchado, tener la oportunidad de defenderse y poder contradecir lo que se aduce en su contra.

En efecto, afirma la Corporación que en este evento las referidas garantías resultaron disminuidas desde el primer momento en que se abordó al ciudadano, en tanto no solo se advierte el abandono de un trámite que le permitiera expresarse en torno a la no portabilidad de su documento físico de identificación, sino además la falta de disposición de la autoridad policiva frente a las propuestas realizadas por aquél, al igual que una ausencia de información acerca del procedimiento a adelantar.

A la Sala no deja de preocuparle la crítica reiterada, pertinaz, y uniforme que como hecho notorio releva de mayores discusiones, acerca del comportamiento que se evidencia con bastante frecuencia, difundido por los medios de comunicación social, y en el cual los uniformados abusan de su poder y de la fuerza, pero además aupados en visiones equivocadas de la seguridad ciudadana, incurriendo en actuaciones que lesionan los derechos ciudadanos, al punto que estos terminan no viéndolos ya como los defensores de su vida, honra y bienes, sino como todo lo contrario. Por supuesto que ello no es una conducta general sino aislada y excepcional, pero la difusión extendida de esas escenas finiquita en tales erradas conclusiones.

Las pruebas obrantes en el expediente refrendan que, ante la ausencia física del documento, el actor propuso exhibir la foto escaneada del documento que conservaba en el celular y aún más, que Karen Joana, a escasos diez minutos de la vivienda donde se hallaba la cédula, se desplazara por ella, lo que no fue aceptado por el agente. Pero nada pudo contra el autoritarismo irrazonado de los actores del procedimiento, pues, el haber escuchado al ciudadano hubiera sido más eficaz.

En este sentido, con fundamento en las facultades de una primera ponderación que se le confiere a la autoridad policiva en el proceso verbal inmediato, debieron agotarse aquellas opciones con las que se contaba al momento del abordaje al accionante. De un lado, la

verificación de la imagen escaneada que este conservaba en el celular; en segundo término, ahondar en otros documentos que pudiera conservar el actor -licencia de conducir, pasaporte, etc.-, cuestión que tampoco se agotó; luego de ello, la posibilidad de que en un término razonable, la acompañante del actor pudiera obtener la cédula de ciudadanía física, que reclamaba el uniformado; y por último, que el patrullero hiciera uso de los medios tecnológicos con que contaba para obtener la identificación que reclamaba.

También desconoce, en principio, la presunción de inocencia, la buena fe y el derecho del ciudadano a ser escuchado y a que se ponderen los hechos objeto de controversia, como lo menciona la norma invocada para el asunto, referida al procedimiento verbal inmediato, que indica que una vez abordada, la persona es escuchada en descargos, frente a lo que el agente realiza una primera ponderación de los sucesos buscando solucionar la situación que afecta la convivencia.

Empero, esa labor, si se quiere pedagógica, pero principalmente de acercamiento entre la ciudadanía y la autoridad policiva que implica el hecho de que la Policía Nacional custodie las calles para la protección de la sociedad, en este evento resultó ignorada, ya que de acuerdo con el relato expuesto en la acción de tutela y confirmado en las declaraciones recibidas en sede de revisión, los policías desconfiaron no solo del número que pudiera brindar el actor sino también de la imagen escaneada en el celular, que se estimó podía haber sido alterada o falsificada (presunción de inocencia y buena fe); sin que tampoco utilizaran otros mecanismos para lograr su identificación o individualización (otros documentos físicos que apoyaran la identificación), ya que si bien la cédula de ciudadanía es el medio legal establecido para la identificación de las personas, esta también puede apoyarse a través de otras alternativas que en todo caso le permitan al uniformado, en una labor de ponderación, advertir que aquella persona que se identifica por otro medio es la que es objeto de tal exigencia.

Además, de acuerdo con el expediente y porque se utilizaron en el procedimiento adelantado, se conoce que la Policía Nacional cuenta con sistemas como Morforad o Apolo[113], que a través del número de la cédula de ciudadanía y las huellas dactilares, permite identificar a los ciudadanos sin necesidad de traslado alguno, sistemas estos que deben estar a disposición inmediata de los uniformados que ejecutan esa labor de verificación y que efectivamente contribuyen al logro de tal objetivo.

De su parte, el mismo CNPC en el artículo 21[114], autoriza a los ciudadanos a grabar, por cualquier medio, los procedimientos en que se vean involucrados, lo que denota un mayor efecto proteccionista para la persona, porque la provee de las herramientas necesarias para evitar el abuso de la autoridad y para comprobar, en un procedimiento oral y célere, la manera en la que cada una de las partes actuó. Y valga la pena como excuso señalar que esa facultad de los ciudadanos de guardar las imágenes es un derecho, en tanto que los policías pueden también hacer lo propio, si esas grabaciones se destinan a ser evidencia judicial, esto es, a ser utilizadas en un procedimiento judicial o administrativo, pero no, con destino a las redes sociales o medios de información, lo cual puede constituir -cuando lo hacen los uniformados- un abuso de autoridad por acto arbitrario o injusto.

Un procedimiento regido por los principios aludidos, cuya aplicación es obligatoria en las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía, en ejercicio de su función y actividad, evidentemente no fue aplicado adecuadamente en el caso del accionante, pues a falta de su documento de identificación físico, i) se desconfió del número de cédula que pudiera brindar, ii) se estimó que la imagen escaneada en su celular podría haber sido alterada, iii) no obstante hallarse acompañado por una persona que lo conocía y prestarse a ir en búsqueda del documento físico no lo encontró relevante y iv) no se utilizaron otros elementos que hubieran llevado igualmente a su identificación, tales como los que pudiera tener consigo el ciudadano requerido, u otros sistemas con los que cuenta la Policía Nacional.

El abordaje al actor concluyó en que este no podía identificarse a través de un documento físico, por lo que se señaló su conducción al CAI San Antonio. Ante la información de que sería llevado a ese lugar, Karen Joana emprendió su regreso a la residencia, partiendo de la base de que el joven sería ubicado en aquel sitio[115].

Luego, en la declaración vertida por ambos y en el relato expuesto por el accionante en el escrito inicial, se advierte que frente al hecho de que la patrulla no llevó al accionante al CAI San Antonio sino al CAI Parque Bolívar para su identificación, Karen Joana no pudo encontrarlo para entregarle el documento[116]. Si bien el actor contaba con teléfono celular para comunicar sobre el lugar donde se hallaba, el traslado hacia el otro sitio donde se diligenció el comparendo, le impidió llegar antes de que este fuera impuesto.

Lo anterior demuestra efectivamente que el agente de la policía, no obstante que tiene el deber de escuchar a la persona y realizar una ponderación de los hechos a partir de los primeros datos obtenidos, lejos de buscar un acercamiento con la comunidad, dificultó los derechos de un ciudadano a proponer una situación alterna de identificación a la cédula de ciudadanía (la exhibición de la imagen escaneada en su celular) o de agotar la presentación física de tal documento en un término razonable que no superaba los 10 minutos, al impedir que Karen Joana pudiera proveerlo del mismo, pues al brindarse información que resultó errónea (involuntaria) a quien acompañaba al accionante en ese momento y que se había desplazado para asegurar la entrega física que reclamaba el agente, se generó un efecto negativo en la consecución de la identificación que redundó en la imposición de la sanción por la no presentación de la cédula de ciudadanía.

Sin embargo, se advierte que el agente de policía impuso el comparendo anotando lo siguiente sobre el comportamiento contrario a la convivencia: “Hechos: manifiesta el sujeto que el (sic) no tiene que darle la identificación a las unidades policiales que esta (sic) en desacuerdo porque tiene el documento de identidad”[117]. La anterior motivación la complementó en el Anexo 1 de la orden, en donde en la casilla correspondiente registró: “manifiesta que no es su deber presentar el documento de identidad físico a las unidades policiales y no tiene el documento físico en el momento”[118].

Tales aseveraciones denotan que el accionante buscó la forma de identificarse frente al patrullero a través de la imagen de la cédula de ciudadanía que tenía en el celular y que incluso intentó otra forma de hacerlo a través de la consecución del documento físico en un término prudente, pero este no lo permitió y decidió, por tanto, disponer su traslado al CAI para culminar el procedimiento. Ello expone el comparendo por sí mismo contradictorio, ya que, al pretenderse identificar al ciudadano a través del sistema Morforad y Apolo luego de no confiarse en lo que él expuso en el acto de requerimiento, no podría endilgarse que buscaba impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a la identificación o individualización.

El accionar de la patrulla policiva no solo desconoce el propósito del CNPC que en su primer artículo reviste a las disposiciones previstas en el código de carácter preventivo, sino que desborda aquella responsabilidad de las autoridades de respetar y hacer respetar los derechos y las libertades establecidos en el ordenamiento vigente, y promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos,

propiciando el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia (art. 10, ejusdem) a los que se refirió la Sala de Revisión previamente.

23. Respecto del caso en estudio y de cara a las pruebas recaudadas, advierte este Tribunal que el procedimiento adelantado en contra del actor no exhibe el carácter preventivo característico del trámite dispuesto por el legislador y, menos aún, que a través de la aplicación de la sanción al accionante (multa y actividad pedagógica) se buscara disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia, sino el de imponer la medida correctiva a toda costa.

Ello se deriva de las aserciones del actor y su acompañante, de lo anotado en el comparendo y de lo que exhibe el video realizado en el CAI Parque Bolívar, que demuestra la inicial exigencia del agente Murillo en que se le presente “el documento físico”[119], que el actor indica que lo llevaría desde su casa quien lo acompañaba, para luego simplemente exigir en varias ocasiones la firma y la huella del formulario.

Estima la Corporación que el comportamiento que afecta la relación entre las personas y las autoridades descrito en el numeral 3º del artículo 35 del CNPC consiste en que enfrente del abordaje que realice la autoridad de policía, la persona i) impida, ii) dificulte, iii) obstaculice o iv) se resista al procedimiento de identificación o de individualización, pero en ningún momento que no tenga consigo el documento de identidad físico, ya que, como se ha insistido, si bien la cédula de ciudadanía es el medio que por excelencia permite la identificación de los ciudadanos, en situaciones como la debatida y con fundamento en el carácter preventivo de las normas, la ponderación que realice la autoridad de policía debe permitir que este pueda, como criterio auxiliar, identificarse a través de otros medios con los que cuente y que le permitan a la autoridad advertir que se trata de la misma persona a la que requirió.

Con fundamento en lo expuesto en la parte dogmática de esta determinación se reitera que, en principio, no existe en el ordenamiento jurídico una norma que expresamente obligue a la persona a portar consigo su documento de identificación, por lo que si no existe una disposición que previamente lo imponga no es posible que el no llevarlo consigo, genere una sanción, pues, como se indicó, la Constitución carece de una teoría de los deberes como preceptos jurídicamente relevantes salvo que su desarrollo legal consagre

una sanción en caso de incumplimiento; de ahí que se haya indicado que excepcionalmente los deberes constitucionales son exigibles directamente.

En este sentido, la imposición de la sanción al actor de tutela, por no llevar consigo el documento de identificación físico, se estima violatoria del principio de tipicidad, pues evidentemente el NO portar la cédula de ciudadanía, no puede ser imputado al tipo sancionador, en tanto ninguno de los verbos rectores puede verse como la conducta concreta señalada de ajustarse a tales descripciones comportamentales. Ello no es óbice, sin embargo, para señalar la importancia de portar siempre la cédula de ciudadanía.

Es factible derivar la necesidad implícita de su portabilidad de la norma que en esta ocasión ocupa la atención de la Corte (art. 35-3), que establece como comportamiento contrario a la convivencia, “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al proceso de identificación o individualización”, lo cual significa que la conducta que puede llegar a ser sancionable se presenta cuando la persona imposibilita, hace difícil, se opone o se niega a ser identificada o individualizada, mas no cuando no lleva el documento de identificación consigo.

Lo anterior, toda vez que del contenido de la norma se puede desprender que al establecerse que un comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades lo constituye el acaecimiento de alguno de los verbos rectores descritos, la portabilidad del documento de identificación o de otro que se preste para tales efectos, se muestra consecuente con dicha exigencia, sin que ello implique, como se anotó, un deber constitucionalmente exigible y sancionable, pues para que ello sea así debe existir una norma legal que así lo exprese.

Con todo, se hace necesario que, a futuro, la Policía Nacional avance significativamente en nuevas tecnologías de la información que permitan de una forma expedita, la identificación de los ciudadanos a través de distintos métodos, que no solo cuenten con la posibilidad de ingresar el número de la cédula de ciudadanía y las huellas dactilares para lograr tal propósito, como sucede con los sistemas Morforad y Apolo (utilizados en el trámite surtido en el CAI), sino que además puedan usarse en el futuro seguramente, variables distintas como el reconocimiento de la voz, patrones de la retina, el rostro u otros. Más tecnología significa menor injerencia en las libertades y más eficiencia y efectividad en el

cumplimiento de los deberes misionales de tan importante institución.

24. La conducción del ciudadano al CAI San Antonio y el posterior “traslado para procedimiento policivo” al CAI Parque Bolívar. No obstante que al actor se le llevó inicialmente al CAI San Antonio para su identificación, el trámite procesal demuestra que posteriormente se utilizó el mismo vehículo de conducción inicial “para trasladarlo al CAI Bolívar para ser identificado por el sistema apolo y realizarle el procedimiento donde se le realiza una orden de comparendo, donde aproximadamente se demora 35 minutos en el CAI”[120].

En torno al traslado de lugar, la Sala de Revisión encuentra que la conversación sostenida entre los agentes Murillo Garay y Morales Tovar con el accionante deja entrever que esa conducción no fue debidamente registrada conforme lo manda el artículo 157 del CNPC y tampoco se le dio a conocer la manera en que sería adelantado el procedimiento[121], pues de acuerdo con la mentada disposición, no obstante que por regla general las medidas correctivas se deben aplicar en el sitio en el que se sucede el motivo, se puede “realizar un traslado inmediato y temporal de la persona cuando sea necesario para realizar el proceso verbal inmediato, y no sea posible realizarlo en el sitio por razones no atribuibles a la autoridad de policía”, cuyo traslado o permanencia en el sitio al que es trasladada, no puede exceder de seis horas.

La norma de carácter excepcionalísimo ordena que la persona se comunique con un allegado para indicar el motivo y sitio de traslado, lo que la autoridad deber informar a la persona y al superior, elaborando un informe donde consten los nombres e identificación del ciudadano, de quien da la orden y quien la ejecuta, el motivo, el sitio al que se le lleva, la justificación del tiempo empleado y el nombre del allegado, debiendo entregársele copia del informe, como lo establece el parágrafo de la mentada disposición.

No obstante, tales premisas no fueron cumplidas, según se desprende del trámite administrativo en la medida en que no se le informó al actor sobre tal procedimiento, ni se le permitió comunicar tal situación a quien él señalara. Tampoco existe un informe policivo que sustente el traslado y el actor no pudo tener acceso al mismo. Estas omisiones son relevantes, de cara al cumplimiento de deberes, pues, no son solo el aval del respeto a la libertad del ciudadano y la justificación de su restricción, sino además la justa explicación a

posibles imputaciones por conductas de abuso de autoridad, privación injusta de la libertad, prevaricato por omisión, entre muchas otras.

De un lado, para la Corte dicho trámite no se encuentra comprendido en el oficio S-2018 260288 ESCAN-CASAN-29.25 del 25 de noviembre de 2018 suscrito por el agente Murillo Garay, ya que no se advierte una justificación sobre tal proceder, que se debe derivar de “una razón no atribuible a la autoridad” (art. 157 del CNPC), pues como se desprende del caudal probatorio fue por indicaciones del agente que se hizo el traslado al CAI Parque Bolívar, donde finalmente se identificó al accionante a través del sistema con que allí se contaba.

Además, la Policía Nacional a efectos de ejercer adecuadamente su labor, según se ha explicado, debe estar dotada de los elementos que permitan la identificación de las personas a nivel nacional (entre los que se encuentran los sistemas de lectura de huellas digitales como Morforad y Apolo), sin que para hacerlo deban efectuar procedimientos de esta índole, esto es, traslados a unidades policiales que sin ser necesarios, conllevan la restricción de la movilidad y, por ende, la afectación de la libertad. La Corte es enfática en señalar que tales traslados no pueden constituirse en la regla general por ser de carácter exceptivo.

Estima la Corporación que por parte de los uniformados se ejecutó un procedimiento que excedió los cánones que guían la actividad de policía enmarcada en el CNPC y los estándares que sobre la función que cumple dentro de la sociedad ha establecido la Corte, pues no se le informó al ciudadano sobre la naturaleza del asunto, el lugar al que sería llevado y las razones de ello, así como tampoco se dio cumplimiento a la regulación que enmarca la figura del traslado de personas para el procedimiento policivo, que, se reitera, ha de ser excepcional.

Lo anterior porque con las herramientas de las que disponía la autoridad policiva (sistemas Morforad y Apolo), era posible y suficiente la identificación reclamada.

Por ello las unidades policiales deben contar con dispositivos tecnológicos que permitan identificar a las personas sin necesidad de traslado alguno, a través de mecanismos digitales en el mismo lugar del abordaje, es decir, por sistemas de dotación institucional que puedan llevar consigo, dada la naturaleza excepcional del traslado. Adicionalmente, deben

permitir, en aplicación de deberes como la transparencia, la eficacia, la intermediación y la celeridad y en consonancia con la necesaria evolución social[122] que propició, entre otros, la expedición de un nuevo CNPC, que las personas puedan identificarse a través de distintos métodos, ya que la teleología de la norma establecida en el numeral 3º del artículo 35 se relaciona con el hecho de impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al procedimiento de identificación, lo que entra en consonancia con lo expuesto sobre la necesidad de que la Policía Nacional, a futuro, avance significativamente en tecnologías de la información que permitan de una forma expedita, la identificación de los ciudadanos a través de distintos métodos.

Tampoco se evidencia el cumplimiento del adecuado procedimiento policial reglamentario cuando no se le permitió “comunicarse con un allegado o a quien pueda asistirlo para informarle el motivo y sitio de traslado”, lo que en todo caso hubiera facilitado la entrega de la cédula física en un menor tiempo, ya que Karen Johana, su acompañante, narró que una vez recuperó el documento lo llevó al CAI San Antonio y se desplazó a dos CAI más, sin que pudiera hallar al accionante, al que finalmente encontró en el CAI Parque Bolívar cuando ya contaba con la sanción, lo que indica que el documento hubiera podido ser entregado en caso de que el uniformado hubiera escuchado la propuesta inicial del accionante.

Tal situación a su vez es consecuente con el registro fílmico que dejó el actor en el video 2 anexo al trámite de tutela, en el que se escucha que el agente de policía le informa que lo llevaron a otro CAI “porque cambiaron la orden”[123], sin que a él le hubieran explicado el motivo, lo que desconoce el contenido del parágrafo del artículo 157 que indica que la autoridad que ordena y ejecuta el traslado, al constituir una medida excepcional, debe informar de ello a la persona trasladada y al superior jerárquico de la unidad policial, elaborando un informe motivado con lo indicado en la norma, sin que además se le entregara copia del informe como lo consagra la ley ya que el actor solo tuvo en su poder el comparendo.

En lo que atañe a la firma y huella que debió estamparse en el formulario, encuentra la Sala de Revisión que en este caso, en la casilla 11 del comparendo se registró: “se niega a firmar y poner la huella”, motivo para que en la resolución que resolvió el recurso de apelación se confirmara la imposición de la multa y la medida correctiva utilizando tal argumento en contra del ciudadano, como efectivamente se concluyó en tal acto cuando se dijo que tal

proceder reafirmaba “el comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades estipulado en el artículo 35 # 3 de la Ley 1801”[124].

Sobre lo acaecido con la firma y huella del actor se escenifica con claridad en el video 1 que entregó como prueba el accionante al momento de incoar la acción. A pesar de que en éste el agente Murillo Garay exige al actor en varias oportunidades que firme el comparendo y coloque su huella, este se niega a ello hasta que no se escriba lo por él indicado. Tampoco se evidencia la advertencia del agente Murillo o del patrullero Alberto Morales Tovar que lo acompaña en la diligencia de que se va a estampar una firma a ruego, de ahí que la orden finalmente sea signada por los dos uniformados, el primero, en la casilla de “firma del policía” y, el segundo, en la casilla “firma del entrevistado”, cuestiones que no le fueron aclaradas al actor.

De esta manera, estima la Corporación que el procedimiento adelantado en contra del accionante adoleció de varios defectos que tuvieron incidencia directa en las results de la actuación, pues tanto la multa como la actividad pedagógica fueron confirmadas a través de la resolución con fundamento en la falta de argumentación del accionante y en la renuencia a firmar y a estampar la huella en el formulario, cuestiones que representan una afectación de su derecho al debido proceso administrativo, con repercusiones en su esfera patrimonial, así como en el desarrollo normal de su vida dada la posible inclusión de su nombre en el boletín de responsables de la Contraloría General de la República y las consecuencias establecidas en el artículo 183 del CNPC.

Así resolvió la impugnación la inspección de policía en la resolución emitida el 28 de noviembre de 2018:

“Considerando que en el procedimiento que realizó el personal uniformado de la Policía Nacional, Estación Candelaria, con el propósito de conjurar un comportamiento contrario a la convivencia, se aplicaron los principios del procedimiento establecidos en el artículo 219 de la ley 1801 de 2016, para la imposición del comparendo conforme a ello, se procedió a imponer como medida correctiva la ‘participación programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia’ y se verifica en el comparendo que el ciudadano SEBASTIAN CORREA MONTTOYA, interpone el recurso de apelación, pero ante su inasistencia ante este superior y falta de argumentación para desatar el presente RECURSO DE APELACIÓN, no

queda otro camino que Confirmar la medida correctiva apelada, además de que, se verifica en el campo de observaciones del comparendo que dicho ciudadano se niega a firmar y a colocar la huella, reafirmando con dicho actuar el comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades, estipulado en el artículo 35 # 3 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de policía y Convivencia.

En virtud de lo anterior y aunado a ello, teniendo en cuenta la falta de interés por parte del presunto infractor, son razones más que suficientes para que este despacho confirme la medida correctiva impuesta al ciudadano SEBASTIAN CORREA MONTTOYA, en proceso de imposición del mencionado comparendo” (el subrayado y el resaltado se encuentran en el texto original).

Encuentra la Sala de Revisión, luego del traslado para procedimiento policivo efectuado al actor, que la actuación surtida al interior del CAI Parque Bolívar por los dos agentes que participaron en el trámite de la imposición del comparendo, vulneró el derecho al debido proceso administrativo en sus distintos componentes, desconociéndose el principio de legalidad, y los derechos de ser oído, de defensa y de contradicción.

25. La confirmación de la sanción en la inspección de policía. Un tercer escenario que de conformidad con el desarrollo de los sucesos igualmente constituye un espacio para la protección de los derechos del ciudadano, se halla en la inspección de policía, en tanto es allí donde se valora la actuación policiva y se avala o infirma, pues ante ese despacho se remite la actuación de quien conoce inicialmente del asunto luego de que se apela la medida correctiva impuesta, para que en tres días decida lo correspondiente, como lo consagra el parágrafo 1º del artículo 222 del CNPC.

No obstante que el accionante, partiendo de la base de lo que le fue informado en el CAI Parque Bolívar reclama en sede constitucional la oportunidad que no se le brindó de entrevistarse con el inspector, que lo escuchara y que le recibiera las pruebas con que contaba, el procedimiento verbal inmediato contenido en el artículo 222 del CNPC no habilita tales espacios de discusión, ya que luego de surtida la actuación por la autoridad policiva, éste debe remitirla en el término de 24 horas para que en tres días decida lo que en derecho corresponda.

Sin embargo, estima este Tribunal que, en el caso sometido a estudio, debido a la deficiente

información que se le brindó al accionante por la autoridad policiva, se le cercenó la oportunidad de que pudiera sustentar en debida forma su inconformidad con la medida aplicada y aducir los elementos probatorios que pretendía hacer valer. Así, dicho funcionario contó solamente con la información remitida por la autoridad policiva, entre la que se encontraba la sustentación del recurso por parte del actor basada en la tenencia de la imagen de la cédula de ciudadanía en el celular y el que le llevarían tal documento, al igual que el formulario sin la firma y la huella del accionante, motivos que encontró el inspector para advertir una sustentación deficiente.

La Sala de Revisión evidencia que la resolución confirmatoria se sustentó en la errada información que se le brindó al actor sobre el trámite que se surtiría en sede de la inspección de policía, pues de acuerdo con lo que quedó registrado en el video 2, el uniformado señaló al actor que en la inspección de policía recibían las apelaciones de lunes a viernes y si se sobrepasaba de los “cinco días” estas no tenían validez, por lo que se le invitó a que se desplazara a tal lugar, en el que podía sustentar el recurso y a lo mejor obtener la reducción de la sanción.

Es decir, lo que se le dio a entender al actor en medio del procedimiento policivo efectuado consistió en que ante el inspector de policía podía presentar los argumentos tendientes a rebatir la decisión de primera instancia y presentar allí los elementos de prueba que pretendía aducir a efectos de que la sanción aplicada le fuera revocada o se le rebajara con ocasión de lo que adujera, cuando la verdad es que todo ese procedimiento, esto es, la impugnación, la sustentación del recurso y la presentación de medios probatorios, se da en el momento en que se determina la comisión de la conducta, es decir, ordinariamente en el lugar de los hechos, o como ocurrió en este evento y de modo excepcional, en el CAI Parque Bolívar al que fue trasladado.

En esa medida se le cercenó al accionante la posibilidad de sustentar en debida forma el recurso interpuesto ante el uniformado y debatir la sanción impuesta con los elementos de prueba con que contaba, pues no fue informado, como era el deber del agente, sobre la naturaleza y las etapas del proceso que se surtía.

La Corte no busca referir que el actor no estaba en la capacidad de discernir por sí mismo el contenido de la norma y actuar conforme a éste, pero sí deja en claro que su comprensión

sobre su aplicación se dio en el preciso momento en que se presentaron los sucesos, es decir, el abordaje del patrullero, el traslado al CAI Parque Bolívar, el diligenciamiento del comparendo y su actuación posterior, pues fue en el instante mismo del procedimiento en que se vio precisado a actuar conforme se le indicaba. En esas condiciones cobra validez el desplazamiento que hiciera el miércoles siguiente ante la inspección de policía para presentar las pruebas con que contaba, y su intención de ser escuchado por el inspector.

Sin embargo, según lo indicado, la regulación del procedimiento verbal inmediato señala que es en el mismo escenario en que se plantea la posible comisión de la infracción, en que se ha de establecer el alegato de defensa y adjuntar los medios probatorios que deberán ser valorados para que ese conjunto probatorio con el que haya recopilado el agente de policía, sea enviado en 24 horas ante la inspección correspondiente para que decida lo correspondiente.

De modo que era necesario que en el acto de aplicación de la sanción, aparte de que el actor interpusiera el recurso, lo sustentara adecuadamente y aportara aquella grabación que realizó sobre la imposición del comparendo o las pruebas que pretendía hacer valer, pues el artículo 222 del CNPC refiere en este sentido una actuación que se desarrolla de manera expedita y que reserva en el agente de policía una primera ponderación de los hechos, que entonces demanda de tal autoridad una conducta acorde con dicha función, que en este caso no se presentó y que vulneró de manera flagrante el debido proceso administrativo del accionante.

Lo anterior permite aseverar que la escasa o deficiente información que se le brindó al actor acerca del procedimiento verbal inmediato, del traslado para el procedimiento policivo, de la posibilidad de firmar el comparendo sin que asumiera la responsabilidad de lo expuesto, de la oportunidad que tenía de realizar anotaciones al margen de que no firmara y estampara su huella, de la necesidad de sustentar el recurso de apelación en debida forma y de colocar a disposición los medios probatorios que había recopilado, para que todo ello fuera valorado por el inspector de policía que conocería del asunto, disminuyó de manera considerable sus derechos de defensa y contradicción.

El deber de la autoridad policiva, que se entiende que fue formada en el CNPC antes de su puesta en marcha y que continúa en ella a efectos de facilitar el entendimiento de sus

normas y su aplicación en los casos sometidos a su conocimiento (art. 236 del CNPC[125]), conllevaba también el informar adecuadamente al ciudadano sobre el procedimiento a realizar, cuestión de la que adolece el trámite surtido y que lleva a considerar el incumplimiento del parágrafo 2º del artículo 219[126] ejusdem, que obliga a la autoridad al momento de imponer una medida correctiva, a brindar toda la información relacionada con el procedimiento, los recursos y los términos de su interposición.

26. La secuencia temporal de los acontecimientos que se ha seguido permite afirmar que en este evento no se agotó el contenido dispuesto en el numeral 3º del artículo 35 del CNPC, ya que el accionante no impidió, dificultó, obstaculizó o se resistió al procedimiento de identificación o individualización, sino que la sanción finalmente se le impuso por no haber presentado el documento de identificación físico, lo que indica que los agentes de la Policía Nacional que adelantaron el trámite trasgredieron su derecho al debido proceso administrativo en varios de sus componentes.

En primer lugar, se violó el principio de tipicidad (legalidad) cuando del acervo probatorio se desprende, que la medida correctiva impuesta al accionante consistente en la multa general tipo 4 y la actividad pedagógica se aplicó, no por “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al procedimiento policivo de identificación o individualización” sino por la no portabilidad de la cédula de ciudadanía, lo cual, si bien es un deber ciudadano, el no llevarla consigo no se encuentra consagrado como conducta constitutiva de sanción.

De igual manera se vulneró el derecho del accionante a ser oído, a la defensa y a la contradicción, pues el procedimiento no le brindó la oportunidad de ser escuchado ni presentar argumentos que pudieran ser atendidos por los agentes de policía, que finalmente no le dieron referencias precisas sobre el procedimiento que se estaba adelantando, la indicación de que firmar el formulario no implicaba la aceptación de su responsabilidad ni menos aún sobre la manera en que se surtiría el recurso de apelación.

En suma, el trámite del procedimiento verbal inmediato adelantado en este caso constituyó una afectación a los derechos del accionante. No solo se vulneró el derecho a la legalidad en tanto se le sancionó por un comportamiento absolutamente atípico que no se encuentra estipulado en el CNPC como contrario a la convivencia, infringiendo la tipicidad, sino que se conculcaron los derechos de defensa y contradicción, en la medida en que no se

ponderaron las alternativas que propuso para su identificación, no se le brindó información precisa y veraz sobre la naturaleza y etapas del trámite que se adelantaba y se le impidió que pudiera rebatir en debida forma la sanción impuesta.

La tipicidad orienta en el ámbito sancionador, el principio de legalidad. El derecho a la legalidad, como derecho fundamental[127], lo consagra la Constitución en el artículo 29 y si entendemos que el hecho que dio lugar a la sanción, es atípico, deviene claro que se ha infringido el debido proceso y, en tales condiciones, debe revocarse la sentencia de única instancia para proteger los derechos del actor, dejando sin efectos jurídicos el acto mediante el cual se impuso la sanción y aquel mediante el cual se confirmó la misma, así como las medidas derivadas de ella, en caso de que se hubieren efectuado, lo que se realizará por el fallador.

Teniendo en consideración que existieron omisiones relevantes del cumplimiento de deberes a cargo de los miembros de la policía, que resultaron en una afectación evidente del derecho al debido proceso administrativo del accionante en cada una de las etapas del proceso, se muestra necesario ordenar a la Policía Nacional del Valle de Aburrá, que se inicie el proceso disciplinario a que haya lugar y, en todo caso, deberán compulsarse copias a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

27. Con todo, del análisis efectuado por la Corte, pueden extraerse las siguientes subreglas de decisión cuando se está frente al procedimiento verbal inmediato del artículo 222 del CNPC aplicable para el comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades contenido en el numeral 3º del artículo 35 ejusdem:

i) Es deber de las personas portar la cédula de ciudadanía, ya que este es el principal medio de identificación; sin embargo, no hacerlo no puede ser objeto de sanción, toda vez que no existe en el ordenamiento jurídico una norma que así lo consagre.

ii) Ante la exigencia de la exhibición de la cédula de ciudadanía que realiza la autoridad policiva para efectos de identificación o individualización la persona que no la porte puede acudir, como criterio auxiliar, a los distintos medios de prueba que tenga a su alcance, que en todo caso le permitan a la autoridad, en un término razonable, verificar que se trata de la misma a la que requiere.

iii) Cuando la autoridad policiva que exija el documento de identificación se encuentre frente a una persona que no lo posee y en vista de la idoneidad de tal medio para identificar, como criterio auxiliar debe emplear todos los métodos de que disponga para lograrlo, acudiendo incluso a los tecnológicos con los que cuenta la Policía Nacional para alcanzar tal cometido.

iv) El procedimiento verbal inmediato a aplicar ante comportamientos contrarios a la convivencia, empero los principios de oralidad y celeridad por los que está informado, debe garantizar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos a ser oídos, a la defensa y a la contradicción. A la persona se le debe comunicar el procedimiento a adelantar, los alcances del mismo y la forma en que puede ejercer sus derechos.

v) La medida excepcional de traslado para procedimiento policivo contenido en el CNPC solo debe utilizarse en caso de que se presente la hipótesis que lo autoriza, es decir, cuando no sea posible realizar el procedimiento en el sitio de los hechos por razones no atribuibles a la autoridad de policía, debiendo seguirse la regla general de que las medidas correctivas se aplican en el sitio en el que se sucede el comportamiento contrario a la convivencia. En caso de requerir el “traslado para procedimiento policivo”, la autoridad deberá ceñirse a la técnica estipulada al efecto en el artículo 157 del CNPC.

vi) Cuando la persona sujeta a la medida correctiva en el procedimiento verbal inmediato interponga el recurso de apelación contra lo resuelto, la autoridad policiva deberá informarle que la oportunidad de interposición del mismo implica que éste debe ser sustentado ante ella y allí mismo presentar los elementos de prueba que pretenda hacer valer para que con ello se resuelva la impugnación por el inspector de policía.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Medellín del 31 de diciembre de 2018 que negó la tutela invocada. En su lugar, conceder la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Sebastián Correa Montoya y, por tanto, dejar sin efectos

jurídicos el acto mediante el cual se impuso la sanción y aquel mediante el cual se confirmó la misma, así como las medidas derivadas de ella, en caso de que se hubieren efectuado.

Segundo.- Ordenar a la Policía Nacional del Valle de Aburrá, que inicie el proceso disciplinario a que haya lugar. En igual sentido, compulsar copias de esta decisión y del expediente de tutela a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Tercero.- Librar por la Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO A LA SENTENCIA T-385/19

EXPEDIENTE T-7.296.444

El anexo corresponde a la resolución emitida por la Inspección 10 D de Policía de Medellín, a través de la cual se confirmó la sanción impuesta al señor Sebastián Correa Montoya de multa y actividad pedagógica, de fecha 28 de noviembre de 2018.

“SECRETARIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

SUBSECRETARIA DE GOBIERNO LOCAL Y CONVIVENCIA

INSPECCION 10 “D” DE POLICIA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA

ODEN DE POLICIA No. 012

Medellín, Noviembre 28 de 2018

POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN

Número de comparendo

5-1-160418

Infractor

Sebastián Correa Montoya

Carrera 51 x calle 37 vía pública

Descripción de la conducta

artículo 35 numeral 3 “Impedir, dificultar obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de policía”

El suscrito Inspector 10 “d” de Policía Urbana, en uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía y Convivencia”, la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, la ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso y demás disposiciones legales que regulen la materia y considerando:

HECHOS

PRIMERO: Que mediante orden de comparendo 5-1-160418, de fecha 25 de noviembre de

2018, la Policía Nacional realizó proceso verbal inmediato, teniendo como infractor el señor SEBASTIAN CORREA MONTOYA, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.152.205.137, según procedimiento practicado por el patrullero CRISTIAN MURILLO GARAY -integrante patrulla cuadrante 39- quien informa que en hechos ocurridos el 25/11/2018 en la CARRERA 51 CON calle 37 vía pública, siendo las 15:27 horas el ciudadano antes mencionado no porta el documento de identificación y se niega a identificarse, comportamiento contrario a la convivencia, descrito en el artículo 35 # 3 de la Ley 1801 de 2016, el cual que fue allegado a este despacho el día 25/11/2018, mediante oficio No. S-2018 260288-DISP3-ESCAN 29.25, junto con un escrito aclaratorio donde manifiesta el patrullero que elaboro el comparendo: 'Es necesario trasladar al sujeto antes mencionado, no porta el documento de identificación y se niega a identificarse, por lo que es trasladado al CAI Bolívar para ser identificado plenamente por el sistema Apolo. Aduce el comparendo que el sujeto manifiesta que él no tiene que darle la identificación a las unidades policiales, que está en desacuerdo, porque tiene el documento de identidad. Interponiendo recurso de apelación'; comportamiento que contempla como medida correctiva multa general tipo 4 conforme a la ley y dentro de los cánones del proceso único de policía.

SEGUNDO: En el referenciado proceso, la Policía Nacional impuso como medida correctiva 'Participación Programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia' señalando al señor SEBASTIAN CORREA MONTOYA, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.152.205.137, como responsable de los comportamientos establecidos en el numeral 3 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, que establece: Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. 'Impedir, dificultar obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de los autoridades de policía'.

TERCERO: Que el día de hoy 28 noviembre de 2018 y estando el despacho dentro de los términos para resolver el recurso de Apelación del comparendo # 5-1-160418, compareció el presunto infractor, señor SEBASTIAN CARDONA MONTOYA, quien en versión libre y espontánea adujo: 'Me presento a este despacho para solicitar apelación sobre el comparendo interpuesto el día 25 de noviembre de 2018, realizado en exposiciones', ante tal situación esta agencia administrativa, le advierte que la apelación ante la medida impuesta por la PONAL consistente en la Participación Programa Comunitario o Actividad Pedagógica de Convivencia, ya se interpuso ante el funcionario que adoptó la medida y es

ante este mismo que debió de sustentarlo, presentando los argumentos de inconformidad, para que el Ad-Quem desate el recurso y lo resuelva, tal y como se está procediendo en este momento procesal.

CUARTO: Que en aras de garantizar el debido proceso y demás garantías constitucionales en la determinación del comportamiento contrario a la convivencia y a la medida correctiva impuesta, este despacho procede a resolver el RECURSO DE APELACIÓN que fue señalado en el Comparendo # 5-1-160418.

CONSIDERACIONES

Que el Código Nacional de Policía y Convivencia establece los comportamientos favorables y contrarios a la convivencia, brindando claridad a los ciudadanos sobre la necesaria regulación de sus conductas en materia de convivencia y las autoridades de policía, sobre los comportamientos objeto de medida correctiva.

La actividad de policía es el ejercicio de materialización de los medios y medidas correctivas de acuerdo con las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias conferidas a los uniformados de policía nacional, para concretar y hacer cumplir las decisiones dictadas en ejercicio del poder y la función de policía, a las cuales está subordinada. La actividad de policía es una labor estrictamente material y no jurídica y su finalidad es la de preservar la convivencia y restablecer todos los comportamientos que la alteren.

El derecho de policía fue creado para proteger el orden público a nivel nacional, departamental y municipal todo en pro de una convivencia ciudadana entre las personas que integran la sociedad y tiene que estar permeado por los principios establecidos por la Constitución Política tales como el principio de legalidad y el debido proceso.

Considerando que en el procedimiento que realizó el personal uniformado de la Policía Nacional, estación Candelaria, con el propósito de conjurar un comportamiento contrario a la convivencia, se aplicaron los principios del procedimiento establecidos en el artículo 219 de la Ley 1801 de 2016, para la imposición del comparendo conforme a ello, se procedió a imponer como medida correctiva la 'participación programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia' y se verifica en el comparendo que el ciudadano SEBASTIAN CORREA MONTOYA, interpone el recurso de apelación, pero ante su inasistencia ante este

superior y falta de argumentación para desatar el presente RECURSO DE APELACIÓN, no queda otro camino que confirmar la medida correctiva apelada, además de que, se verifica en el campo de observaciones del comparendo que dicho ciudadano se niega a firmar y a colocar la huella, reafirmando con dicho actuar el comportamiento que afecta las relaciones entre las personas y las autoridades, estipulado en el artículo 35 # 3 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de policía y Convivencia.

En virtud de lo anterior y aunado a ello, teniendo en cuenta la falta de interés por parte del presunto infractor, son razones más que suficientes para que este despacho confirme la medida correctiva impuesta al ciudadano SEBASTIAN CORREA MONTOYA, en proceso de imposición del mencionado comparendo.

Sin más consideraciones y atendiendo los principios del debido proceso y conforme a la motivación que antecede, LA INSPECCIÓN DIEZ "D" DE POLICIA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, en ejercicio de la función de Policía, por autoridad de la Ley y por medio de la ORDEN DE POLICÍA N° 012.

RESUELVE

PRIMERO: ORDENAR la Imposición de la MULTA GENERAL TIPO 4 al ciudadano (a) SEBASTIAN CORREA MONTOYA identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 1.152.205.137, por la comisión del comportamiento contrario a la convivencia establecido en el # 3 del Artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 que señala: 'Impedir, dificultar obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de los autoridades de policía'.

SEGUNDO: IMPONER al señor(a) SEBASTIAN CORREA MONTOYA identificado(a) con la cédula de ciudadanía N°1.152.205.137, COMO MEDIDA CORRECTIVA LA MULTA GENERAL TIPO 4 en cuantía de 32 salarios mínimos diarios legales vigentes (SMDLV), equivalentes a OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTICINCO PESOS MIL... (\$833.325.00), que deberá sufragar a favor del Municipio de Medellín dentro del primer mes contado a partir de la ejecutoria de la decisión, so pena de las demás consecuencias jurídicas que se generan por su no pago, conforme a lo consagrado en los Artículos 182, 183 y 184 de la Ley 1801 de 2016.

TERCERO: ADVERTIR que conforme a lo consagrado en el inciso 3 del párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 'Código Nacional de Policía y Convivencia'; la persona que pague, la multa durante los cinco (05) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago; también se advierte que el párrafo transitorio del mismo artículo indica que durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una Multa General tipo 3 o 4, podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de Policía competente que se les permita participar en programa o actividad pedagógica de convivencia, dentro de los cinco (05) días siguientes a la expedición del comparendo.

CUARTO: CONFIRMAR la actuación del agente de policía, al aplicar la medida correctiva señalada en el comparendo 5-1-160418 que fue impuesta al ciudadano SEBASTIAN CORREA MONTOYA, identificado (a) con cédula de ciudadanía No. 1.152.205.137, en proceso de imposición del mencionado comparendo por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído, consistente en PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDAD PEDAGÓGICA DE CONVIVENCIA, descrita en el Art 175 de la Ley 1801 de 2016, que se realizará en fecha, hora y lugar programado por el Instituto Tecnológico Metropolitano ITM en su sede de Prado centro de la ciudad de Medellín. Se le ordena la asistencia sin falta. Deberá presentarse inmediatamente en las instalaciones del ITM para programar el curso.

QUINTO. ADVERTIR a la citada persona que el incumplimiento a la orden policiva impartida le acarreará las sanciones previstas por la Ley 1801 de 2016 en el artículo 212, y entre otras, puede incurrir presuntamente en el delito de fraude a resolución judicial o administrativa de policía, consagrado en el artículo 454 del Código Penal.

SEXTO: Una vez el ciudadano cumpla con lo establecido en los artículos segundo y cuarto de la presente orden, se procederá a la DESANOTACIÓN del señor SEBASTIAN CORREA MONTOYA identificado(a) como se dijo anteriormente, del Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional.

SEPTIMO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno y será notificada por el medio más eficaz y expedito”.

[1] Las copias obran de folios 13 a 17 del cuaderno 1.

[2] Fl. 20.

[3] “Carácter público de las actividades de policía. Todo procedimiento policivo podrá ser grabado mediante cualquier medio de las tecnologías de información y comunicación, por lo que le está prohibido a cualquier persona, salvo las restricciones expresas de ley, impedir que sean realizadas dichas grabaciones. // La autoridad de policía que impida la grabación de que trata este artículo sin la justificación legal correspondiente incurrirá en causal de mala conducta”.

[4] Morforad es, junto con Apolo, uno de los sistemas de identificación de la Policía Nacional que mediante el ingreso del número de la cédula de ciudadanía y la lectura de la huella dactilar, se establece si existen órdenes judiciales vigentes expedidas por las autoridades colombianas. Consultado en <https://www.policia.gov.co/noticia/despliegue-de-planes-masivos-de-control>

[5] Fl. 21.

[6] Fls. 24 a 25.

[7] El artículo 180 del CNPC establece que la multa “es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa (...) Las multas se clasifican en generales y especiales. Las multas generales se clasifican de la siguiente manera: (...) Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdv)”.

[8] Documentos obrantes de folios 25 a 32.

[9] Fls. 35 a 38.

[10] A Sebastián Correa Montoya se le notificó personalmente el 3 de enero de 2019 y se le entregó copia de la sentencia (fl. 39). El Inspector de Policía recibió el 2 de enero de 2019 la copia de la sentencia enviada con el oficio 3367 (fl. 41).

[11] Cuaderno original 2, fls. 1 a 23.

[12] Cuaderno original 2, fl. 24.

[13] Cuaderno original 2, fls. 27 a 32.

[14] Por la Secretaría General de la Corte se extendió el Despacho Comisorio 003 del 30 de mayo de 2019 ante el Juzgado Penal del Circuito de Medellín (fl. 36).

[15] Cuaderno original 2, fls. 86 a 87.

[16] La comisión fue cumplida por el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Coordinación del Centro de Servicios Judiciales de Medellín.

[17] Declaración recibida por comisionado el 10 de junio de 2019 (fl. 88).

[18] Declaración recibida por comisionado el 10 de junio de 2019 (fl. 89).

[19] Cuaderno original 2, fls. 39 a 78.

[20] Cuaderno original 1, fl. 13.

[21] Cuaderno original 1, fl. 14.

[22] Cuaderno original 1, fls. 15 a 16.

[23] Cuaderno original 1, fls. 17 a 18.

[24] Cuaderno original 1, fl. 19.

[25] Cuaderno original 1, fl. 20.

[26] Cuaderno original 1, fl. 26.

[27] En dicho oficio se especifica sobre el traslado del ciudadano lo siguiente: “Una vez diligenciada la orden de comparendo arriba relacionaba; Se (sic) aclara que es necesario trasladar al sujeto antes mencionado por el motivo que no porta el documento de identificación y se niega a identificarse, por tal motivo se le informa al suboficial de la vigilancia X3 y se le solicita un vehículo para trasladarlo al CAI Bolívar para ser identificado plenamente por el sistema apolo y realizarle el procedimiento donde se le realiza una orden

de comparendo, donde aproximadamente se demora 35 minutos en el CAI” (fl. 29 cuaderno 1).

[28] Cuaderno original 2, fl. 46.

[29] Cuaderno original 2, fl. 49.

[30] Cuaderno original 2, fl. 50.

[31] Se guía la Sala de Revisión para el desarrollo de este acápite en las sentencias T-245 y T-030 de 2018.

[32] Sentencia SU-439 de 2017.

[33] Debe destacarse que las accionadas son autoridades públicas. Los uniformados Cristian Murillo Garay y Alberto Morales Tovar pertenecen al cuerpo de la Policía Nacional, entidad pública adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, creada mediante la Ley 1000 de 1891, artículo 218 de la Constitución y la Ley 62 de 1993. Respecto a la naturaleza del cargo de Inspector de Policía, se parte de la base del artículo 5º de la Ley 909 de 2004, “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, que se complementa con el Decreto 785 del 17 de marzo de 2005, “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004”, que a su vez establece: “artículo 18. Nivel profesional. El Nivel Profesional está integrado por la siguiente nomenclatura y clasificación específica de empleos: (...) 233: Inspector de Policía Urbano Categoría Especial y 1ª Categoría”.

[34] En cuanto a la legitimación por pasiva, esta Corporación ha expuesto que ella “hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la afectación del derecho fundamental” (sentencia T-683 de 2017).

[35] De conformidad con este presupuesto, esta Corporación ha indicado que la acción de tutela debe ser utilizada en un término prudencial, “razonable y proporcionado” (sentencia T-219 de 2012, reiterada, entre otras, en las sentencias T-695, T-070 de 2017 y T-277 de

2015)[35], el cual debe examinarse a partir del hecho que conculca el derecho fundamental (sentencia SU-439 de 2017), toda vez que el remedio constitucional pierde su sentido y razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, cuando el paso del tiempo desvirtúa su inminencia (sentencia T-275 de 2012).

[36] Cuaderno original 2, fl. 49.

[37] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

[39] Sentencias SU-339 de 2011; T-179 de 2003; T-620 de 2002; T-999, T-968 y T-875 de 2001; y T-037 de 1997.

[40] En este sentido las Sentencias T-179 de 2003; T-500 y T-135 de 2002; T-1062 y T-482 de 2001; SU-1052, T-815, T-418 y T-156 de 2000; T-716 y SU-086 de 1999; T-554 de 1998; y T-287 de 1995.

[41] Sentencias T-127 de 2001, T-384 de 1998 y T-672 de 1998.

[42] Sentencia T-332 de 2018.

[43] “Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel”.

[44] Arts. 229 a 241 del CPCA.

[45] “Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o

en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. // La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. // Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

[46] Sentencia T-376 de 2016.

[47] Estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 del CPACA.

[48] Ver, entre otras, las sentencias T-295 de 2018, T-421 de 2017 y T-338 de 2015.

[49] En estos eventos la Corporación se ha referido a las actuaciones de los servidores públicos (sentencias T-164 de 2018 y SU-159 de 2002), y de los entes departamentales (sentencia T-200 de 2013).

[50] La revisión del CNPC de cara a la fecha de los sucesos acusados de violar las garantías básicas del ciudadano permite advertir que como consecuencia de la sanción impuesta el accionante no solo pudo haberse constituido en mora en el pago de la obligación con los efectos que ello conlleva (art. 182 CNPC), sino que además al no cancelarla se le pueden aplicar las prohibiciones que establece el CNPC (art. 183).

[51] Numeral séptimo de la parte resolutive de orden de policía nro. 012: “Contra la presente decisión no procede recurso alguno y será notificada por el medio más eficaz y expedito”.

[52] Sentencia C-491 de 2016. Cfr. Sentencia C-506 de 2002.

[53] Sentencia C-506 de 2002.

[54] Sentencia C-412 de 2015.

[55] Sentencia T-051 de 2016.

[56] Sentencia C-491 de 2016.

[57] Cfr. Sentencias C-1189 y T-746 de 2005; T-772 de 2003; y T-165 de 2001.

[58] Sentencia C-980 de 2010.

[59] La Corte en la sentencia C-851 de 2013 señaló: “De este modo, el principio de legalidad tiene importantes funciones reconocidas por la jurisprudencia: (1) de un lado, protege la libertad al garantizar su ejercicio restringiendo intervenciones que la limiten cuando no existe una norma que así lo autorice; (2) de otro lado protege la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos, por lo cual se asegura el carácter democrático del Estado; (3) además, garantiza el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas”.

[60] En torno a ello, la sentencia C-242 de 2010, estimó: “En el ámbito del derecho administrativo sancionador el principio de legalidad se aplica de modo menos riguroso que en materia penal, por las particularidades propias de la normatividad sancionadora, por las consecuencias que se desprenden de su aplicación, de los fines que persiguen y de los efectos que producen sobre las personas. Desde esta perspectiva, el derecho administrativo sancionador suele contener normas con un grado más amplio de generalidad, lo que en sí mismo no implica un quebrantamiento del principio de legalidad si existe un marco de referencia que permita precisar la determinación de la infracción y la sanción en un asunto particular. Así, el derecho administrativo sancionador es compatible con la Carta Política si las normas que lo integran –así sean generales y denoten cierto grado de imprecisión– no dejan abierto el campo para la arbitrariedad de la administración en la imposición de las sanciones o las penas. Bajo esta perspectiva, se cumple el principio de legalidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador cuando se establecen: (i) “los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada”; (ii) “las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta”; (iii) “la sanción que será impuesta o, los criterios para determinarla con claridad.”.

[61] Sentencia C-530 de 2003.

[62] Sentencia SU-1010 de 2008.

[63] Sentencia C-595 de 2010.

[64] Sentencia T-544 de 2015.

[65] Sentencia T-051 de 2016.

[66] Sentencia T-461 de 2003.

[67] Sentencia C-034 de 2014 (Cfr. sentencia T-051 de 2016).

[68] Sentencia T-008 de 1992.

[69] Arts 1º, 2º, 3º, 5º, 7º y 8º.

[70] Sentencia T-406 de 1992.

[71] Sentencia C-309 de 1997.

[72] Cfr. Sentencias C-010 de 2000 y T-1319 de 2001.

[73] Corte Interamericana. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr.21, criterio reiterado en el caso Velásquez Rodríguez. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 165. Igualmente en el caso Godínez Cruz. Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 174.

[74] Ver los artículos 1º de la Convención Interamericana y 2º del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

[75] “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

[76] Sobre los deberes constitucionales en general, ver, entre otras, las sentencias SU-747 de 1998, SU-200 de 1997 y T- 125 de 1994. Sobre los deberes específicos en relación con el orden público y la administración de justicia, ver, entre otras, las sentencias C-037 de 1996; C-511, C-406, C-179 y C-058 de 1994; y C-035 de 1993. Y para el deber de colaboración con la justicia, ver las sentencias SU-747 de 1998 y SU-200 de 1997.

[77] Sentencia C-024 de 1994.

[78] Art. 11 del CNPC.

[79] Art. 16 del CNPC.

[80] Art. 20 del CNPC.

[81] También se reconoce un poder de policía subsidiario en las asambleas departamentales y el concejo del Distrito Capital de Bogotá, y un poder residual de policía a los demás concejos distritales y a los concejos municipales.

[82] Sentencias C-082 de 2018, C-813 de 2014 y C-241 de 2010.

[83] Artículo 1º. “Objeto. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo”. Artículo 8º. “Principios. (...) 13. Necesidad. Las autoridades de policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto”. Artículo 172. “Objeto de las medidas correctivas. Las medidas correctivas, son acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. // Parágrafo 1º. Las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio. Por tal razón, deberán aplicarse al comportamiento contrario a la convivencia las medidas correctivas establecidas en este código y demás normas que regulen la materia”.

[84] Artículo 10º. “Son deberes generales de las autoridades de policía: 1. Respetar y hacer respetar los derechos y las libertades (...). 2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución,

las leyes, las normas contenidas en el presente Código, las ordenanzas, los acuerdos, y en otras disposiciones que dicten las autoridades competentes en materia de convivencia. 3. Prevenir situaciones y comportamientos que ponen en riesgo la convivencia. (...) 5. Promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos como vía de solución de desacuerdos o conflictos entre particulares, y propiciar el diálogo y los acuerdos en aras de la convivencia, cuando sea viable legalmente. (...) 9. Aplicar las normas de policía con transparencia, eficacia, economía, celeridad y publicidad, y dando ejemplo de acatamiento de la ley y las normas de convivencia. 10. Conocer, aplicar y capacitarse en mecanismos alternativos de solución de conflictos y en rutas de acceso a la justicia (...)."

[85] Sentencia C-391 de 2017.

[86] El artículo 213 del CNPC señala los principios del procedimiento de policía: "Son principios del procedimiento único de policía: la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe".

[88] Art. 5 del CNPC.

[89] Art. 150 del CNPC.

[90] Art. 172 del CNPC.

[91] *Ibídem*.

[92] Parágrafo 1º del art. 172 del CNPC.

[93] Parágrafo 2º del art. 172 del CNPC.

[94] De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, cada una de tales acepciones tiene el siguiente significado: i) Impedir: 1. Tr. Estorbar o imposibilitar la ejecución de algo. 2. Tr. Poét. Suspende, embargar. ii) Dificultar: 1. Tr. Poner dificultades a las pretensiones de alguien, exponiendo los estorbos que a su logro se oponen. 2. Tr. Hacer difícil algo, introduciendo obstáculos o inconvenientes que antes no tenía. 3. Tr. Tener o estimar algo por difícil. iii) Obstaculizar: Tr. Impedir o dificultar la consecución de un principio. iv) Resistir: 1. Tr. Tolerar, aguantar o sufrir. 2. Tr. Combatir las pasiones, deseos, etc. 3. Intr. Dicho de un cuerpo o de una fuerza: oponerse a la acción o violencia de otra. 4.

Intr. Dicho de una persona o de un animal: pervivir. 5. Intr. Dicho de una cosa: durar (continuar sirviendo). Este coche todavía resiste. 6. Intr. Repugnar, contrariar, rechazar, contradecir. 7. Prnl. Dicho de una persona: oponerse con fuerza a algo. Se resistió a ser detenido. 8. Prnl. Dicho de una cosa: oponer dificultades para su comprensión, manejo, conocimiento, realización, etc. Este problema se me resiste.

[95] Sentencia C-488 de 1996.

[96] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.

[97] Sentencia T-023 de 2016.

[98] Sentencia T-1000 de 2012.

[99] Ibídem.

[100] Actual Código de Procedimiento Penal.

[101] Tal como sucede con la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, promover acciones de inconstitucionalidad y desempeñar cargos públicos, entre otros (arts. 40, 99, 103, 107, 241 de la Carta).

[102] El artículo 2º de la Ley 906 de 2004 consagra: “Libertad. Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad. Nadie podrá ser molestado en su persona ni privado de su libertad sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, emitido con las formalidades legales y por motivos previamente definidos en la ley (...)”.

[103] Sentencia C-163 de 2008.

[104] El artículo 28 superior estipula que: “Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley (...)”.

[105] Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación al derecho a la libertad personal, prescribe: “Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella (...). De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto al derecho de libertad personal establece: “Artículo 9. 1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. 2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella (...)”.

[106] Sentencia C-176 de 2007.

[107] La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia recordó recientemente (CSJ, SP4710-2018, 31 de octubre de 2018, rad. 48907), que el “principio de derecho penal mínimo”, o de mínima intervención del aparato represor estatal, explica que la utilización del derecho penal como medio de control no resulta válido frente a todas las situaciones que en el conglomerado social se presenten, sino como herramienta extrema -ultima ratio- cuando no hay, o han fracasado otros mecanismos de contención, y solo para proteger los bienes jurídicos más importantes para la vida en comunidad respecto de agresiones verdaderamente graves e intolerables.

[108] CSJ, SP15490-2017, 27 de septiembre de 2017, rad. 47862.

[109] Lo hizo la Corte al estudiar la constitucionalidad de los artículos 56, 58, 62 y 83 del anterior Código de Policía (Decreto 1355 de 1970).

[110] La Corte estudió la constitucionalidad de la facultad de retención transitoria establecida en el artículo 192 del Decreto 1355 de 1970 (anterior Código de Policía) y declaró inexecutable su aplicación.

[111] Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 16 de febrero de 2009, fundamentos 50 a 53. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, misión a Colombia del 1º al 10 de octubre de 2008: “(...) La facultad de detención preventiva administrativa de los agentes de la Policía Nacional no se ha determinado con la precisión y el rigor que exige la libertad individual. Aunque el Código Procesal Penal establece que los agentes de policía sólo podrán detener a una persona con una orden de captura emitida por un juez competente o cuando se trate de casos de flagrancia, algunos agentes policiales interpretan que están facultados a detener personas por otros motivos que resultan amplios e imprecisos sin estar sujetos a control judicial. Es el caso de las detenciones motivadas por alto grado de excitación; molestar a transeúntes; ebriedad o de personas que representan un riesgo para sí mismos o para los pobladores. Esto ha provocado que los agentes de policía conduzcan a las estaciones de policía a ciudadanos, por lo general socialmente vulnerables, sin justificación legal y, lo que es más grave, sin mantener un registro de dichas capturas ni del período de su detención. (...). Sería conveniente que una nueva norma legal precisase con claridad las facultades de detención de la Policía Nacional en estos casos, ratificando la vigencia del principio de reserva judicial y que no procede detener a personas con simples fines de comprobación de identidad, para examinar si tienen deudas pendientes con la Justicia o por simples razones de protección del detenido. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en su sentencia C-024 de 1994 ya mencionada, ha permitido la aplicación del artículo 77 del Código Nacional de Policía y el abuso de la detención preventiva administrativa, la que además se aplica sin los resguardos necesarios. Aunque la Corte consideró que esta medida debía ser aplicada excepcionalmente y sólo cuando existiesen motivos fundados, objetivos y ciertos, la Policía Nacional sigue deteniendo en función de simples sospechas; con fines distintos a los de constatación de hechos objetivos o de verificación y sin que exista situación de urgencia o inminente peligro. Esta práctica es contraria a los principios de legalidad, igualdad, no discriminación, necesidad y proporcionalidad.”. Texto completo en el link, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8051.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/8051>.

[112] Folio 89 del cuaderno 2.

[113] Se refiere la Sala a los sistemas Morforad y Apolo, concebidos como sistemas de identificación de la Policía Nacional que mediante el ingreso del número de la cédula de

ciudadanía y la lectura de la huella dactilar, se establece si existen órdenes judiciales vigentes expedidas por las autoridades colombianas. Consultado en <https://www.policia.gov.co/noticia/despliegue-de-planos-masivos-de-control>

[114] “Carácter público de las actividades de policía. Todo procedimiento policivo podrá ser grabado mediante cualquier medio de las tecnologías de información y comunicación, por lo que le está prohibido a cualquier persona, salvo las restricciones expresas de ley, impedir que sean realizadas dichas grabaciones. // La autoridad de policía que impida la grabación de que trata este artículo sin la justificación legal correspondiente incurrirá en causal de mala conducta”.

[115] La declaración del accionante indicó que se dirigía con Karen Joana a la finca de su abuelo (fl. 89 del cuaderno 2).

[116] Karen Joana narró que lo buscó en el CAI San Antonio y en dos CAI más sin encontrarlo. Dijo que cuando lo halló, se le había impuesto el comparendo (fl. 88 del cuaderno 2).

[117] Casilla 5 de la orden de comparendo.

[118] Casilla 2 del Anexo a la orden de comparendo o medida correctiva.

[119] La conversación se sostiene de la siguiente forma: Agente Cristian: Présteme el documento físico que manifiesta tener ahí, préstemelo, préstemelo. Sebastián: Ya lo tengo. Agente Cristian: Por eso, dónde lo tiene, dónde lo tiene. Sebastián: Ya, ya, mi novia está llegando ahí.

[120] Oficio S-2018 260288 ESCAN-CASAN 29.25 del 25 de noviembre de 2018 (fl. 27 cuaderno 1).

[121] En este caso, en la casilla 4 del comparendo se registró en un primer momento la “orden de policía” establecida en el artículo 150 del CNPC, que implica el mandato emanado del agente de policía hacia el actor tendiente a superar el comportamiento que presuntamente afecta las relaciones entre las personas y la autoridad, y en segundo término, el traslado para procedimiento policivo que fue utilizado con el actor y que reclamaba unas medidas especiales, según el artículo 157 ejusdem.

[122] En la exposición de motivos del Gobierno para la expedición de la Ley 1801 de 2016 se sostuvo: “El proceso de revisión, actualización y adecuación del Código Nacional de Policía es una necesidad inaplazable, ante las notables limitaciones del Código vigente, por razón del tiempo transcurrido, del contexto social y jurídico para el cual fue creado, al igual que las sentencias de inexecuibilidad de algunos de sus apartes. La Policía Nacional por mandato constitucional, está encargada de garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas, para lo cual requiere, además del compromiso de sus integrantes, contar con herramientas legales adecuadas que establezcan los límites para el ejercicio de las actividades que se dan dentro del desarrollo de la convivencia ciudadana. La norma vigente en la actualidad, no responde a la realidad que vive el país después de promulgada la Carta Política de 1991, y por obvias razones, en algunos de sus apartes contradice la norma superior y por ende no es aplicable de manera legal”.

[123] Cfr. Video 2 del cd que se encuentra a folio 20 del cuaderno original 1.

[124] Parte considerativa de la resolución del 28 de noviembre de 2018 emitida por el inspector (cuaderno original 1, fl. 14).

[125] El artículo 236 del CNPC establece: “Programa de educación y promoción del Código. El Gobierno Nacional, a través de las autoridades competentes, deberá diseñar programas, actividades y campañas de promoción en todo el territorio nacional, de las disposiciones más relevantes contenidas en el presente Código, especialmente de los comportamientos contrarios a la convivencia y las consecuencias que se derivan de su realización, con el fin de que la ciudadanía conozca y se actualice en torno a los aspectos trascendentales de esta ley. // Así mismo deberá adelantar jornadas de capacitación y formación del nuevo Código de policía y convivencia a las autoridades de policía, a partir de su promulgación (...)”.

[126] “Procedimiento para la imposición de comparendo (...) Parágrafo 2°. Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos”.