

El proceso verbal abreviado en el Código Nacional de Policía y Convivencia, y la presunción de veracidad por su inasistencia

Juan Camilo Pulido Riveros*

Resumen

En este documento se hará una breve reseña acerca del proceso verbal abreviado en el Código Nacional de Policía y Convivencia, ley 1801 de 2016. Asimismo, se abordará una breve reflexión de la presunción de la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción por la inasistencia a la audiencia, tema abordado recientemente por la sentencia C-349 del 2017 proferida por la Corte Constitucional.

Palabras clave: Proceso verbal abreviado, Código Nacional de Policía y Convivencia, Presunción de la veracidad, Sentencia C-349 del 2017.

Abstract

This document will briefly outline the abbreviated verbal process in the National Code of Police and Coexistence, Law 1801 of 2016. It will also deal with a brief reflection on the presumption of the veracity of the facts constituting the infringement by the lack of attendance at the hearing, a subject recently addressed by the sentence C-349 of 2017 issued by the Constitutional Court.

Keys words: Verbal Process Abbreviated, National Code of Police and Coexistence, Presumption of the Veracity, Sentence C-349 of 2017.

* Abogado egresado de la Universidad Nacional de Colombia (UN), especialista en Derecho Privado Económico de esa misma Universidad, especialista en Derecho Contractual de la Universidad del Rosario (UR) y especialista en Derecho Comercial de la UR. Magister en Derecho de la UN. Miembro del Grupo de Investigación en Política y Legislación en Biodiversidad, Recursos Genéticos y Conocimiento Tradicional –PLEBIO–, de la UN. Durante su pregrado en esa universidad, fue también miembro de los grupos de investigación “Centro de Contratación Internacional” y “Derecho y Economía, Comercio Silencioso”. Actualmente, es docente de tiempo completo del área de Derecho Privado la Universidad Manuela Beltrán.–jucpulidori@unal.edu.co

1. Introducción

El Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante CNPC), fue adoptado mediante la Ley 1801 de 2016, 'Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia', publicada en el Diario Oficial número 49949 del 29 de Julio de 2016; éste comenzó a regir luego de los seis (06) meses desde su promulgación, es decir, a partir del 30 de enero del año 2017 en todo el territorio colombiano¹.

Según se lee en la página web de la Policía Nacional de Colombia, el CNPC es "la primera herramienta con la que cuentan todos los habitantes del territorio y las autoridades para resolver los conflictos que afectan la convivencia y con la cual se puede evitar que las conductas y sus consecuencias trasciendan a un problema de carácter judicial e inclusive de carácter penal" (Policía Nacional de Colombia, s.f.). Éste, surgió como fruto del proyecto de ley presentado ante el Congreso de la República por iniciativa del Gobierno Colombiano en el año 2014² (Colomna, 2014).

El CNPC está integrado por 243 artículos e incorpora tres libros: el primero de ellos, está referido al objeto del código, ámbito de aplicación, bases de la convivencia, y autonomía del acto y del procedimiento de policía; el libro segundo, trata acerca de la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia; y el tercer libro, se refiere a los medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos y mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos.

En la exposición de motivos del proyecto de ley³, entre algunas otras razones para adoptar el CNPC, el Gobierno mencionó que el proceso de revisión, actualización y adecuación del antiguo Código de Policía (Decreto 1355 de 1970) era una necesidad inaplazable, ante las notables limitaciones del anterior código, en razón al tiempo transcurrido, al contexto social y jurídico para el cual fue creado, al igual que las múltiples sentencias de inexequibilidad de algunos de sus apartes; haciéndose *imperativa su adecuación a los desafíos que impone el siglo XXI*⁴.

¹ Para ver las variaciones que sufrió el proyecto de ley, así como el trámite que surtió en el Congreso de la República, consultar las gacetas Nos. 554/14, 290/15, 304/15, 843/15, 271/16, 326/16, 414/16, 439/16, 440/16 y 441/16.

² Disponible en: http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2014/CODIGO_DE_POLICIA.pdf

³ Disponible en: http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2014/Exposicion_de_motivos_-_Codigo_Policia.pdf

⁴ Naturalmente, el derecho en ninguna de sus ramas esta concebido para ser ajeno a la realidad; antes bien, debe tratar de estar siempre lo mas próximo posible de ella con el fin de ajustar sus pautas al contexto social

Asimismo, el gobierno resaltó una falta de lógica normativa sistemática, en razón a las múltiples disposiciones adoptadas durante los 42 años de vigencia del anterior código; en opinión del gobierno, éste estaba *agrietado por el paso irrevocable del tiempo y carente de una estructura sólida que garantice la convivencia ciudadana*. Del mismo modo, el gobierno señaló que las multas de carácter económico no constituían una medida correctiva seria, toda vez que las contenidas en el antiguo código eran *irrisorias y no logran el efecto educativo y correctivo de las mismas*.

Además, se lee de la exposición de motivos del proyecto de ley, que llegaría a ser la ley 1801, que se previó un procedimiento único de policía, el cual *es autónomo y rige exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía, en ejercicio de su*

en el que le corresponde operar (Franco Zárate, 2012, p. 261). En efecto, el derecho, al igual que cualquier saber, está en proceso de construcción, éste es un resultado histórico que ha sido tejido por tramas de generaciones que se suceden unas a otras con nuevas urbidumbres, o destejendo para trenzar los hilos de otra manera (López Villegas, 2011, pp. 112-115). Aunque el carácter dinámico del derecho “se advierte, naturalmente, en la historia cambiante de sus contenidos; ésta es su expresión más superficial; el carácter dinámico se revela en la naturaleza misma del derecho, que también está sujeta a un proceso de continua transformación” (López Villegas, 2011, p. 115).

función y actividad. En la exposición de motivos del proyecto de ley, se señala además que para su apertura se ha previsto un mecanismo denominado “acción de policía”, verbal, sumario y eficaz, el cual se inicia de oficio por parte de las autoridades de policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia (Gobierno Nacional, 2014).

Referido lo anterior, cabe pasar a mencionar que la ley 1801 de 2016 establece en su Libro Tercero —denominado “Medios de policía, medidas correctivas, autoridades de policía y competencias, procedimientos, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos” —, Título III, la regulación del ‘Proceso Único de Policía’; y que a su vez, las actuaciones que se tramiten ante las autoridades de Policía se rigen por dos clases, la verbal inmediata y la verbal abreviada, cuyas reglas aplicables son las establecidas por los capítulos II y III de ese mismo título.

Así pues, el Capítulo II *ejusdem* establece en el artículo 222 las normas pertinentes al trámite del proceso verbal inmediato, el cual es 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*”. Por su parte, el Capítulo III contempla en los artículos

223 a 230, la regulación del trámite del proceso verbal abreviado que está a cargo de “los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía”.

Así las cosas, en este documento se harán una breve reseña acerca del proceso verbal abreviado en el CNPC, y asimismo, una breve reflexión de la presunción de la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción por la inasistencia a la audiencia, tema éste último recientemente tratado por la Honorable Corte Constitucional mediante la sentencia C-349 del 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), por medio de la cual se resolvió la acción pública de inconstitucionalidad instaurada por los ciudadanos Paola Andrea Correa Velandia y Juan Meneses Chacón, en contra del parágrafo 1º del Artículo 223 de la norma en mención.

2. El proceso verbal abreviado

Antes que nada, cabe hacer énfasis en que el CNCP deja en claro que el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana les corresponde a las autoridades de policía.

Pues bien, según el artículo 198 del CNPC, son autoridades de policía: el Presidente de la República; los go-

bernadores; los alcaldes distritales o municipales; los inspectores de policía y los corregidores; las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos; así como también, los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional⁵. Como autoridades de policía que son, éstos cargan una gran responsabilidad; ello puede constatarse con lo establecido por el artículo 227:

“La autoridad de Policía que incumpla los términos señalados en este capítulo (CAPÍTULO III Proceso verbal abreviado, del TÍTULO III Proceso único de Policía) o que incurra en omisión y permita la caducidad de la acción o de las medidas correctivas, incurrirá en falta disciplinaria grave”.

⁵ Indica el Parágrafo 1º del artículo en mención que: “El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se registrarán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008”.

Estando así las cosas, procede pasar a resaltar que por el proceso verbal abreviado se tramitan los comportamientos contrarios a la convivencia cuando es de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía⁶; la competencia de la autoridad de policía para conocer sobre los comportamientos contrarios a la convivencia, se determina por el lugar donde suceden los hechos (Art. 215 y 223 del CNPC).

Asimismo, no obsta mencionar que los principios del proceso único de policía establecidos por el CNPC son: la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la oportunidad, la celeridad, la eficacia, la transparencia y la buena fe; y los medios de prueba del proceso incluidos por la misma norma son: el informe de policía; los documentos; el testimonio; la entrevista, la inspección, el peritaje; así como también, los demás medios consagrados en la ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso– (Art. 213 y 217 del CNPC).

En armonía al principio de gratuidad, el artículo 230 del CNPC establece que “*en los procesos de Policía no habrá lugar al pago de costas*”.

⁶ Las atribuciones de los alcaldes y de los inspectores de policía, están reguladas por los artículos 205 y 206 del CNPC, respectivamente.

Presupuestos fácticos de activación del proceso

Como arriba se indicó, el proceso verbal abreviado es aplicable a las faltas que conozcan los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía.

Así pues, según el numeral 17 del artículo 205 le corresponde al alcalde *conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar*. Asimismo, establece el CNPC que los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores conocen:

- a) *en única instancia* de los comportamientos que den lugar a las medidas correctivas de reparación de daños materiales de muebles o inmuebles, expulsión del domicilio, prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas y decomiso; y,
- b) *en primera instancia* de los comportamientos que conduzcan a las medidas correctivas de suspensión de construcción o demolición; demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles,

diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas; y, suspensión definitiva de actividad.

De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia tomadas por los inspectores de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas en salud, seguridad, ambiente, mineras, de ordenamiento territorial, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según la materia; y en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (Arts. 205-8 y 207).

El CNPC expone a lo largo de su articulado una numerosa serie de comportamientos contrarios a la convivencia, enlazando a cada uno de ellos consecuencias jurídicas diferentes. Así, tal como lo enunció la H. Corte Constitucional

“la reparación de daños materiales a bienes es consecuencia jurídica, entre otros, de comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público (art 140); las prohibiciones de ingreso a actividades que involucren aglomeraciones de público pueden ser activadas

por comportamientos contrarios a la vida o la integridad personal en esa clase de actividades (art 59); el decomiso es susceptible de imponerse, por ejemplo, ante acciones contrarias a las especies de flora y fauna silvestres (art 101); la demolición de obras, el cerramiento, reparación o construcción de inmuebles, es consecuencia por ejemplo de actos contra la integridad urbanística (art 135); la restitución y protección de inmuebles puede venir como efecto jurídico de comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles (art 77); el restablecimiento del derecho de servidumbre es fruto jurídico de actos contrarios al derecho de servidumbre (art 78); la remoción de bienes puede ser consecuencia de conductas contrarias a la vida o la integridad personal (art 27); la suspensión definitiva de actividad puede ser la reacción frente a actos que afecten la integridad de niñas, niños y adolescentes (art 38); las multas se pueden imponer a todo un haz de conductas, entre las que se encuentran las que afectan la vida e integridad de las personas (art 27), la seguridad y bienes en relación con los servicios públicos (art 28), la tranquilidad y relaciones respetuosas entre las personas (art 33), la convivencia en los establecimientos educativos (art 34), la integridad de niños, niñas y adolescentes (art 38), a los grupos de especial protección constitucional (art 40), la posesión y tenencia de inmuebles (art 77)” (Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-349-17, M.P. Carlos Bernal Pulido).

Etapas del proceso

El proceso se inicia de oficio por parte de las autoridades de policía o a solicitud de cualquier persona que “*tenga interés directo en la aplicación del régimen de policía*” contra el presunto infractor, con una *acción de policía*, definida ésta como el mecanismo “*para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla*”. Si las autoridades de policía conocen en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, éstas pueden iniciar de inmediato la audiencia pública (Art. 215 y 223-1 del CNPC).

Posterior a la iniciación de la acción, y en cualquier otro caso diferente al de flagrancia, dentro de los cinco (5) días siguientes de conocido el comportamiento contrario a la convivencia o la querrela respectiva, la autoridad de policía citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante “*comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento*”.

Luego de la citación, la audiencia pública habrá de realizarse “*en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía*”. Según el Parágrafo 2º del artículo 223,

en los eventos en los que se requiere inspección del lugar, la autoridad de policía iniciará la actuación y deberá decretar la inspección, fijando la fecha y hora para la práctica de la audiencia, notificando al presunto infractor o perturbador de la convivencia y al quejoso personalmente. En caso de no ser ello posible, se fijará mediante aviso en la puerta de acceso al lugar de los hechos o en una parte visible de éste, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la audiencia⁷.

⁷ Menciona así mismo dicha disposición: “*Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.// El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico.// La autoridad de Policía proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión*”.

Los intervinientes en el proceso sólo pueden presentar nulidades “dentro de la audiencia”, por violación del debido proceso (Art. 29 C.N.), solicitud que debe ser resuelta de plano. Contra ésta decisión, únicamente procede el recurso de reposición, que debe ser resuelto dentro de la misma audiencia (Art. 228 CNPC).

Ahora bien, las audiencias en el proceso verbal abreviado de policía tienen en general las siguientes fases:

- a) Etapa para la presentación de pruebas y argumentos: en esta fase, durante la audiencia la autoridad de policía deberá darles al quejoso y al presunto infractor, por un tiempo máximo de veinte (20) minutos, una oportunidad para exponer sus argumentos y pruebas;
- b) Etapa de invitación a conciliar: en esta fase, la autoridad de policía deberá invitar a las partes a la resolución de sus diferencias. En concordancia al artículo 232 del CNPC, y sin perjuicio de lo anterior, la conciliación en materia de convivencia procederá ante la autoridad de Policía que conozca del caso, en cualquier etapa del trámite del procedimiento o en el momento en que se presente el desacuerdo o conflicto de convivencia. Una vez escuchados
- c) Etapa de pruebas: si cualquiera de las partes, es decir, tanto el presunto infractor como el quejoso, solicitan la práctica de pruebas adicionales —éstas deberán ser en todo caso, pertinentes y conducentes—, y siempre y cuando que la autoridad las considere viables o las requiera, ésta las decretará y practicará dentro de los cinco (05) días siguientes. En todo caso, la autoridad puede decretar de

quienes se encuentren en desacuerdo o conflicto, la autoridad de Policía o el conciliador, podrá proponer fórmulas de solución que aquellos pueden acoger o no. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de conciliación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, lo cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo ante las autoridades judiciales competentes⁸.

⁸ De conformidad al CNPC, las medidas correctivas de competencia de los comandantes de estación, subestación o centro de atención inmediata de Policía, no son susceptibles de conciliación. Tampoco son conciliables los comportamientos que infringen o resultan contrarios a las normas urbanísticas, ambientales, sanitarias, del uso del espacio público, del ejercicio de la actividad económica, de la libertad de circulación, de las interacciones entre las personas y las autoridades, los que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, del ejercicio de la prostitución, y del derecho de reunión.

oficio las pruebas que requiera, disponiendo que se practiquen dentro del mismo término. Una vez vencido el término para la práctica de las pruebas, la audiencia deberá reanudarse al día siguiente. Cabe aclarar que los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, están en obligación de entregar los informes que le sean solicitados por la autoridad de policía. Asimismo, no sobra mencionar que en tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se puede prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de policía podrá decidir de plano.

- d) Decisión: finalizada la etapa probatoria, la autoridad de Policía está llamada a valorar las pruebas que se hayan recaudado para luego, dictar la *medida correctiva*, si ello fuere lo procedente, apoyando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos demostrados⁹. La notificación de la decisión deberá darse por estrados.

⁹ Acá debe recordarse, para que siempre sea tenido en cuenta, que la argumentación cumple un papel fundamental en el derecho: se espera que alguien que presenta una tesis jurídica exponga argumentos que la respalden. Así pues, la aceptabilidad de una tesis jurídica depende de la calidad de su justificación (Feteris, 2007, p. 19).

Contra la decisión adoptada pueden interponerse recursos, pero únicamente contra las decisiones definitivas que no hayan sido tratadas en procedimientos de única instancia (Art. 223, numeral 4 y Parágrafo 4º CNPC). Así las cosas, contra la decisión proferida por la autoridad de policía proceden los recursos de reposición y, subsidiariamente, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales deberán ser solicitados, concedidos y sustentados, en la misma audiencia.

El recurso de reposición debe ser resuelto de manera inmediata por la autoridad de policía que ha proferido la decisión. Por su parte, el recurso de apelación, en el evento de ser procedente, debe interponerse y concederse en el efecto devolutivo¹⁰ dentro de la audiencia y remitirse al superior jerárquico dentro de los dos (02) días siguientes, ante quien se deberá sustentar dentro de los dos (02) días siguientes al recibo del recurso remitido. La excepción a la regla anterior se presenta en materia de asuntos relativos a infracciones urbanísticas, en donde para la aplicación de medidas correctivas el

¹⁰ Téngase presente que en el efecto devolutivo no existe parálisis de ninguna índole dentro del trámite que ha surtido el inferior jerárquico; por lo tanto, apelada la decisión proferida y concedida la apelación, se deberá cumplir con lo que se ha dispuesto en ella.

recurso de apelación se debe conceder en el efecto suspensivo (Art. 223-4 CNPC)¹¹.

El recurso de apelación debe ser resuelto por el superior jerárquico dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación, y éste se ha de resolver de plano (Art. 223 Parágrafo 5º CNPC).

La decisión que contiene la medida correctiva, una vez ejecutoriada, ha de ser cumplida en un término máximo de cinco (05) días¹². Ahora bien, si el infractor o perturbador no cumple

la decisión, la autoridad de policía competente, a través de la entidad que corresponda, podrá ejecutarla a costa del obligado en caso de que ello fuera posible, cobrándose los costos de la ejecución por la vía de la jurisdicción coactiva (Art. 223, numeral 5 y Parágrafo 5º CNPC).

Las medidas correctivas prescriben en cinco (05) años, a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de policía en el proceso único de policía; por su parte, en tratándose de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, el CNPC informa que no existe caducidad de la acción policiva. En dichos eventos, señala la norma bajo estudio que la autoridad de policía debe comunicar la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.

Aunado a lo anterior, cabe tener presente que se indica en el artículo 224 *ejusdem*:

la Agencia Nacional de Tierras, una vez el acto se encuentre ejecutoriado y en firme”

¹¹ El artículo 205 CNPC indica que es atribución del alcalde: *“Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía”*.

¹² Respecto de procesos administrativos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras y encaminados a la recuperación de bienes baldíos y fiscales, el artículo 225 CNPC, consagra: *“Recuperación especial de predios. En los procesos administrativos que adelante la Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, encaminados a la recuperación de bienes baldíos y bienes fiscales patrimoniales, así como en aquellos que concluyan con la orden de restitución administrativa de bienes a víctimas o beneficiarios de programas de la Agencia, la ejecución del acto administrativo correspondiente será efectuada por la autoridad de Policía dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud de*

“El que desacate, sustraiga u omita el cumplimiento de las decisiones u órdenes de las autoridades de Policía, dispuestas al finalizar el proceso verbal abreviado o inmediato, incurrirá en conducta punible de conformidad con la legislación penal.”

Ahora bien, para finalizar este apartado es preciso subrayar que en tratándose de impedimentos y recusaciones, cabe mencionar que la autoridad de policía puede declararse impedida o ésta, ser recusada por las mismas causales que establecen las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Dichos impedimentos y recusaciones, deben ser resueltos por el superior jerárquico en el término de dos (02) días¹³; para el caso de los alcaldes locales, municipales o locales, habrá de ser el personero municipal o distrital quien lo resuelva, quien también tiene el término de dos (02) días para ello. Si el impedimento o la recusación se declaran, el alcalde de la jurisdicción más cercana será quien deba conocer del asunto (Art. 229 CNPC).

¹³ El artículo 205 CNPC indica que es atribución del alcalde “7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia. 8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia”.

3. Medidas imponibles

El legislador señala que las medidas imponibles son *medidas correctivas*, cuyo objeto es *disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia*; éstas, han sido definidas como *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*. El CNPC precisa que las medidas correctivas no tienen carácter sancionatorio; y que una vez impuesta, la autoridad de policía que la impuso debe informar a la Policía Nacional para que ésta proceda a su registro en una base de datos *de orden nacional y acceso público* (Art. 172 CNPC).

Ahora bien, el artículo 173 *ejusdem*, corregido por el artículo 12 del Decreto 555 de 2017, enuncia veinte (20) medidas correctivas, algunas de las cuales, como ya se dijo, se aplican mediante el proceso verbal inmediato mientras otras mediante el proceso verbal abreviado. En definitiva, estas son: la amonestación; la participación en un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia; la disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas; el decomiso; la multa general o especial; la construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de

inmueble; la remoción de bienes; la reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; la reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o muebles; el restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; la restitución y protección de bienes inmuebles; la destrucción de bien; la demolición de obra; la suspensión de construcción o demolición; la suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja; la suspensión temporal de actividad; la suspensión definitiva de actividad; y, la inutilización de bienes.

4. Presunción de la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción

A través de la sentencia C-349 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido), la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad instaurada por los ciudadanos Paola Andrea Correa Velandia y Juan Meneses Chacón, en contra del párrafo 1º del artículo 223 de la norma acá estudiada, el cual consagra una presunción legal (*iuris tantum*)¹⁴.

¹⁴ El artículo 66 del Código Civil prevé, sobre las presunciones: “Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas. || Si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados

En síntesis, la norma demandada dice que, ante la no comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, la autoridad de policía “*tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia*”, y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo. Sin embargo, si el inspector considera indispensable decretar pruebas adicionales, entonces puede hacerlo, caso en el cual se pospondría la adopción de la decisión sobre el fondo¹⁵.

Menciona el artículo en mención:

“Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán

por la ley, la presunción se llama legal. Se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley, a menos que la ley misma rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. || Si una cosa, según la expresión de la ley, se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias”.

¹⁵ Además de esta presunción, el CNPC contempla otra, de dolo y culpa, para los casos de comportamientos contrarios al ambiente, el patrimonio ecológico y a la salud pública, sin que excluya su concurrencia en la hipótesis del párrafo 1º, artículo 223 de la misma codificación (art. 220).

por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

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

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

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

a) *Argumentos.* En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un

tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

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

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

d) *Decisión.* Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por

ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

[...]"

Los argumentos de los demandantes, se basaron en que i) la presunción del aparte subrayado vulnera el derecho a la no autoincriminación (Art. 33 CN); para ellos, al indicar la norma que la no comparecencia del presunto infractor podría constituir, en caso de no comprobar la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor o caso fortuito, una razón suficiente para tomar como ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia, y a que de inmediato se tome una decisión de fondo, significa que la inasistencia del supuesto contraventor, conforme a la disposición cuestionada, acarrea como consecuencia su autoincriminación.

Asimismo, afirmaron los actores que ii) la norma desconoce también el derecho al debido proceso, pues vulnera el principio de presunción de inocencia (CP art 29); para los demandantes, la previsión cuestionada, en vez de presumir que el supuesto infractor es inocente, ordena presumir que es culpable de los hechos que dan lugar

a la infracción cuando no comparece a la audiencia. A eso se suma que la norma censurada no establece una oportunidad para presentar pruebas que desvirtúen esa presunción de responsabilidad, con lo cual la misma violación de la garantía acaba siendo entonces determinante en el proceso.

Así las cosas, la h. Corte estableció como problema jurídico a resolver en la sentencia, el siguiente:

¿Para un proceso policivo verbal de tipo abreviado, por infracción a las normas de convivencia, el legislador puede establecer que la no comparecencia injustificada del presunto infractor desencadene una presunción de veracidad sobre los hechos constitutivos de la contravención, en un marco constitucional que reconoce como derechos fundamentales de las personas el de no declarar contra sí mismas y el de ser consideradas inocentes mientras no se demuestre su responsabilidad (CP arts. 33 y 29)?

Sobre el primer argumento esgrimido por los demandantes, la h. Corte encontró que no les asistía razón, por cuanto (i) en el ámbito de los procesos policivos tiene plena vigencia actual el derecho de las personas a no autoincriminarse; (ii) este derecho implica que las personas no pueden ser obligadas a declarar contra sí mismas, pero no se opone a

que las personas escojan libremente, entre alternativas, las opciones que son adversas a su responsabilidad –incluso en materia sancionatoria–; y (iii) en el contexto normativo al que pertenece la previsión cuestionada, no se obliga a las personas a elegir el curso de acción desfavorable a su responsabilidad en materia policiva.

Al respecto, dijo la h. Corte:

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

Ahora bien, respecto de la presunta vulneración al principio de presunción de inocencia (CP art 29), la h. Corte encontró que tal como está formulada, la presunción de la norma demandada sí es contraria al ordenamiento constitucional. Para la Corte, ello es así por los siguientes motivos:

“(i) la presunción de inocencia rige en el proceso policivo, en el cual se pueden imponer medidas sancionatorias; (ii) la configuración la presunción de veracidad de los hechos que la norma contempla invierte la carga de la prueba sobre un componente determinante de la ilicitud, por cuanto recae sobre los constitutivos de la infracción; (iii) si bien la presunción es legal y las autoridades deben fallar con fundamento en las pruebas, lo cierto es que no se descarta que puedan basarse –incluso decisivamente– en la presunción de veracidad, ni garantiza que el presunto infractor pueda desvirtuar la veracidad de los hechos; (iv) la presunción no opera cuando el presunto infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, pero el trámite no contempla una etapa, término o plazo inequívocamente destinado a presentar la respectiva justificación, más aún cuando siguiendo la mera definición legal, esta categoría exceptiva implica el acaecimiento de eventos imprevisibles e irresistibles tales como naufragio, terremoto, inundaciones, apresamiento de enemigos, actos de autoridad; (v) la configuración del párrafo acusado, tampoco alguna otra disposición del CNPC, prevé

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

Sin embargo, la h. Corte admitió la plausibilidad de que la norma buscara reforzar la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado, como medida necesaria para garantizar la celeridad e inmediatez que rigen éste tipo de procesos (Art. 213 CNPC). En esa medida, apelando al principio de conservación del derecho, la Corte encontró que una interpretación razonable de la norma podría preservar esa finalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento jurídico colombiano, siempre y cuando

se haga compatible con el parámetro de control constitucional.

Así las cosas, para la Corte ello únicamente es posible en la medida de que antes de la aplicación de la presunción, se surta un debido proceso para la comprobación de la causa que le impidió al presunto infractor asistir a la audiencia. Asimismo, manifestó la Corte que ello exige que se tenga un entendimiento amplio de las circunstancias extraordinarias de que trata el artículo 64 del Código Civil¹⁶, ordenamiento en el cual son equiparables las nociones de fuerza mayor y caso fortuito; para esto último, la Corte—citando jurisprudencia contencioso administrativa—expresó que debería partirse de la distinción de las categorías del mencionado artículo 64, para que se dé cabida a la invocación, en general, de una justa causa.

Aunado a lo anterior, la Corte manifestó que se debe conceder un plazo razonable para que el presunto infractor justifique su inasistencia y para que, a su vez, la autoridad de policía valore la excusa aducida, se pronuncie sobre la misma y conceda una nueva oportunidad para que el presunto infractor comparezca

¹⁶ "Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."

y ejerza plenamente sus derechos de defensa y contradicción.

En ese orden de ideas, en tanto que el CNPC no reguló dicho aspecto, la Corte acudió por analogía a regímenes similares—Art. 180 en relación con la inasistencia del apoderado a la audiencia inicial, de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y Art. 203 en relación con la presentación de excusa por inasistencia al interrogatorio de parte, artículo 218 en relación con la inasistencia del testigo a la audiencia de práctica de la prueba, artículo 228 en relación con la inasistencia del perito a la audiencia de contradicción del dictamen, y artículo 372 en relación con la inasistencia de las partes o del apoderado a la audiencia inicial del proceso verbal, de la ley 1564 de 2012, Código General del Proceso—, conforme a los cuales el plazo otorgado para aducir excusas por la inasistencia a diligencias de diversa índole es de tres (03) días.

Por lo tanto, la Corte declaró la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 223 de la ley 1801 de 2016, en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual,

de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia.

5. Conclusiones

En este documento se ha dejado en claro que a las autoridades de policía les corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana, y que éste se adelanta a través del proceso único de policía, el cual puede ser de dos clases: el verbal inmediato y el verbal abreviado. Por medio de éste último, se conocen los eventos que son competencia de los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía. También, en este documento se expresó que el CNPC expone a lo largo de su articulado una numerosa serie de comportamientos contrarios a la convivencia, enlazando a cada uno de ellos consecuencias jurídicas diferentes.

Del mismo modo, en este documento se han tratado los presupuestos fácticos para la activación del proceso verbal abreviado, así como las fases y etapas de éste, medidas imponibles, recursos, prescripciones, recusaciones e impedimentos. Igualmente, se hizo un estudio de lo consagrado en

el párrafo 1º del artículo 223 de la ley 1801, el cual establece una presunción de la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción. Sobre esto último, se expuso como la Corte Constitucional declaró exequible dicho apartado, en el entendido de que en los eventos de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se debe suspender por un término máximo de tres (03) días, término que tendrá el presunto infractor para aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, deberá dar lugar a la programación de una nueva audiencia.

Bibliografía

- Colomna, I (29 de septiembre de 2014). *Gobierno radicó el proyecto Código Nacional de Policía y Convivencia*. Senado de la República. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/historia/item/20760-gobierno-nacional-radico-el-proyecto-codigo-nacional-de-policia-y-convivencia>
- Congreso de Colombia. (29 de julio de 2016). *Código Nacional de Policía y convivencia*. (Ley 1801 de 2016). D.O.: 49949.
- Corte Constitucional, Sala plena (25 de mayo de 2017) *Sentencia C-349-17*. Referencia: Expediente D-11742. [M.P. Carlos Bernal Pulido].

- Feteris, E. (2007). *Fundamentos de la argumentación jurídica*. Trad. de. Alberto Supelano. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Franco Zárate, J. A. (2012, Julio/Diciembre). La excesiva onerosidad sobrevenida en la contratación mercantil: una aproximación desde la perspectiva de la jurisdicción civil en Colombia. *Revista de derecho privado* (23), 245-277.
- Gobierno Nacional de la Republica de Colombia (2014). *Exposición de motivos al proyecto de ley No. ___ de 2014 "Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"*. Recuperado en: http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/2014/Exposicion_de_motivos_-_Codigo_Policia.pdf
- López Villegas, E. (2011). El paradigma de la argumentación de lo razonable. En *Derecho y argumentación* (pp. 73-168). Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad javeriana & Grupo Editorial Ibáñez.
- Policía Nacional de Colombia (s.f.). *Código Nacional de Policía y Convivencia para vivir en Paz*. Recuperado en: <https://www.policia.gov.co/codigo-nacional-policia>
- Presidencia de la Republica (04 de agosto de 1970). *Por el cual se dictan normas sobre Policía* (Decreto 1355 de 1970).
- Presidencia de la Republica (30 de marzo de 2017). *Por el cual se corrigen unos yerros en la ley 1801 de 2016 "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"* (Decreto 555 de 2017).