

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE BOLIVAR



JUZGADO PROMISCUO DE FAMILIA DEL CIRCUITO
TURBACO-BOLIVAR

Acción de Tutela

Asunto Fallo de Segunda Instancia

Radicación 13442-40-89-001-2020-00126-01

Procedente Juzgado Promiscuo Municipal de María La Baja (Bolívar)

Fecha Veinticuatro (24) de Septiembre del año dos mil veinte (2020).

Radicación interna 033-2019

ASUNTO

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar), en segunda instancia, procede a desatar la alzada ante el recurso de Impugnación presentado por la parte accionada **Dr. WALTHER ALFONSO PEREZ NARVAEZ** Inspector de Policía Central del Municipio de María la Baja, contra la sentencia de Tutela de fecha doce **(12) de agosto del año dos mil veinte (2020)**, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de María La Baja (Bolívar).

ANTECEDENTES

SUJETOS DE ESTA ACCIÓN

Accionante: EVIS MANUEL MARTINEZ PEREZ

Entidad Accionada: ALCALDIA MUNICIPAL DE MARIA LA BAJA, INSPECCION CENTRAL DE POLICIA.

La parte accionante **EVIS MANUEL MARTINEZ PEREZ**, solicita la protección de los derechos fundamentales **DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**, solicita se declare la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de comportamiento contrario a la convivencia, que afecta la posesión y mera tenencia del artículo 77 del código nacional de policía y convivencia querellante EVIS MANUEL MARTINEZ PEREZ querellado JULIO GUMERSINDO PEREZ SANMARTIN.

La acción se funda en los siguientes hechos:

Asevera el accionante que su padre el señor **JOSÉ MARTÍNEZ DE ARCOS** poseyó un predio terreno de diez (10) hectáreas el cual hace parte del predio de mayor extensión denominado las margaritas, identificado con folio de matrícula inmobiliaria número 060-24306 de la oficina de registros de instrumentos públicos de Cartagena y referencia catastral número 00-00-0005-0253-000. La posesión la ejerció por más de veinte años sobre 10 hectáreas del lote en mención, conforme a los dispuesto en la escritura pública 189 del 10 de octubre de 2001, posesión de manera pública, pacífica e ininterrumpida, que desde su muerte en agosto del 2011 sus hijo han venido ejerciendo la posesión de dicho lote de la misma manera en que la ejerció su padre.

Afirma que en el folio de matrícula inmobiliaria aparece como propietario el señor **GUMERSINDO PÉREZ MIRANDA**, quien le vendió vendiendo al padre de mandante a través de documentos privados de venta, y que hasta la fecha de su muerte en 1997 el señor **GUMERSINDO PÉREZ MIRANDA** reconocía la venta hecha al padre del accionante señor **JOSE MARTINEZ DE ARCOS**.

Asegura que los vecinos han reconocido al padre del accionante y a sus hermanos como únicos propietarios del lote terreno en mención. Sobre ese hecho pueden dar fe de esto el señor **NELSON FERNANDEZ ROCHA**, **NACIRA PACHECO PUELLO**, **NALFER ROMERO** hijo de **JOSE ROMERO**.

El accionante manifiesta que el día trece de noviembre del 2019 presento queja por acciones contrarias a la convivencia como lo establece el artículo 77 de la ley 1801 de 2016 código nacional de policía y convivencia, ante el INSPECTOR CENTRAL DE POLICIA DE MARIA LA BAJA, contra los señores JULIO Y GERMSINDO PEREZ que dicha queja **no fue tramitada en debida forma en varias oportunidades**, se presentó ante el inspector de policía al igual que el dependiente judicial RONAL DAVID GARCIA MALDONADO con el fin de solicitar información sobre el proceso.

El accionante señala que el señor Inspector de policía en varias oportunidad le informo al accionante y al dependiente judicial, que se le había dificultado adelantar el proceso, toda vez que el computador de la inspección había presentado fallas, en ese lapso de tiempo la perturbación Cesó, por lo tanto el proceso se congelo. Aunque la ley establece el otorgamiento del status quo.

El accionante afirma que mediante recusación presentada ante la alcaldesa municipal, contra el inspector de central de policía de María la baja el día 28 de mayo de 2020, la cual fue contestada el día 30 de junio del 2020 omitiendo lo reglamentado por el artículo 226 de la ley 1801 de 2016; nos damos cuenta de las acciones de que había adelantado el inspector de policía a nuestras espaldas y pretermitiendo el procedimiento establecido en la ley 1801 de 2016.(ver fundamentos de derecho).

Indica el accionante que **el auto del 19 de noviembre de 2019** que avoca conocimiento, se ordena en el numeral 5 programar fecha y hora para la diligencia de inspección ocular, de la misma forma el numeral 6 de dicho auto recepcionar los testimonios de los señores NELSON FERNANDEZ ROCHA y LUIS ALMARIO, los cuales no se realizaron, violando de manera flagrante el debido proceso contenido el artículo 29CN.

En auto de citación del 05 de diciembre del 2019 donde se cita a los perturbadores de la posesión, con el fin que rindan sus descargos; se pretermitió lo estipulado en el numeral 2 del artículo 223 de la ley 1801 de 2016 código nacional de policía y convivencia, violentando el derecho al debido proceso de mi cliente.

Mediante boleta de citación 001 donde se cita los señores JULIO Y GUMERSINDO PEREZ SAN MARTIN, no se evidencia el recibo de boleta con su respectiva firma autógrafa, de la misma forma dicha boleta no fue enviada a nuestras direcciones de notificación, con el fin de llevar a cabo audiencia pública como lo establece el numeral 3 del artículo 223 del ley 1801 de 2016 código nacional de policía y convivencia.

El accionante asegura que mediante auto del 02 de junio de 2020 es decir 7 meses después de presentada la queja policiva, se declara improcedente la queja, toda vez que la parte querellada aporto folio de matrícula inmobiliaria y escritura pública, no obstante ha existido un erro jurídico y material por parte del inspector. Dichos documentos prueban el domino mas no la posesión. Dicho auto fue notificado por estado omitiendo lo normado por el numeral 3 del artículo 223 de la ley 1801 de 2016 código nacional de policía y convivencia.

La providencia de fecha dos (02) de junio del 2020, fue notificado mediante estado, cuando establece el artículo 223 numeral 4 de la ley 1801 de 2016, imposibilitando que se presentaran recursos contra la decisión; contrariando lo estipulado en el artículo 223 numeral 4 de la 1801 del 2016 código nacional de policía y convivencia.

Por lo anterior ha existido una gravosa situación a los derechos fundamentales de mi cliente, donde le inspector ha confundido las dos instituciones del derecho civil como lo son el dominio y la posesión.

PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Promiscuo Municipal de María La Baja Bolívar, a través de sentencia de **fecha doce (12) de Agosto de dos mil veinte (2020)**, resolvió TUTELAR los derechos al DEBIDO PROCESO y DEFENSA, del señor EVIS MARTINEZ PEREZ, quien actúa a través de su apoderado judicial, Dr. Daniel Eduardo Flórez Muñoz, y NEGAR la solicitud

consistente en ordenar a la Alcaldía de María la Baja – Bolívar que designe un Inspector Ad Hoc para tramitar la queja policiva.

DEJAR SIN EFECTOS las actuaciones adelantadas por la Inspección de Policía de María la Baja, dentro del “PROCESO DE COMPORTAMIENTO CONTRARIO QUE AFECTA LA POSESIÓN Y MERA TENENCIA DE BIEN INMUEBLE ARTICULO 77 DEL CODIGO NACIONAL DE POLICIA”, en el cual fungen como querellante Evis Manuel Martínez Pérez, querellados, Julio Pérez Sanmartín y Gumersindo Pérez Sanmartín, en virtud de la querella presentada ante esa autoridad de policía el 13 de noviembre de 2019.

ORDENAR al INSPECTOR DE POLICÍA DE MARÍA LA BAJA – BOLÍVAR, que de manera inmediata rehaga todo el proceso policivo mencionado el en numeral anterior, con estricto cumplimiento del trámite señalado por la ley 1801 de 2016.

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN. -

El accionado inspector de Policía **Dr. WALTER A PEREZ NARVAEZ**, solicita se declare improcedente la acción de tutela y se deje sin efectos jurídicos el fallo emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de María la Baja Bolívar en fecha 12 de agosto de 2020. Se ordeno fecha para la realización de la práctica de inspección ocular, la cual no se realizó en virtud de que cuando los querellados JULIO Y GUMERCINDO PEREZ, realizaron los descargos y aportaron las prueba como escritura pública, certificado de libertad, factura de impuesto predial, se pudo establecer que el querellante EVIS MARTINEZ PEREZ, no tiene legitimidad en la causa para presentar la querella policiva y que el proceso de conformidad a los documentos debe ser presentados ante un juez de la republica puesto que, las sucesiones no son competencia de los inspectores de policía.

MEDIO DE PRUEBA.- El accionado allego los siguientes medios de prueba;

- 1.-Copia de la querella y sus anexos
- 2.- Auto de avoca conocimiento
- 3.- Citación enviada a los querellados para que rindan descargos
- 4.- Recepción de descargos por parte de los querellados
- 5.- Escritura 117 de 1962
- 6.- Copia de certificado de Libertad
- 7.- Factura de impuesto predial
- 8.- Auto d declara improcedente la querella policiva
- 9.- Resolución de Vacaciones.

ACTUACION PROCESAL

El Juzgado Promiscuo Municipal de María la Baja (Bolívar), Admitió la presente acción de tutela el día veintinueve (29) de Julio de 2020, ordenando notificar a los accionados Alcaldía municipal de María La Baja, Inspector de Policía de Turbaco ordeno vincular a los señores JULIO PEREZ SAN MARTIN Y GUMERSINDO PERES SANMARTIN.

El señor Inspector de Policía **WALTEHER A PEREZ NARVAEZ** el día 4 de agosto del año 2020 presenta contestación a los hechos de la acción de tutela y entrega informe. Solicita se declare la improcedencia de la acción de Tutela en razón que en el proceso tramitado por la inspección central de policía no se vulnero derecho alguno. Toda vez que el señor querellante EVIS MARTINEZ PEREZ, no obstante la calidad de poseedor y por constituir un bien herencia en caso de existir perturbación a la posesión, la querella debió ser instaurada por la señora TEOFILA PEREZ madre del querellante. Allega como medio de prueba;

- 1.-Copia de la querella y sus anexos
- 2.- Auto de avoca conocimiento
- 3.- Citación enviada a los querellados para que rindan descargos
- 4.- Recepción de descargos por parte de los querellados
- 5.- Escritura 117 de 1962
- 6.- Copia de certificado de Libertad

- 7.- Factura de impuesto predial
- 8.- Auto d declara improcedente la querella policiva
- 9.- Resolución de Vacaciones.

El Juzgado Promiscuo Municipal de María la Baja (Bolívar) profirió sentencia el día doce **(12) de Agosto de dos mil veinte (2020)**, el cual fue notificado a las partes, e impugnado por el accionante el día doce (12) de agosto de 2019.

El a quo mediante auto de fecha día **dieciocho (18) de agosto de 2020**, concedió la impugnación ordenando remitir a los juzgados Promiscuo del Circuito de Turbaco Turno para que se resolviera la alzada.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

De conformidad con la preceptiva el Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en auto numero 124 de marzo 25 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto. Auto 198 mayo 28 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas, Circular PSAC09-029 del Consejo Superior de la Judicatura, este despacho es competente para pronunciarse sobre la presente impugnación.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

Atendiendo que la Acción de Tutela es una acción pública de constitucionalidad de carácter preferente y sumario, y solo procede en ausencia de otros mecanismos de defensa judicial. Considerado un mecanismo subsidiario o accesorio. Ahora bien para que la acción de tutela sea procedente se requiere el cumplimiento de los presupuestos procesales;

- Que se trate de un derecho Constitucional Fundamental.
- Que ese derecho sea vulnerado o amenazado y
- Que no haya otro medio de defensa judicial.

Además de lo anterior se requiere de tres condiciones; 1) La existencia de una acción u omisión, 2) La existencia de una violación a un derecho constitucional fundamental y 3) La existencia de una relación de causalidad entre la amenaza o violación y la acción u omisión. Debe tenerse en cuenta también que la vulneración o amenaza del derecho para que proceda la acción de tutela debe ser cierto y de magnitud.

PROBLEMA JURÍDICO.-

Determinar si en el trámite de la querella policiva instaurada por el **querellante EVIS MARTINEZ PEREZ** la contra **JULIO PEREZ SAN MARTIN Y GUMERCINDO PEREZ** y la decisión que ordeno el amparo por perturbación a la posesión en favor de la querellante, el señor Inspector de Policía Central del Municipio de María la Baja **Dr. WALTHER ALFONSO PEREZ NARVAEZ** Inspector de Policía Central del Municipio de María la Baja, vulnero el Derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia del accionante señor **EVIS MARTINEZ PEREZ**.

PREMISA NORMATIVA.-

La LEY 1801 DE 2016 en el artículo 223. **Trámite del proceso verbal abreviado.** Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:
1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor.

Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

2. Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la 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, concederá 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.

PARÁGRAFO 2o. Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, **mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas,** de la fecha y hora de la diligencia.

Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico.

La autoridad de Policía proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión.

PARÁGRAFO 3o. Si el infractor o perturbador no cumple la orden de Policía o la medida correctiva, la autoridad de Policía competente, por intermedio de la entidad correspondiente, podrá ejecutarla a costa del obligado, si ello fuere posible. Los costos de la ejecución podrán cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva.

PARÁGRAFO 4o. El numeral 4 del presente artículo no procederá en los procedimientos de única instancia.

PARÁGRAFO 5o. El recurso de apelación se resolverá de plano, en los términos establecidos en el presente artículo.

El artículo 131 del Código Nacional de Policía derogada ordenaba que *“Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oirá dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado”*.

La ley 1801 de 2016 ‘Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia’ entro a regir el **día treinta (30) de enero del año 2017**, El artículo 242 ordeno derogar todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto-ley 1355 de 1970, la Ley 1356 de 2009 excepto los artículos 4° y del 218A al 218L; el Decreto número 522 de 1971; la Ley 232 de 1995; el artículo 108 de la Ley 388 de 1997; los artículos 1° y 2° de la Ley 810 de 2003; artículo 2 numeral 2, artículo 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 35 y 36 del Decreto número 2876 de 1984; artículo 26 y último inciso o párrafo del artículo 10 de la Ley 679 de 2001, en razón a que se aplicará el proceso verbal abreviado establecido en el presente Código; artículos 5°, 6°, 7° y 12 de la Ley 1259 de 2008; Ley 746 de julio 19 de 2002; artículo 24, 29 e inciso final del artículo 31 de la Ley 1335 de 2009; y los artículos 12 y 13 de la Ley 140 de 1994.

PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES.-

Sentencia Corte Constitucional T- 431 de octubre 11 de 1993 M.P. HERNANDO HERRERA VERGARA, *“En materia policiva son susceptibles de control por vía de acción de tutela. En materia policiva, la ley consagra el amparo posesorio como instrumento para conservar la posesión y acciones para recuperarla, como en el evento de su despojo, el lanzamiento por ocupación de hecho.*

En este orden de ideas, podría decirse en principio, como lo hizo el juez de segunda instancia, que la tutela es improcedente por existir otros medios de defensa judicial, para los casos en que quien ha perdido injustificadamente o arbitrariamente la posesión pueda recuperarla

Pero cabría preguntarse, en relación con los otros medios de defensa judicial en cabeza de quien ha sido afectado por una decisión en virtud de la cual ha perdido la posesión “arbitrariamente”, tales como la acción reivindicatoria ¿si será justo y jurídico enviar al dueño y poseedor del inmueble a in proceso ordinario reivindicatorio, por haber sido despojados de su predio mediante lanzamiento por ocupación de hecho totalmente arbitrario?.

Esta sala, reiterando la doctrina de la corporación, considera que como las decisiones que ponen término a un proceso civil de policía (el cual se inicia con la querrela), no son objeto de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa por expresa disposición legal, en consecuencia, estas actuaciones administrativas de carácter policivo son susceptibles de control constitucional por vía de la acción de tutela, en especial en el evento de una vulneración de los derechos constitucionales fundamentales”.

La Corte Constitucional en Sentencia T-096/14 M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA concedió mediante sentencia de Tutela el amparo del Derecho al Debido Proceso de los accionantes ante la configuración del defecto procedimental absoluto

En reciente **Sentencia T-176/19 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente CARLOS BERNAL PULIDO** resolvió acción de tutela contra la Inspección de policía.

1. La no suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada por la Fundación el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, configura los defectos sustantivo y procedimental absoluto

1. La Sala advierte que la segunda inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, incurrió en los defectos sustantivo¹ y procedimental absoluto², por cuanto (i) inaplicó las disposiciones aplicables al caso concreto, esto es, los artículos 229 del CNPC y 145 (1) del CGP y, de contera, (ii) actuó completamente al margen del procedimiento dispuesto por las normas procesales aplicables al trámite de la recusación en el proceso de policía verbal abreviado sub examine.

2. El artículo 229 del CNPC prevé que, en el proceso verbal abreviado, “las autoridades de policía podrán declararse impedidas o ser recusadas por las causales establecidas en las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. El parágrafo 1 ibídem dispone que “los impedimentos y recusaciones serán resueltos por el superior jerárquico en el término de dos (2) días”. El parágrafo 2 de este artículo prescribe que “en el caso de los Alcaldes Distritales, Municipales o Locales, resolverá el impedimento o recusación, el personero municipal o distrital en el término de dos (2) días. Cuando se declare el impedimento o recusación, conocerá del asunto, el alcalde de la jurisdicción más cercana”. Por su parte, el artículo 1 del CGP dispone que, frente a lo no regulado expresamente en leyes especiales, este código “se aplica a todas (...) las actuaciones de (...) autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales”, como es el caso de los inspectores de policía en el marco de los procesos policivos de amparo a la posesión y a la tenencia.

3. En tales términos, el procedimiento aplicable a los impedimentos y recusaciones en el proceso de policía verbal abreviado es el previsto por los parágrafos 1 y 2 del artículo 229 del CNPC y los artículos 142 y siguientes del CGP. Esto es así por tres razones. Primero, los dos parágrafos del artículo 229 del CNPC prevén la regulación especial que el Legislador dispuso para el trámite de impedimentos y recusaciones en el marco del proceso policivo verbal abreviado. Segundo, según lo dispuesto por artículo 1 del CGP, en lo no regulado por el CNPC respecto del trámite de impedimentos y recusaciones, aplica la regulación prevista por el CGP, en particular la dispuesta a partir de su artículo 142. Tercero, el artículo 229 del CNPC remite al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo solo en relación con “las causales” de impedimento y recusaciones, que no en relación con el procedimiento aplicable a estos supuestos.

4. Dado lo anterior, el artículo 145 del CGP, que regula la suspensión del proceso como consecuencia de impedimento o recusación, es aplicable al proceso de policía verbal abreviado regulado en el artículo 223 del CNPC. Esto es así por dos razones. Primero, el artículo 229 del CNPC no prevé regulación especial sobre la suspensión del proceso en caso de impedimentos o recusaciones. Segundo, la regulación del CGP se aplica a la actuación del inspector de policía en lo no regulado por la normativa especial sobre el proceso de policía verbal abreviado, al tenor de lo dispuesto por el artículo 1 del CGP. Por lo demás, pese a lo sugerido en el escrito de tutela, si bien el artículo 12 (4) del CPACA prevé que “la **actuación administrativa** se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación (...)”, esta disposición resulta inaplicable al proceso de policía verbal abreviado. En efecto, (i) como se señaló en el anterior párrafo, el artículo 229 del CNPC solo remite al CPACA en relación con “las causales” de impedimento y recusaciones, que no respecto del procedimiento que se seguirá en estos supuestos, y, en todo caso, (ii) el artículo 12 (4) del CPACA solo es aplicable a “actuaciones administrativas”, que no a actuaciones jurisdiccionales, como el proceso de policía sub examine.

5. El artículo 145 del CGP prevé dos reglas en relación con la suspensión del proceso por impedimento o recusación. El primer inciso determina que “el proceso se suspenderá desde que el funcionario se declare impedido o se formule la recusación hasta cuando se resuelva, sin que por ello se afecte la validez de los actos surtidos con anterioridad”. El segundo inciso dispone que “cuando se hubiere señalado fecha para una audiencia o diligencia, esta solo se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración”. La primera disposición prevé, como regla general, que la consecuencia del impedimento o de la formulación de la recusación es la suspensión del proceso. La segunda disposición prescribe, como regla especial, que la recusación suspenderá la audiencia o diligencia programada siempre que se presente por lo menos cinco días antes de su celebración. Es preciso resaltar que, mientras que el artículo 162 del CGP dispone que “corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión”, el artículo 145 ibídem dispone que “el proceso se suspenderá desde que el funcionario se declare impedido o se formule la recusación”. Así las cosas, mientras que la primera disposición prevé que la

¹ Sentencia SU-449 de 2016. El defecto sustantivo se configura, entre otras, “cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador”.

² Sentencia SU-636 de 2015. “Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido”. Cfr. Sentencia C-590 de 2015.

suspensión será decidida por el juez, la segunda (esto es, la aplicable al caso concreto) prescribe que opera de manera inmediata y automática.

6. En el caso concreto, la inspectora de policía aplicó indebidamente el segundo inciso del artículo 145 del CGP, en lugar de dar aplicación a su inciso primero. En efecto, pese a la recusación formulada por el apoderado de la Fundación, el día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am (párr. 6), la inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, instaló la audiencia programada para el mismo día, a las 2 pm (párr. 7). Tras instalar la audiencia decidió que, en aplicación del artículo 145 (2) del CGP, la petición de declaratoria de impedimento o recusación “no permite suspender la diligencia programada para el día de hoy”, por cuanto la diligencia solo “se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración”. Pues bien, dadas las particularidades del proceso en cuestión, esta decisión se fundó en una interpretación contraevidente del mencionado artículo y, por lo tanto, contraria al debido proceso aplicable al mismo.

7. La aplicación del artículo 145 (2) del CGP al proceso policivo sub examine resulta “abiertamente irrazonable y desproporcionada”³. Lo primero, por cuanto desconoce las particularidades del trámite sub examine; lo segundo, porque supone la imposición de una “carga imposible de cumplir” para el recusante. De un lado, dicha interpretación desconoce abiertamente los antecedentes y actuaciones del trámite sub examine, en la medida en que no tiene en cuenta que (i) la inspectora Geydis Velásquez Puerta, recién nombrada en su cargo, actuó por primera vez en el referido proceso por medio del auto de viernes 5 de enero de 2018 (párr. 5), en el cual se convocó a la audiencia del viernes 12 de enero y que (ii) dicho auto se notificó en el estado de martes 9 de enero (párr. 5). De otro lado, dicha interpretación le impone al recusante una carga absurda e ilógica, y por lo tanto, desproporcionada, dado que resulta imposible, desde todo punto de vista, que la Fundación hubiere interpuesto la recusación cinco días antes de la celebración de la audiencia. Esto, por cuanto, (i) entre la notificación del auto que fijó fecha y hora para la audiencia y la celebración de la misma solo transcurrieron dos días hábiles y (ii) la referida inspectora actuó en este proceso, por primera vez, mediante el auto de 5 de enero, por lo que, según las pruebas obrantes en el expediente, solo a partir de la notificación de esta actuación los sujetos procesales fueron informados efectivamente de que la mencionada funcionaria actuaba en tal condición.

8. Además de lo anterior, la Sala advierte que la irrazonable y desproporcionada interpretación del artículo 145 del CGP implicó consecuencias injustas⁴, que vulneraron de manera considerable el derecho al debido proceso de la Fundación. Esto, por cuanto, con base en dicha interpretación, la inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, instaló y llevó a cabo la audiencia programada para el mismo día, a las 2 pm, en la cual adoptó decisiones determinantes en el caso concreto y por completo adversas a la Fundación. En efecto, como se señaló en el párr. 7, en dicha audiencia, la inspectora (i) rechazó las solicitudes y alegatos de los apoderados de la Fundación expuestos en la audiencia de 15 de septiembre de 2017, mediante los cuales reivindicaban no solo su propiedad, sino su posesión material y real sobre los predios objeto de la disputa, y (ii) corrió traslado del dictamen pericial rendido el 10 de octubre de 2017, el cual había sido objetado por la Fundación, y que, a la postre, fue una de las pruebas sobre las cuales se fundó el fallo de 26 de febrero de 2018, proferido en el asunto en cuestión. En contra de tales decisiones, la Fundación no pudo interponer recurso alguno, en tanto no asistió a la audiencia que, conforme al artículo 145 (1) del CGP, ha debido suspenderse. Con todo, 3 días después, el 15 de enero de 2018, la mencionada inspectora se declaró impedida y se apartó del referido trámite, con base en los mismos argumentos del escrito de recusación.

9. Así las cosas, la Sala advierte que, habida cuenta de las particularidades procesales de la actuación de policía, la inspectora de policía de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, ha debido aplicar el inciso 1 del artículo 145 del CGP (regla general en relación con la suspensión del proceso por recusación). Esto es así, por cuanto, tal como se refirió en los párrafos anteriores, dar aplicación al inciso 2 de dicho artículo en el caso concreto resultaba irrazonable y desproporcionado, con lo cual se vulneraba abiertamente el derecho al debido proceso de la Fundación. En tales términos, el trámite de policía sub examine ha debido tenerse por suspendido a partir de la formulación de la recusación por parte de la Fundación el día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, por lo que las actuaciones siguientes (en particular, la audiencia llevada a cabo el mismo día, a las 2 pm) son nulas. En efecto, esta Sala advierte que justamente el artículo 133 del CGP prevé como causal de nulidad del proceso “3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales (...) de suspensión”.

10. En tales términos, para esta Sala es evidente que la no suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada por la Fundación el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, configuró los defectos sustantivo y procedimental que vulneraron gravemente el derecho al debido proceso de

³ Sentencia SU449 de 2016. “Interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada”

⁴ Cfr. Sentencia C-217 de 2011. Sobre el argumento apagógico.

este sujeto procesal. Esto, en tanto desconoció abiertamente el procedimiento previsto en el artículo 145 (1) del CGP, el cual resultaba aplicable al caso concreto, habida cuenta de sus particularidades procesales.

La Corte Constitucional en sentencia C- 349 DE 2017 Magistrado Ponente: **CARLOS BERNAL PULIDO, Bogotá, D.C.**, veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017) resuelve Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 1º del artículo 223, Ley 1801 de 2016 '*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*'; se expresó en relación a los medios de pruebas;

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

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

8.2. Presupuestos fácticos de activación y consecuencias jurídicas imponibles. Como se indicó, el proceso verbal abreviado, al cual pertenece la norma acusada, es aplicable a las faltas de que conozcan, los inspectores de policía, los alcaldes y las autoridades especiales de policía.⁶ El Código establece que los inspectores de

⁵ El parágrafo 2 del artículo 223 contempla un grupo de reglas para el caso en que se requieran inspecciones al lugar o informes técnicos. Dice al respecto: "**PARÁGRAFO 2o.** Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la diligencia. || Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. || El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico. || La autoridad de Policía proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión".

⁶ El artículo 198 del CNPC dice: "Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía: 1. El Presidente de la República. || 2. Los gobernadores. || 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. || 4. Los inspectores de Policía y los corregidores. || 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos. || 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional. || **PARÁGRAFO 1o.** El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta la ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se regirán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008".

policía rurales, urbanos y corregidores conocen: **(a) en única instancia de los comportamientos que den lugar a las medidas de reparación de daños materiales de muebles o inmuebles, expulsión de domicilio, prohibición de ingreso a actividad que involucre aglomeraciones de público complejas o no complejas y decomiso (idem, art 206-5); (b) en primera instancia de los comportamientos que conduzcan a las medidas de suspensión de construcción o demolición, demolición de obra; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del artículo 205; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas; multas y suspensión definitiva de actividad. (c) De los recursos de apelación contra las decisiones de primera instancia dictadas por los inspectores** de policía rurales, urbanos y corregidores, conocen en principio las autoridades administrativas especiales de policía (idem art 207) y, en los municipios donde estas no existan, el alcalde municipal (idem arts. 205-8 y 207).

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

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

8.3. Naturaleza de la medida que contempla la norma acusada. Como se indicó, el párrafo 1º del artículo 223 del CNPC dice que, ante la no comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del proceso verbal abreviado, la autoridad de policía **“tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia”**, y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo. La norma consagra entonces una presunción, y como dicen distintos intervinientes se trata de una presunción legal (*juris tantum*), lo cual significa que es admisible desvirtuarla con base en otros elementos de prueba.⁷ No obstante, si el inspector considera indispensable decretar pruebas adicionales, entonces puede hacerlo, caso en el cual se pospondría la adopción de la decisión sobre el fondo (idem art 223 par. 1). Además de esta presunción, el CNPC contempla otra, de dolo y culpa, para los casos de comportamientos contrarios al ambiente, el patrimonio ecológico y a la salud pública, sin que excluya su concurrencia en la hipótesis del párrafo 1º, artículo 223 de la misma codificación (idem art 220).

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

13.2. (ii) **Ahora bien, la presunción que establece el artículo 223 del CNPC versa sobre la veracidad de los hechos constitutivos de la infracción.** En este proceso algunas intervenciones señalan que esa configuración indica con claridad, que la presunción controlaría solo un elemento de la atribución de responsabilidad, y no sería entonces una presunción de culpabilidad sino de uno de los ingredientes que la determinan. La Corte, sin

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

embargo, no advierte que en el Código Nacional de Policía y Convivencia se requiera necesariamente algo adicional a la acreditación de ciertos comportamientos típicos para la imposición de las medidas correccionales. En efecto, mientras la legislación penal y nuestras convenciones jurídicas indican que en general un delito penal requiere demostrar una conducta típica, antijurídica y culpable (C. Penal arts. 10 y ss.), no es claro que la regulación contenida en la Ley 1801 de 2016 exija algo idéntico. En todo caso, lo cierto es que para la imposición de medidas correccionales, debe verificarse la ocurrencia efectiva de los elementos objetivos del comportamiento contrario a las normas de convivencia. También parece claro que la medida correccional no debe tener aplicación, si las pruebas no acreditan el acaecimiento efectivo de un comportamiento contrario a las normas de convivencia.

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

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

13.3. Contra lo anterior se aduce, en el presente proceso, que en virtud del artículo 223 del CNPC (iii) **las autoridades deben fallar con fundamento en las pruebas obrantes, o en las que decreten cuando sea preciso,** y que la presunción es legal y admite prueba en contrario. Si bien el artículo 223 mencionado dice **que la autoridad debe resolver de fondo “con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades”, lo cierto es que, una vez se activa,** la presunción de veracidad ésta releva a la autoridad de policía de la necesidad de acreditar la ocurrencia de los hechos, aspecto determinante en el juicio, más aún si la autoridad de policía inicia el procedimiento verbal abreviado motivado por una situación calificada como flagrante. Es cierto que, por ser legal, la presunción puede desvirtuarse, **pero como tal presunción se hace efectiva precisamente cuando el supuesto infractor deja de asistir a la audiencia, no es claro cuál sería la oportunidad para aportar o solicitar la práctica de pruebas tendientes a demostrar ni a contradecir que no fue el autor de los hechos constitutivos de la contravención que se le endilgan,** más aún la norma no señala un término para la realización de una nueva audiencia tras haberse acreditado la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron la comparecencia a la audiencia. **De manera que el presunto infractor no tendría oportunidad de defenderse de la responsabilidad que tal comprobación implica, a menos que en el trámite obren medios de prueba contrarios a la presunción, que dado lo expedito del procedimiento, hasta ese momento no serán otras que las recabadas por la misma autoridad de policía, o las aportadas por el quejoso.**

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

13.4. Se aduce también que (iv) la presunción no opera cuando el presunto infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, y que estas dos causales pueden interpretarse en sentido amplio para maximizar la presunción de inocencia del supuesto contraventor de las normas de convivencia. Sin embargo, como anota una de las intervenciones en el presente proceso de constitucionalidad, la estructura legislativa del trámite no contempla una etapa inequívocamente destinada a exponer alguno de esos motivos. **Cabría pensar, en un entendimiento de la Ley que garantice el derecho al debido proceso, que esta circunstancia puede invocarse o bien antes o bien en cualquier momento posterior a la realización de la audiencia.** Parecería claro que si la fuerza mayor o el caso fortuito para concurrir a la audiencia se advierten antes de que esta ocurra, en principio no habría problemas para la defensa o los derechos del presunto infractor, sin embargo el procedimiento no contempla término u oportunidad alguna para hacer valer tal circunstancia. La situación es aún más compleja si la fuerza mayor o el caso fortuito sobreviene de forma concomitante a la audiencia, pues la autoridad de policía está

facultada para decidir de fondo en el transcurso de la misma, y si el presunto infractor no asiste, por esa misma razón de absoluta imposibilidad, ya no tendría espacio oportuno para presentarla. Ciertamente, (v) el Código establece que la decisión de fondo puede ser recurrida, pero en ocasiones solo en reposición y, en cualquier caso, los recursos se interponen en la audiencia. Por tanto, si el presunto infractor no comparece, así sea por fuerza mayor o caso fortuito, carece de oportunidades posteriores para impugnar la decisión, en el procedimiento administrativo.

14. Precisados estos aspectos la Corte encuentra que tal como está formulada, **la presunción de veracidad contenida en la norma del párrafo 1º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016**, resulta contraria al ordenamiento constitucional por cuanto en tanto vulnera la garantía de presunción de inocencia, aplicable al ordenamiento correctivo sancionatorio de policía. Ello es así, en síntesis por los siguientes motivos: **(i) la presunción de inocencia rige en el proceso policivo**, en el cual se pueden imponer medidas sancionatorias; **(ii) la configuración la presunción de veracidad de los hechos que la norma contempla invierte la carga de la prueba sobre un componente determinante de la ilicitud, por cuanto recae sobre los constitutivos de la infracción**; **(iii) si bien la presunción es legal y las autoridades deben fallar con fundamento en las pruebas, lo cierto es que no se descarta que puedan basarse –incluso decisivamente– en la presunción de veracidad, ni garantiza que el presunto infractor pueda desvirtuar la veracidad de los hechos**; **(iv) la presunción no opera cuando el presunto infractor invoque fuerza mayor o caso fortuito, pero el trámite no contempla una etapa, término o plazo inequívocamente destinado a presentar la respectiva justificación, más aún cuando siguiendo la mera definición legal⁸, 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.**

15. No obstante, para la Sala Plena resulta plausible **que la norma busca reforzar la carga de comparecencia de los presuntos infractores a la audiencia del proceso verbal abreviado como una medida necesaria para garantizar la celeridad e inmediatez que resultan esenciales en procedimientos de esta naturaleza**. En esa medida, en aplicación del 'principio de conservación del derecho' en deferencia al principio democrático, la Corte encuentra que una interpretación razonable de la norma puede preservar su finalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento en tanto se haga compatible con el parámetro de control constitucional⁹. **Esto solo es posible en la medida que previo a la aplicación de la presunción de veracidad, se surta un debido proceso para la comprobación de la causa que le impidió al presunto infractor comparecer a la audiencia**. Esto a su vez exige que se tenga un entendimiento amplio de las circunstancias que resulten admisibles para justificar la no comparecencia a la audiencia, de allí que la comprobación no se restrinja únicamente a las circunstancias extraordinarias de que trata el artículo 64 del Código Civil, ordenamiento en el cual se son equiparables las nociones de fuerza mayor y caso fortuito, sino que partiendo de la distinción de estas categorías, como lo ha hecho la jurisprudencia contencioso administrativa¹⁰, se dé cabida a la invocación, en general, de una justa causa.

16. **A su turno se debe conceder un plazo razonable para que el presunto infractor justifique su inasistencia y para que, a su vez, la autoridad de policía valore la excusa aducida, se pronuncie sobre la misma y conceda una nueva oportunidad para que el presunto infractor comparezca y ejerza plenamente sus derechos de defensa y contradicción**. En ese orden de ideas, en la medida en que el CNPC no regula este aspecto, resulta pertinente acudir de manera analógica a al régimen que para casos similares se prevé en las leyes generales de procedimiento tanto administrativo¹¹ como civil¹², conforme a los cuales el plazo otorgado para aducir excusas por la inasistencia a diligencias de diversa índole **es de tres (3) días**.

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

⁸ El artículo 64 del Código Civil, prescribe textualmente "Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."

⁹ Sentencia C-100 de 1996. (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). Reiterado en Sentencia C-065 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía. SV José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa)

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 2 de mayo de 2.002, expediente 13477, consejera ponente María Elena Giraldo Gómez.

¹¹ Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 180 en relación con la inasistencia del apoderado a la audiencia inicial.

¹² Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso. Artículo 203 en relación con la presentación de excusa por inasistencia al interrogatorio de parte; artículo 218 en relación con la inasistencia del testigo a la audiencia de práctica de la prueba; artículo 228 en relación con la inasistencia del perito a la audiencia de contradicción del dictamen; artículo 372 en relación con la inasistencia de las partes o del apoderado a la audiencia inicial del proceso verbal.

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.

El despacho advierte que la presente acción de tutela interpuesta por el señor **EVIS MARTINEZ PEREZ** contra la **INSPECCION DE POLICIA CENTRAL DEL ARJONA** tiene origen en el tramite policivo iniciado por **EVIS MARTINEZ PEREZ** contra **JULIO PEREZ SAN MARTIN Y GUMERSINDO PEREZ SAN MARTIN**. En la actuación surtida dentro del trámite iniciado por la Inspección de Policía del Municipio de María Baja se advierte que el accionante presento querrela de fecha 13-11-2019

2.- Auto que avoca el conocimiento de fecha 19-11-2019.

3.- Auto que ordena citación a diligencia de descargos de Fecha 05-12-2019

4.- Acta de diligencia de Descargos de fecha 18 -12-2019.

5.- Auto que declara improcedente de Fecha 02-06-2020

Se advierte que el señor Inspector de Policía no le dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 223 de la ley 1801 omitió citar 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. No surtió la Audiencia pública. Toda vez la ferida disposición legal ordena que 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) la autoridad debe darles al quejoso y al presunto infractor una oportunidad para exponer sus argumentos y pruebas, b) debe invitarlos a conciliar sus diferencias, c) si solicitan la práctica de pruebas, y la autoridad las considera viables o necesarias, las decretará y practicará en los cinco días siguientes, lo cual también puede hacer de oficio, y en cualquier caso la audiencia se reanuda al día siguiente al vencimiento del término para la práctica de pruebas;¹³ **d) terminada la etapa probatoria, la autoridad debe tomar la decisión respectiva, y fundarla en las normas y hechos conducentes demostrados; e) la decisión se notifica por estrados; f) contra la decisión proceden los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, en este último caso si la resolución es de primera pero no si es de única instancia (idem arts. 223, parágrafo 4); g) los recursos se deben solicitar, conceder y sustentar en la misma audiencia, el de reposición se ha de resolver en la misma audiencia, y el de apelación dentro de los ocho días siguientes; h) normalmente el recurso de apelación se concede en el efecto devolutivo.****

En la actuación de fecha 19 de noviembre del año 2019 desconoció el trámite regulado en el artículo artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia que regula el trámite del Proceso verbal abreviado. En razón que no verifíco la existencia de una situación fáctica contenida en la querrela presentada por el accionante.

Después de leído los medios de pruebas incorporados con la acción y las providencia y actas de diligencia allegadas por el señor Inspector de Policía en el escrito de respuesta a la acción de Tutela, se advierte vulneración al debido Proceso. La actuación del señor Inspector no se encuentra ajustada a lo reglado en el artículo 223 de la ley Ley 1801 de 2016. Se advierte causal de nulidad que invalida la actuación.

¹³ El parágrafo 2 del artículo 223 contempla un grupo de reglas para el caso en que se requieran inspecciones al lugar o informes técnicos. Dice al respecto: "**PARÁGRAFO 2o.** Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la diligencia. || Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos. || El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico. || La autoridad de Policía preferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión".

El numeral 3º del artículo 105 de la ley 1437 de 2011 dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conoce de; *“Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”*. Se advierte que no existe otro Mecanismo de Defensa Judicial. Ante la inexistencia de medio ordinario para la defensa del derecho del Accionante se confirmará la sentencia dictada por el Juez Promiscuo Municipal de María la Baja, mediante la cual negó el amparo.

El juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco Bolívar administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

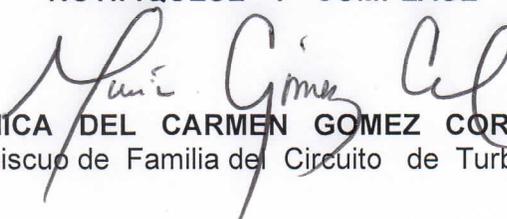
Resuelve:

PRIMERO: Confirmar la Sentencia de fecha **doce (12) de agosto de 2020**, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de María la Baja (Bolívar), mediante la cual amparo el derecho al Debido Proceso y Defensa del señor **EVIS MARTINEZ PEREZ contra la INSPECCION DE POLICIA CENTRAL DEL MUNICIPIO DE MARIA LA BAJA**, por los motivos expuestos en la parte considerativa.

SEGUNDO: En los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese esta Providencia en forma telegráfica o por cualquier medio expedito.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MONICA DEL CARMEN GOMEZ CORONEL
Juez Promiscuo de Familia del Circuito de Turbaco (Bolívar)