

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

1



La presunción de inocencia en el código nacional de policía

Yeison Alexander Foronda Ramírez

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho
Administrativo

Asesor

Olga Amparo Barrientos Yepes, Especialista (Esp) en
Derecho Administrativo

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

2

cita	(Foronda Ramírez, 2023)
Referencia Estilo APA 7 (2020)	Foronda Ramírez, Y.A. (2023). <i>La presunción de inocencia en el código nacional de policía</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Luquegi Gil Neira.

Coordinadora de Posgrados: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

El interés de este artículo es establecer en qué circunstancias se puede ver afectado el principio constitucional de la Presunción de Inocencia en el desarrollo en los procedimientos establecidos en el código nacional de policía (Ley 1801 de 2016). Para lograrlo, se realiza un estudio general del concepto de presunción de inocencia, lo cual permite precisar su definición, elementos y características, así mismo, se determina cuáles son los procedimientos de policía en donde debería aplicarse el citado principio constitucional; se revisa en diferentes fuentes bibliográficas, entre las que se destacan las sentencias proferidas por la Corte Constitucional; de igual manera, la doctrina especializada en la materia, se concluye que, conforme las interpretaciones de la Corte, la Presunción de inocencia irradia en todo el ordenamiento jurídico, incluso el código Nacional de Policía.

Palabras Clave: (i) Código de policía; (ii) 2. Debido proceso; (iii) 3. Presunción de inocencia; (iv) Principios constitucionales; (v) Procedimiento de policía.

Sumario: 1. Introducción. 2. El concepto de presunción de inocencia. 3. El origen del Código Nacional de Policía. 4. Pronunciamientos de la Corte Constitucional y posibles vulneraciones de la presunción de inocencia en el procedimiento de Policía 5. Conclusión. 6. Referencias bibliográficas.

1 INTRODUCCIÓN

¹ Abogado de la Universidad Católica Luis Amigó. Contratista en la Personería Municipal de La Estrella Antioquía. Correo electrónico: yeisonforonda@gmail.com. Este artículo se presenta para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

4

La Presunción de inocencia es un principio de rango constitucional que debe imperar en todo el ordenamiento jurídico, La Corte Constitucional, quien es la corporación encargada no solo de defender la Carta Política sino de interpretarla, ha dicho que esta presunción no es solo un principio, pues ha elevado ese concepto a rango de derecho fundamental. El código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, es una norma que no está exenta de la constitucionalización del derecho, en ese sentido, debe aplicársele todos los principios consagrados en la constitución y la jurisprudencia, esto sin excepción alguna.

Con base en lo anterior, este artículo pretende resolver si el principio constitucional de la Presunción de Inocencia, tiene aplicación integral en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana, siendo esta una ley que tiene unos fines no sancionatorios sino preventivos, pero que vistos sus procedimientos y las facultades legales otorgadas a las autoridades de policía, pareciera que se pone en entredicho esos principios de rango constitucional.

Así las cosas, la hoja de ruta de este trabajo será;

Inicialmente, se abordará las definiciones del Principio constitucional de la presunción de inocencia, así como el alcance de este en lo que tiene que ver con todo el ordenamiento

jurídico. Este concepto se abordará desde el punto de vista doctrinal, sin embargo, se hará énfasis en las definiciones expuestas por los altos tribunales del país.

Acto seguido, se propone en un segundo capítulo, construir un breve análisis del origen del código Nacional de Policía, Ley 1801 de 2016, en dicha revisión se pretende vislumbrar cuales de esos principios constitucionales fueron tenidos en cuenta para la creación de esta norma.

Posteriormente, se presenta un tercer capítulo, en donde se estudiará los pronunciamientos que ha concretado la Guardiana de la constitución política de Colombia, relacionados a la ley 1801 de 2016, para de esa manera, identificar posibles vulneraciones que ha tenido con la creación de dicho estatuto.

Por último, a modo de conclusión, se realizará el análisis detallado de los procedimientos de policía. Esto es, la parte especial de dicha norma, de esa manera contrastar lo preceptos que dan vida a la presunción de inocencia con tales procedimientos; así se verifica si tal legislación está realmente constitucionalizada, por lo menos en lo que tiene que ver con la garantía constitucional objeto de estudio.

2. EL CONCEPTO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

6

Hablar de derecho, es hablar de ordenamientos jurídico, es tener claro que existen unas premisas que han sido llamadas de distintas maneras; reglas y principios que deben ser respetados y acatados, para de este modo tener confianza en marcos normativos. Se advierte, que el concepto de presunción de inocencia es una de esas reglas que son propias de estas normas, sin duda, es de las acepciones más importantes que se encuentran en un Estado de Derecho. Para el caso, es preciso estudiar su definición;

La presunción de inocencia es el derecho que tienen todas las personas a que se considere a priori como regla general que ellas actúan de acuerdo a la recta razón, comportándose de acuerdo a los valores, principios y reglas del ordenamiento jurídico. (Nogueira, 2005, Pág. 224).

La anterior premisa es esencial, pues a lo largo del tiempo la Presunción de inocencia ha pasado de ser un mero concepto a convertirse en un componente irremplazable dentro de los ordenamientos jurídicos.

De ahí la importancia de aquel adagio jurídico que conocemos que dice, “Todas las personas son inocentes hasta tanto se les demuestre lo contrario”. Y es que, tras este enunciado, realmente se esconde la importancia de probar y, se vislumbra aquella premisa que dice que, en principio “Toda afirmación debe ser probada”.

Por su parte, Gómez y Rosales han manifestado que “la doctrina jurídica reconoce a esta presunción como un principio legal, que apunta a que la carga de la prueba será para la autoridad, y en tanto no demuestra efectivamente esa culpabilidad, esa persona debe ser tratada como inocente” (p.175). Se resalta entonces, que la noción de Presunción de inocencia es un principio de los Estados, incluyendo los pertenecientes al continente americano.

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

7

En ese sentido, este concepto se convierte en un imperativo que debe ser atendido por todos los firmantes del estado social de derecho, pero más aún, por aquellos a quienes se les ha encargado administrar justicia ya sea de orden judicial o administrativo, de esta última debe decirse que la Administración debe poner especial empeño por brindar estas garantías, pues es precisamente la administración la que tiene el contacto inicial con el ciudadano, por ende, si aquella es un verdadero principio debe empeñarse el Estado en que éste realmente se aplique en los procedimientos administrativos.

A su vez, Andrés Ibáñez afirma que “El principio de presunción de inocencia tiene una doble dimensión. De un lado, es regla probatoria o regla de juicio y, de otro, regla de tratamiento del imputado” (p.7). y es que está claro que dicho principio impera principalmente en el proceso penal, no obstante, se ha decantado en varios escenarios normativos que éste, debe irradiar, no solo en penal sino también, en el resto del ordenamiento jurídico.

En Colombia, la Presunción de inocencia puede observarse desde la norma superior;

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art.29)

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

8

Es decir que, este concepto es entendido como un derecho fundamental, pues la Carta Política asume el Debido Proceso como una de esas garantías elementales, de ahí también la importancia de que dicho principio se asuma en la totalidad del ordenamiento.

Además, en el anterior sentido, la Corte Constitucional ha definido la presunción de inocencia como una garantía: “La presunción de inocencia es una garantía integrante del derecho fundamental al debido proceso reconocida en el artículo 29 de la Constitución, al tenor del cual toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. (Corte Constitucional, 2012, Sent. C-289).

Como se mencionó anteriormente, esa garantía que parecía ser exclusiva de algunos ámbitos del derecho como la rama penal, comienza a cobrar especial relevancia cuando es la misma guardiana de la constitución la que advierte que este principio, de carácter fundamental debe operar tanto en materia judicial, entendiendo ésta a todas las ramas del derecho, no obstante, también debe aplicarse en materia administrativa, pues es el Estado el Garante de los ciudadanos a través de sus distintas entidades públicas.

En este orden de ideas, con la consagración de la presunción de inocencia como derecho fundamental constitucional extensivo a toda disciplina sancionatoria se busca vincular a las autoridades que, en ejercicio de sus funciones, impongan sanciones de cualquier índole. De esta forma, se quiere evitar la presencia de actuaciones arbitrarias, en la cual el funcionario unilateralmente imponga la sanción, y que la presunción de inocencia que establece la Constitución sólo sea desvirtuada a través de un proceso en donde el sindicado tenga la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa de la debida forma. (Corte Constitucional, 1992, Sent. T-581).

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

9

En consecuencia, y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional es la máxima autoridad en materia de interpretación del derecho; se puede colegir que la garantía de la presunción de inocencia es un pilar base del Estado Social de Derecho en Colombia.

No es para menos importante, tener de presente que, estas garantías también tienen su respaldo en materia internacional, y obligan a Estados como Colombia a adoptarlos.

El artículo 89 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impregna el Debido Proceso y en él la presunción de inocencia. Al respecto, se considera que “toda persona inculpada del delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (Art 8).

3. EL ORIGEN DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA.

El anterior Código de Policía data de 1970, en aquel entonces se expidió el decreto Ley 1355, “Por el cual se dictan normas sobre policía”, en esa norma se regulaban aspectos como: los medios de Policía, los permisos, el servicio de policía, la vigilancia privada, inclusive también se regulaban aspectos que hoy son propios de otros estatutos, como el código penal, cual es caso de la captura, el domicilio y el allanamiento. De igual manera, el código de esa época regulaba otros asuntos como las contravenciones. Es preciso anotar que, fue el congreso de la República, por medio de la Ley 16 de 1968, quien otorgó facultades al ejecutivo para expedir este código; esto en el art 20 de esa norma:

Revístese al presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de tres años a partir de la sanción de la presente Ley, para:

...

13. Expedir normas sobre policía que determinen y reglamenten las materias de su competencia y las contravenciones que sean de conocimiento de los funcionarios de policía

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

10

en primera y segunda instancia, así como la competencia para conocer de los negocios que se relacionan con los inadaptados a la vida social. (Congreso de la República, Ley 16 de 1968)

Lo anterior, para advertir de antemano que, es posible que aquellos defectos que luego se vislumbraron de esa norma, tengan origen desde el momento de su creación, pues es necesario, que estas normas que contienen algún tinte sancionador se lleven a debate al congreso para corregir en controversia posibles vicios.

Ahora bien, después de la expedición de la Carta Política del 91, La Corte Constitucional comenzó a avizorar múltiples observaciones relacionadas con el estatuto policivo de aquella época, tal es el caso de la Sentencia No. C-024/94.

En un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía. El ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa. (Corte Constitucional, 1994, Sentencia C 024)

Y es que es menester recordar que para la época, Colombia se encontraba en el llamado Estado de excepción, así lo puntualiza Gustavo Gallón Giraldo (1979); “Entre el 7 de agosto de 1958 y el 7 de agosto de 1978, es decir a lo largo de los últimos veinte años, cerca

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

11

de quince (más exactamente catorce años, once meses) han transcurrido en Colombia bajo el régimen del estado de sitio” (P, 23), es preciso mencionar que el Estado de sitio, es la facultad que desde el legislativo se le da al gobierno Nacional de tomar las medidas necesarias para reestablecer un orden que se halle descompuesto.

Es en este sentido se tiene que, siendo Colombia un Estado en donde se actualizan las normas más o menos de manera frecuente, sorprendía que el legislador no se hubiese dado a la tarea de expedir un nuevo estatuto policivo.

Así, Said Alfredo Salazar (2019), manifiesta que la Ley 1801 de 2016 surge de “La necesidad de adecuar y actualizar las normas de policía al modelo de Estado Social de Derecho propuesto en la Constitución Política de 1991, a los acuerdos internacionales pactados en materia de DD. HH y protección de derechos fundamentales, a los cambios sociales y políticos que estaba experimentando el país, a los retos del posconflicto” (P,38). Subsanando de esa manera, la deuda histórica del legislativo para con la sociedad en el aspecto de convivencia.

Aunado a lo anterior, es menester manifestar que la Guardiana de la Constitución, la Corte Constitucional, creada en el año 1991, también realizó un llamado al legislador para que actualizara la norma policiva;

Acorde con los postulados constitucionales. La existencia de múltiples pronunciamientos sobre el Código Nacional de Policía, - expedido hace treinta y siete (37) años mucho antes de que entrara en vigor la constitución de 1991 y al amparo de un catálogo de valores y principios que no corresponden al nuevo orden constitucional -, ponen de presente la falta de sintonía de dicha codificación con el derecho constitucional vigente. Ello hace más que aconsejable, es imperioso una revisión integral de dicho Código para ajustarlo a los requerimientos constitucionales. Por tal razón, la Corte exhortará al

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

12

Congreso para que en ejercicio de su potestad de configuración adopte una ley que establezca un nuevo régimen de policía en desarrollo de la Constitución. (Corte Constitucional, 2007, Sent. C-720)

Y que importante es que esta nueva norma haya sido expedida por el legislador, bajo el trámite de una ley ordinaria, pues se garantiza el debate y la democracia en un código que en principio es llamado a ser de carácter preventivo, y no que haya sido expedida netamente por el ejecutivo, pues es claro, como ya se evidenció del estudio de la anterior normativa que, termina siendo una norma incompatible con la Carta Política.

Por lo anterior, se reveló la necesidad de contar con una nueva norma debido a la incompatibilidad con el nuevo orden constitucional. No obstante, también existieron razones de índole práctica; el anterior código desconocía las necesidades de la nueva realidad social, tal como el transporte masivo y la protesta social. De igual manera, al analizar la exposición de motivos, es preocupante que la autoridad de hoy no tenga otro elemento más que el llamado de atención, para que la ciudadanía obedezca las directrices de los uniformados. Todo lo anterior, busca como fin primordial la convivencia, la cual debe ser entendida como la interacción pacífica, respetuosa, dinámica y armónica entre las personas y con el medio ambiente en el marco del ordenamiento jurídico.

4. PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

13

En Colombia, la jurisprudencia es una fuente auxiliar del derecho. Por esto, se ha vuelto de estudio obligatorio para los abogados y todos quienes se encuentran inmersos en el mundo jurídico. Es necesario prestar especial atención a las decisiones de la Corte Constitucional de Colombia. Finalmente, este alto tribunal es el encargado de velar por la guarda de la máxima norma que rige en nuestro ordenamiento jurídico. Sobre este punto, afirma Fabio Enrique Pulido: “En la actualidad, no existe duda respecto de que el ordenamiento jurídico colombiano contempla una regla de precedente vinculante y que, en particular las decisiones de la Corte Constitucional colombiana son una de sus fuentes”. (Pulido, 2018, pág.310)

Todos los aspectos jurídicos son susceptibles de ser influenciados por el poder de la Corte, pues es la Corte Constitucional la encargada de velar por el cuidado de la Carta Política, y es evidente que aquella como norma de normas impera en todo el ordenamiento jurídico. Al respecto, es importante atender al pronunciamiento que aporta Luis Antonio Muñoz Hernández.

La Corte Constitucional en sus fallos, tiene la misión de adecuar los parámetros de Justicia y en desarrollo de esta función pública debe, con su sabiduría hallar el camino más próximo a la realidad de justicia que en el momento de su decisión sea la más adecuada, noble pero difícil misión, dada la cantidad de vertientes, ideologías y teorías que se tejen sobre lo que se considera como justicia. (Muñoz,2012, p.36).

Importante pues, reconocer que las decisiones judiciales juegan un papel fundamental, tanto que actualmente, las decisiones de los jueces dan ordenes al legislativo de pronunciarse sobre una materia, esto debido a que se les dio la facultad a los jueces de interpretar no solo la ley sino también la Constitución política; de ahí la importancia de lo que expresa German

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

14

Alfonso López Daza. (2011), “Dentro del concepto tradicional de Estado de derecho, los jueces entendían que su misión consistía en aplicar las reglas y principios enunciados por los códigos y las leyes; la Constitución se expresaba mediante la ley, suprimiendo así la necesidad de interpretar directamente el texto superior”. (pág.170), En consecuencia, se evidencia, una notable evolución del poder de los jueces, tan notable, que a estas alturas podría pensarse que la balanza de equilibrio de poderes está más inclinada en favor de los jueces de la Republica. Lo que para algunos académicos se ha convertido en un verdadero problema.

Por su parte, Tulia Mercedes Nieto, expresa;

El mencionado problema de poder va transformando esa función jurisdiccional, en una función que recubre políticamente al juez constitucional. De una parte, por su relación con el legislativo, y de otra, porque la Constitución no se concibe simplemente como una norma jurídica. La Corte Constitucional se convierte en un legislador negativo, y como órgano político negativo capaz de interpretar la Constitución Política, limita al Legislador positivo, los dos como intérpretes auténticos de la Constitución, pero los dos en escenarios y funciones diferentes. El Juez Constitucional debe interpretar la Carta Política y el Legislador debe desarrollarla. (Nieto, 2008, pág.23).

Ahora bien, es menester resaltar ciertas funciones que tiene este alto tribunal. La misma Constitución Política que asigna dichas funciones en su artículo 241, siendo relevantes para este trabajo únicamente los numerales 1 y 4:

ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

[...]

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Visto lo anterior, Se procede a realizar un análisis de lo dicho por la Corte Constitucional en sede de estudio de demanda de inconstitucionalidad de la ley 1801 de 2016, más precisamente en lo relacionado con la Presunción de Inocencia.

Sentencia C225 de 2017.

Se puede decir que se trata de una sentencia hito en la materia que se estudia, pues la Corte analiza de manera detallada la presunción de inocencia en el código de policía, más precisamente en lo relacionado con los procedimientos en materia ambiental que trae la ley 1801 de 2016.

El problema jurídico que busca resolver esta providencia es: “¿Desconoce la presunción de inocencia, prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, la presunción de dolo y culpa que, en los procesos únicos de policía por afectaciones al ambiente, al patrimonio ecológico y a la salud pública, introduce la Ley 1801 de 2016 y al determinar que, en estos casos, le corresponderá al infractor demostrar que no está incurso en el comportamiento endilgado?”

Para resolver lo anterior, La Corte se dispuso a realizar un análisis del artículo demandado de la ley 1801 de 2016;

ARTÍCULO 220. CARGA DE LA PRUEBA EN MATERIA AMBIENTAL Y DE SALUD PÚBLICA. En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, se presume la culpa o el

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

16

dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente (Se demandó la totalidad del artículo).

Para resolver la demanda, la Corte estudio de manera detallado las presunciones de dolo y culpa, distinguiéndolos de las presunciones de responsabilidad, desde ya se advierte que tales presunciones van en contravía de la presunción de inocencia;

Las presunciones de dolo o de culpa son afectaciones directas de la presunción de inocencia que, a pesar de no ser de la entidad de la responsabilidad objetiva, sí exigen que la medida adoptada por el legislador resulte razonable y proporcionada, para ser constitucional. Se trata de formas de responsabilidad subjetiva, es decir, en las que el establecimiento del componente subjetivo del hecho causante de la responsabilidad, dolo o culpa, es dogmáticamente imprescindible para declarar la responsabilidad, pero la carga de la prueba se encuentra legalmente invertida

A lo largo de la sentencia la Corte manifiesta que las presunciones de dolo y culpa han sido proscritas en materia penal, empero, siguen vigentes en el resto del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, de la sentencia estudiada, se puede advertir que la Corte brindó especial importancia al derecho a la salud, el cual está directamente relacionada con la protección del medio ambiente, al respecto se identifica como ratio decidendi de la decisión.

La realización de este tipo de comportamientos demuestra al menos desdén por el medio ambiente, la salud pública y por las consecuencias que estos actos pueden acarrear para la sociedad. Resulta lógico y de acuerdo con la experiencia concluir que quien comete cualquiera de estos actos, no ha sido suficientemente diligente o no ha tenido la prudencia necesaria para evitar su consumación y, en algunos casos, de acuerdo con su misma definición, se trata de actividades que sólo pueden cometerse de manera consciente e intencional. Esto quiere decir que en las afectaciones al medio ambiente y a la salud pública, relevar a la entidad pública del deber de probar el elemento subjetivo dolo o culpa, tal como lo realiza la norma bajo examen, no constituye una deducción ilógica y contraria a la experiencia, lo que constituiría una ficción, sino una presunción legal que, en virtud del derecho al debido proceso, invierte la carga de la prueba para situarla en cabeza de quien es investigado por dichos comportamientos. Ahora bien, se reitera que la carga de probar

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

17

plenamente la realización del comportamiento contrario a la convivencia en materia de medio ambiente o salud pública le corresponde al Estado, como supuesto de hecho ineludible de la presunción de dolo y culpa bajo examen.

En consecuencia, la Corte decidió declarar exequible la norma demandada, salvo la expresión: “a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente” la cual fue declarada inexecutable, por considerar que se trata de una verdadera presunción de responsabilidad la cual no puede ser aplicable en el código de convivencia ciudadana, no obstante, si opera en otras áreas del derecho.

Por lo anterior, se puede concluir que, he aquí, una vulneración de la presunción de inocencia, la cual está identificada en la ley 1801 de 2016 en el artículo 220, pues a pesar de que la Corte constitucional declaró exequible el artículo demandado, se resalta que tal decisión obedeció a la protección de un derecho que el alto tribunal consideró superior, tal como es el medio ambiente, sin embargo del análisis jurisprudencial y de lo ya estudiado de la presunción de inocencia, queda claro que en este evento se está atentando contra la presunción de rango constitucional de inocencia.

Sentencia C-349/17.

En esta oportunidad, la Corte examina demanda al artículo 223 de la ley 1801 de 2016, más precisamente al párrafo 1 de dicha norma;

Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

18

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

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

19

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.

[...].”

Lo anterior, al considerar el demandante que se violenta el artículo 29 constitucional, pues la norma, en vez de asumir una presunción de inocencia, asume que el ciudadano es culpable cuando este no comparece a la audiencia de que trata el citado artículo. Así las cosas, la Corte Constitucional se dispuso a resolver el siguiente problema jurídico:

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

Para dar solución al problema planteado, el alto tribunal hace un recuento detallado de lo que es el procedimiento de que trata el art 223 del código de convivencia ciudadana realiza un análisis de las presunciones que recaen en dicho artículo, y reconoce que se trata de

presunciones legales que admiten prueba en contrario, sin embargo, enfatiza en que el procedimiento creado por el legislador es tan expedito, que no deja margen para que se pueda controvertir la presunción.

Por ello la Corte resuelve declarar exequible el artículo, condicionando su interpretación, en el entendido en que la autoridad debe dar un espacio de tres días para que el afectado por la presunción, pueda allegar pruebas que justifiquen su inasistencia a la audiencia y de esa manera lograr que esta se rehaga nuevamente.

5. CONCLUSIONES

En desarrollo de este artículo, se definió la presunción de inocencia como concepto, acudiendo a definiciones propuestas por los doctrinantes que han destacado por su conocimiento en el tema, empero, se abordó el concepto desde el punto de vista práctico, buscando observar su aplicabilidad en el marco jurídico, lo anterior a través de las definiciones expedidas por los altos tribunales del país. Asimismo, Se estudió el origen de la normativa policiva en Colombia, encontrando que data del año 1970 y que dicha norma fue evolucionando debido a las interpretaciones realizadas por la guardiana de la constitución, lecturas que se vienen realizando desde el año 1991, hasta tal punto que la norma evolucionó a lo que hoy conocemos como el código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Igualmente, se trajo a colación las decisiones emitidas por la Corte Constitucional en donde se relaciona el principio de la presunción de inocencia, observando que en algunos casos este

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

21

podría ser incompatible con la legislación, obligando a la Corte a interpretarla, para que dicha norma se ajuste al estándar constitucional.

Por consiguiente, se concluye que la presunción de inocencia es un principio de rango constitucional que se encuentra inmerso en el artículo 29 de la carta política, puede entenderse como aquellas cargas de las que se exige al ciudadano y, que son obligación del Estado demostrar la responsabilidad del sujeto en un determinado hecho reprochable. Inicialmente, la Corte Constitucional reconoció que este principio no solo opera en materia penal, sino que sus efectos se extienden a aspectos administrativos. Siendo inflexible y sumamente protectora con dicho principio, ahora, las decisiones han cambiado.

De igual manera, estudiado el origen del código, se concluye que la norma anterior careció de debate legislativo para su creación, pues nació gracias a un decreto expedido por el ejecutivo, situación que con el paso de los años se convirtió en un verdadero problema, pues aquel código comenzó a mostrar sus falencias, mismas que fueron advertidas por la Corte y que terminaron obligando a ese alto tribunal a requerir al congreso para que crease un nuevo estatuto que se ajustara verdaderamente a la constitución política nacida en 1991.

Por último, se observaron procedimientos específicos creados por la ley 1801 de 2016, en donde se pone en entredicho la vigencia de la presunción de inocencia y, se resalta que la Corte tuvo que realizar un esfuerzo interpretativo para no extraer dicha norma del ordenamiento jurídico, se puede concluir que la presunción de inocencia en el código de policía, fue subsumida por intereses que, a juicio de la Corte Constitucional son más relevantes, tales como la obligación del Estado de velar por un ambiente sano, toleró la

presunción de dolo y culpa dentro del código, aspectos que, a todas luces atentan contra el principio constitucional que fue objeto de estudio en este trabajo.

Finalmente es oportuno precisar, que si bien este tema, sin lugar a dudas, llama la atención en principio de los estudiosos del Derecho Penal, tiene también su importancia y/o relación con el Derecho Administrativo, ya que tal como se dijo en acápites precedentes, puede darse el caso de aplicarse en procedimientos administrativos sancionatorios, ello para reafirmar una de las características del Derecho Administrativo, traída por el Doctrinante Vidal Perdomo, en cuanto a que el Derecho Administrativo es un Derecho de Frontera ya que se relaciona con otras ramas del Derecho, e incluso con otras disciplinas jurídicas

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 29. 7 de julio de 1991 (Colombia).. Recuperado de <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

Corte Constitucional. (25 de mayo de 2017). Sala Plena, Sentencia C-349. Magistrado Ponente:

Carlos Bernal Pulido. Recuperado de

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-349-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-349-17.htm#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20Polic%C3%ADa%20puede,de%20inmediato%20la%20audiencia%20p%C3%BAblica)

[17.htm#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20Polic%C3%ADa%20puede,de%20inmediato%20la%20audiencia%20p%C3%BAblica](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-349-17.htm#:~:text=La%20acci%C3%B3n%20de%20Polic%C3%ADa%20puede,de%20inmediato%20la%20audiencia%20p%C3%BAblica).

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

23

Corte Constitucional. (20 de abril de 2017). Sala Plena, Sentencia C-225. Magistrado Ponente:

Alejandro Linares Cantillo. Recuperado de

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-225-17.htm>

Corte Constitucional. (18 de abril de 2012) Sentencia C-289/12. (MP Humberto Sierra)

Recuperado de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-12.htm#:~:text=%C2%B7%20%E2%80%9CCualquier%20persona%20es%20inicial%20y,su%20culpabilidad%E2%80%9D%5B11%5D.)

[12.htm#:~:text=%C2%B7%20%E2%80%9CCualquier%20persona%20es%20inicial%20y,su%20culpabilidad%E2%80%9D%5B11%5D.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-289-12.htm#:~:text=%C2%B7%20%E2%80%9CCualquier%20persona%20es%20inicial%20y,su%20culpabilidad%E2%80%9D%5B11%5D.)

Corte Constitucional, Sala Plena (11 de septiembre de 2007) sentencia C 720. (MP Catalina

Botero Marino) Recuperado de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20entendido%20que,derechos%20o%20derechos%20de%20terceros.)

[720-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20entendido%20que,derechos%20o%20derechos%20de%20terceros.)

[07.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20entendido%20que,derechos%20o%20derechos%20de%20terceros.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-720-07.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20entendido%20que,derechos%20o%20derechos%20de%20terceros.)

Corte Constitucional, Sala Plena (27 de enero de 1994) Sentencia C 024. (MP Alejandro

Martínez Caballero) Recuperado de

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm#:~:text=La%20detenci%C3%B3n%20preventiva%20tiene%20como,que%20se%20investigue%20su%20conducta.)

[94.htm#:~:text=La%20detenci%C3%B3n%20preventiva%20tiene%20como,que%20se%20investigue%20su%20conducta.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-024-94.htm#:~:text=La%20detenci%C3%B3n%20preventiva%20tiene%20como,que%20se%20investigue%20su%20conducta.)

Corte Constitucional. (11 de noviembre de 1992) Sentencia T 581 de 1992. (MP Ciro Angarita

Barón) Recuperado de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-581-](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-581-92.htm)

[92.htm](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-581-92.htm).

LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA

24

Congreso de la Republica (28 de marzo de 1968) Ley 16 de 1968. Por la cual se restablecen los juzgados de Circuito, se dictan normas sobre competencia en materia penal, civil y laboral, se dan unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1809639>

Garzón, Chacón, (2016) Análisis constitucional, jurisprudencial y doctrinal de los desafíos al derecho fundamental de la presunción de inocencia planteados por el nuevo código de policía en Colombia.

Gallon, J. G. (1979). Quince años del ESTADO DE SITIO en Colombia 1958-1978. Bogotá: Librería y Editorial América Latina.

Gómez y Rósaes, (2021) Excepcionalidad del Principio de Presunción de Inocencia, Instituto de Investigaciones Parlamentarias, Congreso del Estado de Sinaloa, año 5, número 10, ISSN en trámite, julio - diciembre 2021, p. 168-218, Revista Derecho & Opinión Ciudadana.

Hernández Jiménez, N. (2019). Incompatibilidad de la detención preventiva con la presunción de inocencia en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Centro de Investigación en Política Criminal, 2019.

Ibáñez, (1997) Presunción de inocencia y prisión sin condena, p. 5-18, Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica.

Lopez, D (2011) EL JUEZ CONSTITUCIONAL COLOMBIANO COMO LEGISLADO POSITIVO: ¿UN GOBIERNO DE LOS JUECES?, P 169-193, Revista Mexicana de Derecho Constitucional.

Muñoz, H (2012) Protección de los Derechos Fundamentales por la Corte Constitucional

Colombiana. Una Mirada a las Sentencias Estructurales, p35-49.

Nieto (2008) Naturaleza de la Corte Constitucional Colombiana, Revista VIA IURIS, p 23-38.

Nogueira Alcalá, Humberto. (2005). Consideraciones sobre el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Ius et Praxis, 11(1), 221-241. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122005000100008>.

Vidal Perdomo, Jaime (1997). Derecho Administrativo. Undécima edición. Editorial Temis, p 7-8.

Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", Art 8. 22 Noviembre 1969, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>.

Presidencia de la República (04 de agosto de 1970) Decreto 1355 de 1970. Por el cual se dictan normas sobre Policía. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6945>

[Pulido, O \(2018\) Poderes normativos de la Corte Constitucional colombiana. Revista Ius et Praxis, 309-334.](#)

Salazar, A (2019). Análisis comparado de los códigos de policía en Colombia: Conflictos constitucionales frente a derechos fundamentales, Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga Facultad Ciencias Jurídicas y Políticas.

Valencia, C (2016). Juicios paralelos en Colombia y la imposibilidad de aplicar el principio de presunción de inocencia. Analecta política, 6 (11), 249- 281.