



**ACREDITACIÓN  
INSTITUCIONAL EN  
ALTA CALIDAD**  
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**El debido proceso en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016:  
análisis de problemas probatorios en el ejercicio del poder de policía**

**Jorge Mario López Flórez**

Autor

Monografía presentada para optar al título  
**MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**  
*Cum Laude*

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

**José Rodrigo Flórez Ruiz**  
Rector  
Universidad Autónoma Latinoamericana

**Hernán Darío Aguiar Garcés**  
Decano  
Escuela de Posgrados

**Nataly Vargas Ossa**  
Coordinadora  
Maestría en Derecho Administrativo

**Dúber Armando Celis Vela**  
Director de trabajo de grado

**Línea de investigación**  
Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Luis Alberto Gómez Castrillón

José Luis González Jaramillo

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 30 de Junio de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 12 de 2023.

## **Resumen**

El propósito de esta monografía es analizar el procedimiento verbal inmediato regulado en la Ley 1801 de 2016 a la luz de las garantías que ofrece en términos de debido proceso, derecho a la prueba y valoración de los medios de prueba a favor de los administrados. A través de una investigación de carácter dogmático se plantea que las autoridades de policía, a pesar de estar revestidas de las competencias otorgadas por la ley al aplicar el procedimiento verbal inmediato previsto en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, deben profundizar todas las garantías del debido proceso administrativo que han sido establecidas en la jurisprudencia constitucional. La autoridad debe conocer suficientemente el desarrollo del procedimiento administrativo y las garantías de los administrados para que estos puedan ejercer adecuadamente su defensa.

## **Palabras Clave**

Debido proceso, derecho a la prueba, Ley 1801 de 2016, procedimiento verbal inmediato.

## Tabla de contenido

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. El ejercicio del poder de policía en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016</b>	<b>11</b>
<i>1.1. Límites constitucionales al ejercicio del poder de policía en el ordenamiento jurídico colombiano</i>	13
<i>1.2. El debido proceso en el procedimiento verbal inmediato regulado en la Ley 1801 de 2016 y los correctivos contra comportamientos que afectan la convivencia</i>	22
<b>2. El debido proceso como límite al ejercicio del poder de policía en derecho sancionatorio</b>	<b>32</b>
<i>2.1. La configuración doctrinal y jurisprudencial del derecho a la prueba y su relación con el debido proceso</i>	33
<i>2.2. La incidencia de la valoración racional de la prueba en el derecho administrativo sancionador</i>	41
<b>3. Análisis crítico de las garantías al debido proceso en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016</b>	<b>48</b>
<i>3.1. El diseño del debido proceso en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016</i>	49
<i>3.2. Incidencia de la aplicación del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 en el derecho a la prueba y en la valoración de los medios de prueba</i>	58
<b>Conclusiones</b>	<b>66</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>69</b>

## Introducción

La Constitución Política de 1991 otorgó mayores garantías para el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas en la tradición constitucional colombiana. El artículo 29 constitucional establece el debido proceso como un derecho fundamental aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En la Sentencia C-035 de 2014, la Corte Constitucional señaló que este derecho, propio de un Estado de derecho, “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límite al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”. Por tanto, las autoridades judiciales y administrativas deben garantizar y respetar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción cuando ejercen la potestad sancionadora.

La Corte Constitucional, órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, ha analizado en diferentes decisiones judiciales el concepto de debido proceso desde una perspectiva ontológica y filosófica. En general, lo ha entendido como un principio orientador y como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado en todas sus actuaciones a través de sus instituciones y agentes. El objetivo es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz (Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2018). La doctrina nacional, apoyada en las construcciones teóricas del mundo jurídico occidental contemporáneo, también se ha ocupado del debido proceso. En este sentido, tanto las decisiones judiciales como las orientaciones doctrinales han contribuido al deber ser del Estado de conformidad con lo preceptuado en el artículo 29 constitucional.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-980 de 2010, señaló que el debido proceso administrativo se entiende como un conjunto de condiciones que le impone la ley a la administración para asegurar su adecuado funcionamiento y para resguardar el derecho a la seguridad jurídica y defensa de los administrados. Esta noción connota garantías inherentes a los asociados que le permiten el ejercicio de defensa y contradicción en las actuaciones administrativas tales como solicitar, aportar y controvertir pruebas, impugnar las decisiones

y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso. Así, se trata de una garantía que previene el uso arbitrario del poder.

El debido proceso administrativo tiene algunas diferencias frente a las actuaciones que se despliegan en la aplicación judicial del derecho. En el ámbito judicial, el debido proceso es garantizado por el juez quien funge como director del proceso. La función litigiosa es la búsqueda de la verdad procesal y la satisfacción de las pretensiones y excepciones interpartes, las cuales finalizan con una decisión de fondo sin perjuicio de que sea adversa para cualquiera de las partes. En el ámbito administrativo, su particularidad consiste en que el procedimiento es ejecutado por autoridades administrativas con competencias otorgadas en la ley, las cuales deben ceñirse a las normativas existentes para resolver problemas jurídicos que relacionan al Estado y sus asociados.

En sede administrativa, el debido proceso, además de connotar diferentes garantías para el asociado y de establecer límites para el Estado, como principio formal, configura un procedimiento por medio del cual se deben cumplir las garantías constitucionales que han irradiado a la ley adjetiva y sustancial. Morón Urbina (2011) ha subrayado que el debido proceso en el procedimiento administrativo comporta necesariamente un derecho reglado al que la administración se debe ceñir (p. 148). Además, supone una respuesta de fondo al ciudadano con base en una adecuada motivación normativa, fáctica y probatoria. En particular, el razonamiento probatorio es relevante porque determina la forma como es abordada una situación fáctica e incide en la manera como están siendo aplicadas las normas preexistentes.

Uno de los cambios de la constitución vigente, en materia jurídica, se produjo en el ámbito institucional de la Policía Nacional, la cual fue incorporada en el articulado constitucional y, se definió, en el artículo 218 constitucional, como un elemento integrante y obligatorio del ordenamiento jurídico para actuar en el marco del principio de legalidad y de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Lo contrario, supondría una desviación de poder o un delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o del órgano administrativo que indebidamente lo ejerce (Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2021). Así, el texto

constitucional atribuyó a este cuerpo, de naturaleza civil, competencias jurisdiccionales frente al restablecimiento de la convivencia, las cuales fueron desarrolladas en el artículo 172 de la Ley 1801 de 2016 y, cuya aplicación, debe ser armónica con los principios consagrados en el artículo 8 numerales 12 y 13 *ibidem*.

La Ley 1801 de 2016 contempló el proceso verbal inmediato como un medio de policía. Este es un instrumento jurídico con el que cuentan las autoridades competentes para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de Policía en tanto permiten adoptar decisiones de autoridad verbal o escrita. El cumplimiento efectivo de esta función se ejerce a través de la imposición de medidas preventivas y correctivas contempladas en la misma codificación, las cuales son susceptibles de impugnación en sede de apelación y en el efecto devolutivo. La imposición de tales medidas no es discrecional, pues está limitada y condicionada por las garantías del derecho al debido proceso y el derecho de defensa.

En el contexto anteriormente indicado, el proceso verbal inmediato, previsto en la Ley 1801 de 2016, fue diseñado para regular y corregir los comportamientos que afectan la convivencia y para resolver los conflictos, mediante un trámite célere. Este procedimiento es aplicado por la autoridad de policía, la cual puede imponer medidas razonables, proporcionales y necesarias según lo dispone el artículo 27 *ibidem*, en armonía con la principalística del artículo 213 *ibidem*. Las actividades y el poder de policía desplegado en el procedimiento señalado están sujetos a los mandatos constitucionales y a la regulación que, en materia de derechos humanos, ha sido ratificada por Colombia como expresión de respeto a los derechos y libertades individuales.

Pese a lo anteriormente indicado, es necesario subrayar que, en el proceso verbal inmediato, previsto en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, existen vacíos en materia procesal y probatoria. Esto lleva a que se limiten garantías como la práctica de la prueba, la defensa y la contradicción de los administrados. Si bien el numeral 3 del artículo 222 *ibidem* permite al presunto infractor ser oído en descargos, no hay claridad sobre el alcance del derecho a la defensa que tiene ni sobre el procedimiento que puede incoar respecto de la solicitud, práctica

y valoración probatoria, menos aún frente a sus derechos y garantías una vez surtidas estas etapas.

Este procedimiento administrativo, desde la óptica del debido proceso, amerita un análisis jurisprudencial y doctrinal de cara a su aplicación y a las garantías que representa para el presunto infractor de normas de convivencia. En este contexto, el debido proceso constituye una categoría central de análisis que se articula con el poder de policía y la prueba. Por ello, es fundamental su reflexión ya que tiene particularidades en los procesos judiciales y en los procedimientos administrativos que han merecido discusiones dogmáticas y han justificado la formulación de reglas de aplicación para que la autoridad de policía, en el ejercicio de su actividad, se ciña a la principalística de esta institución con sujeción a los fines constitucionales.

En aplicación del procedimiento verbal inmediato, una limitación a la garantía al debido proceso altera las condiciones procesales del procedimiento administrativo, especialmente en la valoración de la prueba. Si bien la autoridad administrativa está revestida de las competencias otorgadas por la ley, requiere de un conocimiento cuidadoso en la valoración probatoria. En esta etapa procesal, es necesario un examen crítico de los medios de prueba, bajo las máximas de la experiencia, impuestas por la ley o deducidas por el juez (Nieva, 2010). Por tanto, es menester analizar el debido proceso y el derecho a la prueba en esta clase de procedimiento porque permiten reflexionar sobre el alcance y los límites de las competencias otorgadas al cuerpo de policía.

El propósito de esta monografía es analizar el procedimiento verbal inmediato regulado en la Ley 1801 de 2016 a la luz de las garantías que ofrece en términos de debido proceso, derecho a la prueba y la valoración de los medios de prueba a favor de los administrados. A fin de alcanzar este objetivo, el trabajo se divide en tres partes: en la primera se pretende describir el alcance del poder de policía regulado en el procedimiento verbal inmediato previsto en la Ley 1801 de 2016 para adoptar correctivos contra comportamientos que afectan la convivencia. En la segunda se analiza la garantía del debido proceso frente al derecho a la prueba y a la valoración de los medios de prueba en la Constitución Política de 1991 y en la

jurisprudencia constitucional. En el último se avalúa la incidencia que tiene el diseño del procedimiento verbal inmediato incorporado en la Ley 1801 de 2016 frente al debido proceso en términos de derecho a la prueba y valoración de los medios de prueba.

El tipo de investigación escogido para abordar el objeto de estudio es de carácter dogmático. En este sentido, se propone estudiar el ordenamiento jurídico en aras de mejorar los procesos de interpretación y aplicación de disposiciones normativas. Esto implica un proceso de sistematización del marco normativo y, en muchos casos, formular propuestas *lege ferenda* (Courtis, 2006, p. 25). Un estudio de esta naturaleza ofrece otras visiones sobre el contenido del derecho positivo. Por tanto, se pretende tanto una sistematización descriptiva para dar cuenta del contenido de un conjunto normativo como una evaluación crítica para sugerir soluciones de cara al problema investigado. En razón a que la investigación se desarrolló en el marco de una maestría en profundización, se trata de aplicar conceptos para resolver un problema concreto. No hay pretensiones teóricas ni innovadoras en relación con el objeto de estudio.

El enfoque metodológico de carácter sistematizador se reflejará en el estudio de sentencias, textos doctrinales, artículos, trabajos de grado y documentos investigativos que permitan analizar, a partir de un proceso articulado e interpretativo, cómo los autores y los operadores judiciales interpretan el tema objeto de estudio. En este caso, se investigará a partir de lo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991 y desde lo señalado en la Ley 1801 de 2016 en cuanto al procedimiento del artículo 222 *ibidem*. Este trabajo estará centrado en el debido proceso y en el derecho a la prueba en materia administrativa con el alcance propio de una investigación en profundización.

El análisis de la prueba y de la valoración probatoria en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 permite señalar cómo las autoridades administrativas con funciones de policía abordan el procedimiento objeto de estudio en términos de garantías para el presunto infractor, aporte de pruebas, valoración probatoria, contradicción, entre otras, propias del instituto del debido proceso. Lo anterior, en atención a que las competencias jurisdiccionales atribuidas por la ley a los servidores públicos les permite connotar una

función de conocimiento y juzgamiento que, en términos de actividad de policía, es susceptible de generar conflictos procesales en detrimento de los derechos y acciones que puede ejercer el presunto infractor cuando se limitan las garantías.

En este trabajo se argumenta que las autoridades de policía, a pesar de estar revestidas de las competencias otorgadas por la ley, al aplicar el procedimiento verbal inmediato previsto en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 deben profundizar todas las garantías del debido proceso administrativo que han sido establecidas en la jurisprudencia constitucional. La ausencia de elementos cognoscitivos en materia procesal y procedimental frente a la prueba y su valoración inciden directamente en la sana crítica, en la valoración racional y en el libre convencimiento a partir de los medios de prueba que arrime el presunto infractor. Esto exige un compromiso del operador frente a un raciocinio objetivo a partir de las máximas de la experiencia, las cuales inciden directamente en el debido proceso.

## **Capítulo I**

### **1. El ejercicio del poder de policía en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016**

En la tradición colombiana actual, la Constitución Política de 1991 otorgó mayores garantías para el respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas. El artículo 29 constitucional estableció el debido proceso como un derecho fundamental aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En la Sentencia C-035 de 2014, la Corte Constitucional señaló que este derecho, propio de un Estado de derecho, “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límite al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”. Por tanto, las autoridades judiciales y administrativas deben garantizar y respetar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción cuando ejercen la potestad sancionadora.

En el ordenamiento jurídico colombiano, el debido proceso ha sido concebido como una garantía para toda actuación administrativa y judicial. Según Agudelo Ramírez (2005), este constituye un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, formal y material, pues en él se integran múltiples derechos para las partes. Las actuaciones deben cumplirse conforme a la configuración que, en materia procesal o procedimental, ha dispuesto el legislador. Esto posibilita que el administrado haga valer sus derechos ante la administración. Los elementos esbozados son la máxima expresión del derecho procesal ya que satisfacen los fines concebidos en la constitución vigente. A pesar de que, en las sociedades democráticas actuales, el debido proceso ha sido concebido como una garantía y un derecho, su permanencia en el tiempo es necesaria para limitar y controvertir decisiones autoritarias.

A partir de lo consagrado en el texto constitucional, el instituto del debido proceso y el poder de policía se vinculan directamente toda vez que, a partir del poder de policía atribuido a la función legislativa, el ejercicio de este derecho y principio orientador de la carta política se presenta como una garantía para el individuo que, inmerso en actuaciones judiciales y administrativas, puede contar con la protección propia de un debido proceso. Gordillo (2019)

sostiene que la noción de “policía” o “poder de policía” es un concepto de frecuente recurrencia en el ámbito del derecho público, al tiempo que es uno de los que también presenta mayores confusiones por las diferentes consideraciones que existen en materia académica y jurisprudencial (p. 373).

Gordillo (2019) también argumenta que el aditamento de “poder” es equivocado, por cuanto el poder estatal es uno solo. La llamada división de tres “poderes” consiste, por un lado, en una división de funciones –legislativas, administrativa, jurisdiccional– y; por el otro, en una separación de órganos –legislativo, administrativo y jurisdiccional– (p. 374). A partir de este planteamiento, se puede considerar que el poder de policía, consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991, encaja con los planteamientos de Gordillo, pues el poder de policía es una función que le corresponde al Congreso de la República a través de la expedición de leyes, entre otras medidas normativas.

En este capítulo se aborda el ejercicio del poder de policía en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016. La finalidad es describir, en dos acápites, cómo se han fijado límites constitucionales al ejercicio del poder de policía en el ordenamiento jurídico a partir de las fuentes del derecho. Estos límites inciden en el actuar de los agentes del Estado encargados de aplicar el procedimiento verbal inmediato regulado en la Ley 1801 de 2016. Además, se abordan los correctivos contra comportamientos que afectan la convivencia. En particular, se destacan los aspectos históricos del origen del poder de policía, las competencias vigentes de los agentes del Estado en el contexto colombiano y las garantías que estos deben aplicar en los procedimientos que implican el ejercicio propio de la actividad de policía y que garantizan el debido proceso administrativo.

En la jurisprudencia constitucional y en la doctrina nacional, desde las dos últimas codificaciones –Decreto Ley 1355 de 1970 y la vigente Ley 1801 de 2016–, se ha debatido, en diferentes oportunidades, sobre los conceptos relativos al poder de policía los cuales subyacen a la facultad otorgada al Congreso de la República. Las discusiones de la Corte Constitucional han pretendido resolver problemas jurídicos particulares relacionados con el poder de policía, el derecho, su función y actividad. Además, ha reiterado la existencia de

diferencias conceptuales y de competencias para fijar límites constitucionales a la actividad de policía que, en consecuencia, garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales de los individuos y el ejercicio adecuado de la función administrativa.

### **1.1. Límites constitucionales al ejercicio del poder de policía en el ordenamiento jurídico colombiano**

El desarrollo teórico sobre el poder de policía ha permitido reconocer que, en la doctrina jurídica colombiana, se identifican dos vertientes del poder de policía, las cuales provienen de dos corrientes jurídicas diferentes. El advenimiento del poder de policía se sitúa en el derecho francés y en el derecho americano. “El primero de ellos ubica el concepto del poder de policía en la doctrina del servicio público del derecho administrativo francés, el cual tiene inspiración en el cameralismo alemán” (García, 2018, pp. 203-204). Esta postura se enfoca en la satisfacción de las necesidades de la comunidad donde el Estado funge como un actor competente para regular lo público como un estado de cosas. Aquí incursiona la administración pública para dar respuesta a las necesidades de sus habitantes.

La segunda postura ubica al poder de policía en el derecho americano, en concreto en el fallo *Charles Brown vs. Estado de Maryland* (1827) del juez Marshall. García (2018) argumenta que es la primera vez que se aborda el concepto de *police power* en el sistema jurídico del *common law*, el cual tiene un significado relacionado con la “facultad de expedir normas para limitar los derechos constitucionales con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los deberes ciudadanos relativos a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y otros aspectos del orden público” (p. 205). Esta noción también comprende las operaciones jurídicas y las actividades estatales orientadas al cumplimiento de las normas. Dicha facultad pertenece no solo a los cuerpos colegiados representativos, sino también a los jefes de policía y a los policías uniformados entre otras autoridades administrativas.

El poder de policía en el ordenamiento jurídico colombiano tiene fundamento normativo en la Constitución Política de 1991. La carta constitucional, además de incorporarlo expresamente, preceptúa límites formales que le exigen su cumplimiento. Cualquier

actuación *contra legem*, en un examen de control jurisdiccional, no resistiría ningún tipo de análisis y debate jurídico. El poder de policía, consagrado en la constitución, está estipulado en el artículo 150 constitucional como una función otorgada al legislativo para expedir normas, entre otras, las de carácter estatutario que buscan regular derechos fundamentales. No obstante, esta función excepcionalmente puede recaer en el ejecutivo y en otras autoridades administrativas a través de mecanismos consagrados en la constitución.

A partir del poder de policía consagrado en la Constitución Política de 1991 y frente a las funciones del órgano legislativo para expedir normas, García (2018) señala que:

la Constitución fija límites al poder de policía. Ya que si una ley de policía se dicta contrariando estas normas sería inconstitucional, lo que daría derecho a que cualquier ciudadano solicite ante tribunal competente su declaratoria de inexecutable o inconstitucionalidad. Podría decirse que, la Constitución es un límite anterior, porque existe antes del ejercicio del poder de policía. Después de cumplido este en forma ilegal, aparecen otros límites que le quitan eficacia jurídica a esos actos: son los llamados controles jurisdiccionales que actúan con posterioridad al ejercicio de aquel (p. 217).

En este sentido, la constitución delimita el origen de competencias para la función del Estado y todos sus agentes en los diferentes rangos. Moreno Ramírez y otros (2021) señalan que “uno de los pilares sobre los cuales descansa el Estado de derecho” es precisamente “el ejercicio reglado de las competencias, esto significa que toda autoridad solo puede hacer lo que la constitución y la ley, expresamente, le permitan” (p. 6). Así, las autoridades solo deben actuar conforme a las facultades que se les han otorgado por la constitución o por la ley. Por tanto, ninguna autoridad puede ejercer funciones diferentes a las que le atribuye el orden jurídico. Al funcionario le está vedado arrogarse funciones que no se le han otorgado, pues incurriría en un abuso, atropello, exceso o extralimitación, lo cual acarrea controles a sus decisiones y actuaciones.

El Estado de derecho, como uno de los fundamentos de los límites constitucionales, “va más allá de un cuerpo normativo y conlleva una relación estrecha entre derecho, democracia y

derechos humanos” (Díaz, 2002, pp. 70-71). El cumplimiento de esta relación tripartita “exige el imperio de la ley, pero, además que haya diferenciación o separación en la actuación de los poderes” (Díaz, 2002, pp. 70-71). En este sentido, son necesarios los procesos de vigilancia de la administración, es decir, se requiere de un control jurídico y político, para el respeto irrestricto de los derechos y de las libertades fundamentales. Así, el Estado de derecho puede ser entendido como una organización en la que las normas se producen con participación democrática, pero con una protección efectiva de los derechos fundamentales.

En el marco de los límites constitucionales al poder de policía previstos en la Constitución Política de 1991 se le otorgan funciones principales a la rama legislativa frente a la expedición de normas estatutarias que regulan derechos fundamentales. Además, se otorgan competencias excepcionales al ejecutivo y a otras autoridades. El sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano tiene una estructura piramidal. Por tanto, la Constitución Política de 1991 prevalece como el principal límite al poder de policía en el orden nacional, departamental y municipal, el cual ha sido impuesto a las autoridades policivas en los diferentes niveles territoriales, es decir, asambleas departamentales y concejos municipales.

La Constitución Política del año 1991, preceptuó formalmente cómo las autoridades administrativas pueden ejercer, de forma subsidiaria, el poder de policía. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 300 constitucional, numeral 8, se otorgó poder subsidiario y facultades a las asambleas departamentales, a través de ordenanzas, para dictar normas en materia de policía y frente a todo aquello que no sea materia de ley. Así mismo, se confirió poder subsidiario a los concejos municipales para que, en asuntos más específicos y que expresamente se consagran en el artículo 313, numerales 7 y 9, reglamenten los usos del suelo, el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-024 de 1994, analizó el régimen de policía en el ordenamiento constitucional colombiano y estudió la regulación constitucional de los derechos fundamentales de conformidad con la naturaleza administrativa de las autoridades de policía como límites a su actividad. El juez supremo de lo constitucional argumentó que “la policía administrativa está entonces ligada a la limitación y regulación de derechos y

libertades para preservar el orden público” (Cfr. Sentencia C-024 de 1994). Esta limitación, toma diversas formas, a saber: mediante la expedición de regulaciones generales como los reglamentos; con la expedición de actos jurídicos concretos y operaciones materiales de uso de la fuerza pública, los cuales se traducen en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función.

La Sentencia C-024 de 1994 es importante en el ámbito del análisis constitucional, pues la Corte Constitucional determinó detalladamente la distribución de las competencias en materia de poder, función y actividad de policía, incluyendo otras autoridades legislativas, ejecutivas, nacionales y territoriales. Lo anterior, para reiterar que, a partir de los postulados consagrados por el constituyente del año 1991, el Congreso sólo está facultado para regular y limitar derechos y libertades individuales. Además, recuerda que el presidente de la República es responsable de preservar el orden público. Lo anterior significa que, en tiempos de normalidad constitucional, el Congreso solo ejerce el poder de policía dentro del objeto misional concebido en el Estado social y democrático de derecho y en su filosofía liberal.

A partir de las previsiones constitucionales y jurisprudenciales, sólo la ley y, en subsidio, el reglamento, entendido como el acto administrativo de contenido general, ostentan el poder de policía. El Consejo de Estado, en Sentencia del 13 de diciembre de 1979, señaló que el poder de policía puede ser ejercido subsidiariamente por el presidente. Las asambleas no pueden invadir esferas en las cuales la constitución ha establecido una reserva legal, razón por la cual, solo al Congreso le corresponde reglamentar derechos y libertades individuales. Esta función se derivada de la naturaleza misma del Estado colombiano como República unitaria, es decir, en los eventos de competencia subsidiaria no es posible reglamentar asuntos que busquen limitar las libertades, donde la ley no lo ha hecho y existe reserva legal.

Sobre la función de policía, el Consejo de Estado precisó que esta es la gestión administrativa del poder de policía, la cual es ejercida dentro del marco normativo por autoridades administrativas de policía y algunas descentralizadas. El máximo juez de lo contencioso administrativo reitera que esta función no es propia del cuerpo uniformado de policía y su ejercicio es material y no jurídico. Así, indica que, si bien la función de policía no

corresponde al cuerpo de policía, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza y está necesariamente subordinada al poder y a la función de policía. Por lo tanto, esta función tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.

De conformidad con las decisiones judiciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en cuanto al poder de policía y a la función de policía en el ordenamiento jurídico colombiano, la doctrina nacional también ha estado en consonancia con los planteamientos conceptuales de los máximos tribunales acerca del poder de policía. Ambos tribunales han tenido puntos comunes porque entienden al poder de policía como aquella facultad del legislativo para expedir normas de carácter general y abstracto, las cuales están orientadas a la regulación del orden público. El legislador, por tanto, es quien establece y determina el alcance de las normas. La función de policía es concebida como la materialización de las normas generales y abstractas en virtud del poder policía (Naranjo Álvarez, 2019, p. 31).

La distinción formal sobre el origen del concepto del poder de policía es fundamental para comprender los fines del Estado. La policía, como un cuerpo encargado de ejecutar orientaciones legales, materializa los fines del Estado y, además, está llamada al cumplimiento de la función administrativa. En este sentido, el concepto del poder de policía, a partir de las construcciones doctrinales y jurisprudenciales, permite distinguir tres perspectivas conceptuales, enfoques y competencias, a saber: i) el poder de policía se relaciona con la facultad del legislativo para expedir normas de forma exclusiva; ii) la función de policía se relaciona con la actuación de la autoridad ceñida al poder de policía, iii) y la actividad de policía se ejerce dentro de los principios básicos de sujeción constitucional.

Una aproximación atinada sobre las diferentes connotaciones y facultades que se derivan del poder de policía en Colombia ha pretendido demostrar que el poder, más allá de la función legislativa otorgada al Congreso de la República, tiene como objeto la expedición de normas que se orientan a limitar libertades y derechos en los casos en que estas impliquen el aseguramiento de la comunidad. La función de policía se caracteriza por las acciones tendientes a mantener la armonía y el orden social garantizando la satisfacción de las

comunidades. La actividad de policía es un ejercicio exclusivo de los agentes del Estado que buscan garantizar la inviolabilidad de las normas (Bernal Ballesteros, 2019, p. 261).

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia 893 del 21 de abril de 1982, discutió sobre las perspectivas relacionadas con el derecho de policía referentes a poder, función y actividad en el Derogado Decreto Ley 1355 de 1970. La corporación entendió al poder de policía como la competencia jurídica asignada y no como una potestad política discrecional, es decir, como aquella facultad de hacer la ley que tienen por objeto regular el comportamiento humano, el orden y las libertades individuales. En esta providencia identifica las autoridades competentes para el efecto que, por mandato constitucional, son el legislativo y, de forma transitoria y/o excepcional, el ejecutivo en los diferentes niveles territoriales. Además, señala que el poder de policía es legal o reglamentario y tiene por objeto regular la libertad. En sentido material es de carácter general, impersonal y preexistente.

En la Sentencia C-825 de 2004, la Corte Constitucional realizó un pronunciamiento sobre el poder de policía y la forma de ejecución de sus actividades frente a los asociados. También advirtió sobre los límites que la actividad de policía conlleva, pues el ejercicio del poder de policía tiene lugar y se ejerce a través de la ley y del reglamento superior, el cual delimita derechos constitucionales de manera general y abstracta. La providencia también señaló que la función es la forma de hacer cumplir jurídicamente, a través de actos administrativos concretos, las disposiciones normativas emanadas del poder de policía. Finalmente, estableció las reglas y límites a los que, en aras de mantener el orden público, deben estar sujetos los agentes de la policía.

En lo referente a la actividad de policía y a la forma como este cuerpo, de naturaleza civil, debe ejercer los procedimientos frente a los asociados, al igual que el alcance de sus decisiones, señala el máximo juez de lo constitucional en la Sentencia C-825 de 2004 que las decisiones de las autoridades policivas son de carácter ejecutivo y obedecen al cumplimiento del poder emanado del poder de policía. Esto es que sus actuaciones deben obedecer solo al cumplimiento normativo de origen superior, es decir, al carácter constitucional. Por tanto, estos solo ejecutan órdenes, no deciden, ni expiden actos administrativos. Sus decisiones no

son actos jurídicos que sí están reglados por actos jurídicos de carácter legal y administrativo. La providencia reitera que la actividad asignada al cuerpo uniformado de la policía es de carácter material y no jurídico, pues su actividad no es reglamentaria de las libertades ciudadanas.

La Constitución Política de 1991, en el artículo 218, incorporó el cuerpo de policía como institución fundamental para el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho. Este se orienta a la preservación del orden público, a la convivencia y a la ejecución de preceptos normativos relacionados con restricciones a las libertades individuales emanadas del poder de policía. Si bien está incluida esta institución en la carta política, su enfoque se orienta a la preservación y mantenimiento de lo público en el marco de una irrestricta garantía de los derechos humanos y de la dignidad humana.

Entre los fines esenciales del Estado, la función de policía puede ser ejecutada o adelantada por diferentes funcionarios de disímiles entidades de carácter estatal. Naranjo Álvarez (2019) resalta como imperativo que el fin principal en el ejercicio del poder de policía es la prevención, lo cual supone la ejecución de “actividades materiales u operaciones administrativas de carácter preventivo con el objeto de conservar el orden público” (p. 33). Esta actividad no obedece a un criterio orgánico, sino a un criterio material. Por ello, al ser de carácter preventivo, no es regulativa, sancionatoria o correctiva. Esta perspectiva, connota, en la institución, que su ejercicio está estrechamente vinculado hacia el respeto por los derechos humanos con prevalencia en la persona y su dignidad.

Las diferentes posturas doctrinales y jurisprudenciales sobre el poder de policía han planteado que, en el plano jurídico-normativo, ostenta unos sujetos de titularidad. El Congreso de la República, por remisión expresa constitucional, es el primer titular, cuyas actuaciones legislativas relacionadas con la restricción a los derechos y libertades individuales tienen fundamento en la Constitución Política de 1991. Las asambleas departamentales, en el entendido constitucional, se rigen por el principio de legalidad. Sólo están facultadas para dictar reglamentos de policía en aquellos eventos de aplicación de la

ley que no están sujetos a reserva legal, sin desconocer las particularidades de los habitantes y el territorio de su jurisdicción.

Torres Rico (1995) señala que el presidente de la República, de cara a las atribuciones otorgadas por la Constitución de forma expresa y taxativa, a partir de lo consagrado en el artículo 188 y 189 numeral 11 de la constitución bajo el precepto normativo de la potestad reglamentaria, puede regular libertades (p. 74). Por tanto, se puede entender que intrínsecamente sus facultades conllevan un poder de policía para reglar de manera impersonal, general y abstracta una situación de policía. Sin perjuicio de lo anterior, los estados de conmoción interior son la figura jurídica que, una vez declarada, facultan para expedir normativas sobre la materia policiva.

Los gobernadores, considerados como primera autoridad departamental en materia policiva responsable de la preservación del orden público, por regulación expresa del artículo 303 constitucional, sólo pueden ejercer el poder de policía a partir de las facultades que otorguen las asambleas departamentales a través de ordenanzas temporales. En la misma línea, podría entenderse la figura del alcalde ya que funge como autoridad policiva y detenta, en algunos casos, poder de policía, en cuanto puede ser facultado por el Concejo Municipal o Distrital mediante acuerdos temporales. No obstante, sus facultades, se consagran en el artículo 313 constitucional.

En la Sentencia C-600 de 2019, la Corte Constitucional reiteró los conceptos de poder de policía relacionados con la institución de la policía enfatizando que el objetivo constitucional de esta institución está enmarcado en la actividad de policía mediante la ejecución de acciones preventivas orientadas a conservar la convivencia. La citada Sentencia también señala que la actividad de policía debe estar sujeta a los límites constitucionales, al derecho internacional, al respeto del principio de igualdad, al principio de legalidad, a la eficacia y a la necesidad del uso del poder. Todas las medidas adoptadas deben ser proporcionales y razonables, pues las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones y exceso injustificados.

La precitada providencia constitucional orienta claramente el límite constitucional al que se debe sujetar la actividad de policía cuando las autoridades policivas materializan órdenes de policía. Las órdenes tienen límites en el poder y en la función de policía, sumado al respeto por los derechos y libertades individuales. De presentarse excesos de autoridad o actuaciones arbitrarias serían sujetos de controles judiciales por su indebido ejercicio. Por ello, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-600 de 2019, argumenta que la actividad material de policía debe estar completamente desprovista de arbitrariedad, de lo contrario, sería inexistente la filosofía de la institución de policía, pues la actividad de policía debe regirse por la ética y el respeto por los ciudadanos.

La Corte Constitucional, en su amplia jurisprudencia, ha debatido sobre la institución de la policía y sus límites constitucionales en el ejercicio de sus actividades propias. En la Sentencia C-082 de 2018 realizó una aproximación conceptual de la institución y reiteró la naturaleza del concepto de policía, la cual ha sido considerada de rango constitucional. A partir de este reconocimiento incorporado en la Constitución Política de 1991, en la citada decisión, se analizó ampliamente el cargo que incorpora la institución como fuerza pública, sus potestades y funciones, las cuales han sido catalogadas como aquellas que deben orientarse a la preservación del orden público y de la convivencia entre las personas.

En la anterior decisión constitucional, que se expidió después de la vigencia de la Ley 1801 de 2016, se examinó el inciso 2 del artículo 35 *ibidem* a partir de problemas relacionados con los procedimientos. En particular, se analizaron dos conceptos indeterminados relativos al debido proceso, a saber, la legalidad y la tipicidad. La sentencia abordó el orden público, su fundamento y el límite de las competencias de la policía en un Estado social y democrático de derecho, pues son el compuesto de una serie de condiciones sociales externas necesarias para lograr la convivencia y la permanencia de los derechos constitucionalizados.

## **1.2. El debido proceso en el procedimiento verbal inmediato regulado en la Ley 1801 de 2016 y los correctivos contra comportamientos que afectan la convivencia**

En el diseño constitucional vigente la potestad sancionadora de la administración es una prerrogativa del Estado que para el cumplimiento de sus fines tiene la función administrativa de ejercer una específica forma de coerción. Esta forma de coerción se puede entender como la facultad para el ejercicio del *ius puniendi* que restringe libertades individuales en el ámbito de lo público y lo privado a partir de los preceptos constitucionales y de las normas que le facultan. Su ejecución tiene lugar a través de las autoridades policivas y administrativas, revestidas de competencias para ello. Con sus facultades son susceptibles de excesos de autoridad en circunstancias en las que las actividades se ejecutan de cara a los individuos.

Los excesos en la función pública posibilitan confrontaciones inter-partes entre asociados y autoridades. Alarcón y otros (2021) plantean que el origen del conflicto entre asociados y Estado surge a partir de la actividad estatal. En efecto, señala que “el poder se transforma en autoridad y que dicha autoridad se da en una relación de dos entes: uno que entrega su libertad y poder al otro, y este otro se convierte en el sujeto con poder que ejercerá lo entregado por el otro” (p. 8). Esta entrega de poder encaja en las facultades coercitivas del Estado que, desde la perspectiva del contrato social de Rousseau, supone que los asociados no desean deliberadamente entregar su libertad e implica que sean coaccionados proporcionalmente, pues la voluntad es ajena y da paso a imposiciones del Estado.

En la dinámica relacional de poder entre agentes del Estado-policía y sus asociados los conflictos se pueden generar por el ejercicio desbordado del poder en lo público. Naranjo Álvarez (2019) plantea que la policía ha sido concebida como una institución orientada a los preceptos de control ciudadano. A partir de los planteamientos de Foucault, este autor argumenta que la policía, como institución, es “un cuerpo que está definido por su acción, es decir, el objetivo de la policía define lo que la misma es, por tanto, su descripción funcional, permite la descripción clara de lo que se espera de la misma” (p. 26). Este argumento relaciona la institución de la policía con la defensa del bien público y el control ciudadano

en el que el uso de la fuerza se emplea para cumplir dicho fin y procurar el mantenimiento del orden.

Uno de los aspectos que llama la atención en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 y que ha sido objeto de discusión jurisprudencial y doctrinal tiene que ver con la ejecución del mencionado procedimiento por parte de las autoridades. Lo anterior, con ocasión al uso de las competencias otorgadas al cuerpo de policía y demás autoridades administrativas. En los procedimientos de intervención pública es recurrente el desconocimiento de las formalidades y ritualidades propias del procedimiento de la citada Ley y, como consecuencia, se vulneran, en los presuntos infractores, aspectos procesales, procedimentales y derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional como el debido proceso, el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley, entre otros. Tales garantías y derechos han sido desarrollados ampliamente en la jurisprudencia y la doctrina nacional.

Alarcón y otros (2021) señalan en su estudio sobre el uso excesivo de la fuerza pública en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 que, a partir de la vigencia de la norma, en Colombia se retomaron discusiones en diferentes escenarios entorno al ejercicio de la actividad de policía y su regulación como categoría de atención especial. Las reflexiones surgieron desde los escenarios de denuncia ciudadana visibilizados a través de los *mass media* tradicionales y alternativos que, con el apoyo en las nuevas tecnologías, han permitido evidenciar el exceso del uso de la fuerza pública en los procedimientos descritos en la Ley 1801 de 2016, tanto en el procedimiento verbal inmediato como el verbal sumario (p. 5).

El uso de la fuerza, por parte de las autoridades policivas en los procedimientos de índole administrativo, tanto en la jurisprudencia y la doctrina colombiana, se han catalogado como un medio excepcional. Este modo particular del uso de la fuerza ha sido previsto en la aplicación de los procedimientos consagrados en la Ley 1801 de 2016. Vásquez y Gil (2017) indican que, en aplicación de la citada Ley, en caso de que su uso sea necesario se debe atender a los criterios de proporcionalidad, necesidad y precaución. A pesar de que el uso de la fuerza se relaciona con el concepto de fuerza pública puede colegirse que esta se debe entender como la institución que materializa la fuerza coercitiva del Estado y actúa como

colaboradora y defensora del Estado. Sin embargo, también es protectora de los ciudadanos y garante de la democracia.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-082 de 2018, atinó sobre el concepto de uso de la fuerza y de empleo de dotación bélica a cargo de los agentes del Estado. En esta oportunidad, el cuerpo colegiado consideró que el uso de la fuerza tiene que ver con el contenido y alcance del principio de exclusividad, el cual implica que las únicas personas autorizadas para la coerción del Estado, porte y utilización de armas son el personal uniformado de la Policía Nacional. Lo anterior

no solo en razón del monopolio estatal de los elementos bélicos, sino porque dichas autoridades están investidas de la actividad de policía por ministerio de la Constitución y la ley y, en consecuencia, también están sujetas a las condiciones y límites que les impone el carácter público de la función que ejercen (Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2018).

El uso de la fuerza ejercida por agentes del Estado a través de la policía, entre otras autoridades administrativas, parte de una competencia que principalmente emana de la capacidad coercitiva del Estado definida en la constitución y la ley. Para que esta se pueda desplegar exclusivamente por las fuerzas militares y la Policía Nacional, entre otras autoridades, se debe ejecutar bajo los preceptos constitucionales y normativos que orientan el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Estos tienden a la preservación de la seguridad, la propiedad privada, el orden y la vida, entre otros bienes jurídicos tutelados, sin perjuicio del respeto por los derechos humanos, las libertades individuales y demás garantías que el Estado debe reconocer a partir de la filosofía constitucional, los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

El empleo de la fuerza por las autoridades policivas ha sido objeto de análisis en escenarios tanto académicos como judiciales. El uso de la fuerza, bajo la competencia de la autoridad policiva, en muchos casos ha pasado de ser una facultad excepcional, bajo determinados parámetros, a un criterio determinante y principal en el procedimiento. Esta percepción sobre las competencias aplicada a los procedimientos administrativos por parte de las autoridades,

en el plano concreto, hace que sus intervenciones se materialicen en actuaciones irregulares que desconocen garantías formales y procesales previstas en la constitución y la ley.

El debido proceso y el debido proceso administrativo, consagrado a partir del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, constituyen los pilares determinantes para la adecuada ejecución del procedimiento sancionatorio. A partir de lo preceptuado en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional definió al debido proceso como un derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad” (Corte Constitucional, C-035 de 2014). Por tanto, las autoridades judiciales y administrativas deben garantizar y respetar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción cuando ejercen la potestad sancionadora.

Esta definición preliminar que orienta el instituto del debido proceso en el ordenamiento jurídico colombiano, a partir de lo expuesto por la jurisdicción constitucional en la Sentencia C-035 de 2014, exige analizar dos aspectos importantes en el ámbito administrativo. De una parte, se concibe al debido proceso como una garantía para el ciudadano. De otra, fija un límite para el ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado. En la Sentencia T-146 de 1993 se planteó que el poder sancionador de la administración es una prerrogativa del Estado orientada a la protección de su organización y funcionamiento que, a su vez, incluye la posibilidad de aplicar sanciones correctivas y disciplinarias sobre infracciones en que incurren las personas. Sin embargo, no se pueden afectar los derechos de los individuos.

En este sentido, el instituto del debido proceso supone un límite al Estado en los procedimientos judiciales y administrativos. Esta garantía constitucional permite entender el concepto de límite estatal en las actuaciones públicas de cara a los asociados principalmente frente a la función administrativa. En consecuencia, este límite reúne un conjunto de garantías procesales y procedimentales previstas en la ley con el objeto de que las decisiones emanadas de la autoridad administrativa se ajusten al cumplimiento de normas formales y sustantivas. Las etapas establecidas en los distintos procedimientos deben garantizarse por las autoridades frente a quienes resisten el poder coercitivo de la administración pública.

Las garantías del debido proceso para el asociado se han irradiado en diferentes codificaciones adjetivas y sustantivas en materia civil, penal, disciplinaria y administrativa. A partir de la función administrativa, bajo la actividad de las autoridades policivas, se consagra el procedimiento verbal inmediato en la Ley 1801 de 2016. Esta institución contempla el ejercicio de la impugnación como garantía y permite al asociado, a través de los recursos, resistir a las decisiones de autoridad. Las decisiones emanadas de las autoridades policivas que tienen alcances jurídicos son susceptibles de contención a través de los mecanismos de control preceptuados en la Ley 1437 de 2011, reformada en algunos aspectos por la Ley 2080 de 2021, los cuales posibilitan un control jurisdiccional para discutir sobre las posibles decisiones no ajustadas a derecho.

La aplicación irregular del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 viola el debido proceso y el debido proceso administrativo. El uso desmedido de la fuerza o la imposición de decisiones alejadas de toda razonabilidad desconocen los fines de la actividad de policía. Tiscornia (1999) argumenta que, en los procedimientos contravencionales, estos se asemejan a procedimientos de índole inquisitivo, pues la autoridad policiva es quien acusa, decide y juzga dando lugar a excesos de autoridad y permitiendo vulneraciones defensivas en los procesados (p. 86). En estas condiciones, la acción constitucional de tutela podría ser un mecanismo subsidiario para el amparo de los derechos fundamentales derivados de una violación al debido proceso cuando las decisiones de autoridad no se ajustan a derecho.

En sede jurisdiccional, en sus diferentes especialidades –ordinaria, administrativa y constitucional–, se ha discutido ampliamente sobre los lineamientos que deben seguir las autoridades públicas en uso de sus facultades para aplicar los procedimientos que garanticen el debido proceso. En el ámbito administrativo, esto es, en el contexto del procedimiento verbal inmediato señalado en la Ley 1801 de 2016, los fallos han marcado pautas para que las autoridades apliquen las orientaciones judiciales ajustadas a las normativas existentes en materia administrativa. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-385 de 2019, reiteró que, para las autoridades policivas, en aplicación del procedimiento verbal inmediato, la actividad de policía se debe sujetar al goce de los derechos humanos.

En el ámbito jurídico, se ha discurrido, desde diferentes ópticas, sobre problemas jurídicos relacionados con el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016. En la Sentencia C-282 de 2017, el máximo juez de lo constitucional debatió sobre el efecto devolutivo del recurso de apelación y la vulneración al debido proceso dentro del procedimiento verbal inmediato como consecuencia de la imposición de una medida correctiva derivada de la actividad de policía. A partir de la vigencia de la Ley 1801 de 2016, las sentencias judiciales han sido fuente ineludible para entender las dificultades en que, en el plano ejecutivo del procedimiento, incurren sistemáticamente las autoridades policivas y administrativas frente a los presuntos infractores, bien sea por vicios de procedimiento o por vacíos normativos.

La Ley 1801 de 2016 se promulgó en un momento coyuntural de relevancia histórica en Colombia. La promulgación de la normativa policiva, cuya vigencia inició a partir del 30 de enero de 2017, concordó con la fase final de los Acuerdos de la Habana, celebrados en el año inmediatamente anterior. Esta normativa se constituyó, por tanto, en bandera relevante en la dinámica social, jurídica y política en el país. Además de la importancia de la Ley en el tránsito de los acuerdos de paz, su adopción constituyó un reto fundamental para implementar los acuerdos y materializar el reconocimiento político por parte del Estado a través de la institución de policía a un grupo que, por décadas, estuvo alzada en armas contra el Estado (Naranjo Álvarez, 2019, p. 15).

El derogado Decreto Ley 1355 de 1970 y la actual Ley 1801 de 2016 fueron concebidos desde diferentes perspectivas jurídicas. Araque Castellanos y Álvarez Hernández (2019) argumentan que la derogada normativa se expidió a partir de las facultades extraordinarias otorgadas al “Presidente de la República del momento, con el objeto de expedir normas que determinaran y reglamentaran las materias de su competencia y las contravenciones que fueran de conocimiento de los funcionarios de policía en primera y segunda instancia” (p. 3). La norma derogada plasmaba aspectos procesales y conceptuales de carácter penal, pocos de naturaleza administrativa. Las reglas de procedimiento y la definición de términos se inspiraban en los preceptos del derecho penal.

El enfoque normativo del Decreto derogado, por el cual se dictaron normas relativas al derecho de policía, otorgó al cuerpo uniformado de la policía una actividad de policía cercana a las permisiones extralegales que pudiera ejercer la fuerza pública, facultades propias del ejercicio de autoridad, acompañadas de ciertas competencias excesivas que le permitían restringir derechos y libertades individuales sin el cumplimiento de un debido proceso. El decreto Derogado instó a las autoridades a proteger los derechos de los habitantes, a tratar y aplicar procedimientos sancionatorios en la escena de lo público y lo privado incluidos los procedimientos de allanamiento de inmuebles privados. Estas situaciones motivaron su reformulación.

El Decreto 1355 de 1970 también se concibió a partir del ideal filosófico del Estado de derecho donde las garantías para los individuos nacían a partir del derecho vulnerado. Por el contrario, la Ley 1801 de 2016 se diseñó bajo un modelo liberal del Estado social y democrático de derecho que concibe al individuo como eje fundamental de la sociedad. Las orientaciones procesales que, en materia de policía, se consagraron en vigencia de las dos últimas constituciones políticas en Colombia tuvieron un enfoque normativo que correspondió a un determinado momento histórico de la realidad social y política colombiana. Esto han incidido de forma diferente, en términos procesales, frente a su aplicación. Al igual que la percepción frente al respeto por los derechos individuales y, en especial, en términos de garantías fundamentales.

Para entender, en la actualidad, la actividad de policía como una actuación administrativa emanada del poder de policía en los procedimientos consagrados en la Ley 1801 de 2016 es necesario retomar el concepto de policía desde diferentes acepciones: una, relativa a su concepción como institución en sí; y otra, desde la perspectiva funcional en sociedad. Naranjo Álvarez (2019) argumenta que, en Colombia, el término de policía se ha cimentado sobre cuatro significados relevantes referidos a la potestad del Estado para preservar y mantener el orden público, a identificar quien ejerce las funciones de policía, a distinguir sobre quién o quiénes recaen las competencias y a la articulación, en perspectiva colaborativa, entre instituciones, autoridades administrativas y judiciales (p. 12).

La función policial es vital en una sociedad en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, la legitimidad y eficacia de las actuaciones de los agentes estatales son fundamentales para promover la seguridad, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas. La “cuestión policial justifica su trascendencia actual, pues, además de ejercer una función indispensable de la administración del Estado, es un instrumento de intervención social que tiene un efecto en las principales formas de relación entre el Estado y la sociedad” (Bernal Ballesteros, 2019, p. 258). La función pública atribuida a los policías tiene como principales objetivos mantener la seguridad y el orden, el cumplimiento de las leyes y proteger a los ciudadanos.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C- 600 de 2019, señala que el concepto de policía se asume como un cuerpo de naturaleza constitucional y un servicio primario con un conjunto de potestades y funciones estatales dirigidas a la preservación del orden público y la convivencia pacífica entre las personas. El desarrollo jurídico, a partir de la Sentencia en cuestión, en lo referente al concepto de policía y su accionar en sociedad, delimita claramente que el cuerpo de policía, además de estar revestido para el mantenimiento y la preservación de asuntos exógenos de las sociedades, su función se ha concebido para el accionar del derecho público, alejándose de las consideraciones que, en materia de competencias judiciales, pueda aplicar este cuerpo de naturaleza civil.

A pesar de que el Estado colombiano y su ordenamiento jurídico procuran garantizar las libertades ciudadanas, como las que se consagran en el procedimiento verbal de la Ley 1801 de 2016, este postulado general puede verse vulnerado cuando los derechos son restringidos por extralimitaciones en el ejercicio de la actividad de policía. Al igual que las normas que se expiden sin considerar con exactitud frente a qué supuestos de hecho hay lugar a la aplicación de una consecuencia jurídica. Los conceptos vagos o indeterminados, dado su carácter general y abstracto, permiten al intérprete diversas aproximaciones y, con ello, abren un ancho camino a toda suerte de arbitrariedades. Por esta razón, los sistemas jurídicos se ven compelidos a resolver problemas de interpretación ocasionados por la ambigüedad o textura abierta de algunas disposiciones normativas (Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 2019).

Sobre la inquebrantable relación entre debido proceso y la Ley 1801 de 2016, de conformidad con lo señalado en la carta constitucional, en su artículo 29, este derecho fundamental de aplicación estricta a toda actuación administrativa y judicial se orienta a la protección del individuo que se encuentre inclusive en una conducta judicial o administrativamente sancionable. Por tanto, la persona inmersa en estas discusiones debe contar con garantías procesales y procedimentales plenas como límite al ejercicio de las autoridades del orden administrativo o judicial. De esta manera, en materia administrativa, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en que los procedimientos administrativos deben estar regidos por una serie de garantías de acceso a procesos justos y adecuados que involucren el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas.

Uno de los principales objetivos de la Ley 1801 de 2016 es su carácter preventivo; por tanto, exige a las autoridades la responsabilidad de respetar y hacer respetar los derechos y las libertades establecidos en el ordenamiento vigente; además de promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Desde la actividad de policía, que da lugar a la ejecución del procedimiento verbal inmediato, el debido proceso como derecho y principio reúne un sin número de garantías que justifican la imposición de una consecuencia jurídica a través de las órdenes de policía que sea racional, proporcional y, sobre todo, democrática. Esto conlleva a que la imposición de una orden de policía posibilite en el individuo una justicia eficaz, defensa técnica, juez natural, independiente e imparcial.

La Ley 1801 de 2016 contempla dos tipos de procesos, a saber, el verbal inmediato y el verbal abreviado. En estos procedimientos las autoridades competentes deben imponer medidas correctivas razonables, proporcionales y necesarias para lograr la resolución de los conflictos de convivencia ciudadana. La imposición de la orden de policía debe ser motivada como principio rector en la expedición de actos administrativos. Esto significa que la función pública de las autoridades policivas está sometida a las orientaciones constitucionales y a las permisiones legales. Por esta razón, las autoridades están obligadas a motivar adecuadamente el acto mediante el cual se expide la orden de policía con el fin de que la misma sea razonable y proporcional, y así, evitar el ejercicio arbitrario de la autoridad.

El poder de policía ejercido principalmente por el Congreso de la República y excepcionalmente por otras autoridades de distinto orden territorial facultan a las autoridades policivas, entre otras, para expedir órdenes de policía que busquen materializar un fin constitucional en cumplimiento de los requisitos formales y materiales previstos en la Ley 1801 de 2016. Las medidas adoptadas como consecuencia de una transgresión normativa deben ceñirse a lo previsto en la Ley 1801 de 2016 y ajustarse a la carta constitucional. Dado que la orden de policía tiene como finalidad prevenir o restablecer la convivencia entre las personas, a quienes se le impone, se le exige su cumplimiento, sin perjuicio de respetar las garantías plenas del debido proceso.

## Capítulo II

### 2. El debido proceso como límite al ejercicio del poder de policía en derecho sancionatorio

Machicado (2010) plantea que el debido proceso se aplicó inicialmente en el derecho penal como parte integral del proceso. El cumplimiento de etapas formales tenía como propósito que los derechos de las partes no se soslayaran por el juzgador de conocimiento. De forma expresa, en el derecho positivo, el debido proceso se entiende como garantía para quienes integran la *litis*. Así, esta institución favorece las condiciones procesales de las partes, garantiza la igualdad, impone límites y constituye el reflejo del interés social en los asuntos jurisdiccionales, pues procura mantener el orden social. Devis (1984) reafirma la importancia del debido proceso y de garantías en el proceso, pues considera “que el fin de todo proceso es la realización del derecho para satisfacer el interés público o general y”, así, mantener la paz social y la tutela de la libertad humana.

En las actuaciones judiciales y administrativas, el debido proceso connota dos distinciones: en el ámbito jurisdiccional, este se caracteriza por una función litigiosa en búsqueda de la verdad y de la satisfacción de las pretensiones y excepciones inter-partes. En el ámbito administrativo, su incidencia recae en las garantías del procedimiento, ya que la coordinación de actos asegura la garantía de los derechos de los administrados, el interés general y la adopción de decisiones adecuadas por parte de los órganos de la administración. Doctrinalmente se ha discutido sobre el debido proceso como institución que opera de forma diferente en el ámbito judicial y administrativo. Dromi (2005) reafirma la naturaleza procesal del procedimiento administrativo porque este incluye la integración de actos procesales encaminados a preparar una decisión final; incorpora partes en las actuaciones; define asuntos concretos y busca la resolución de un problema jurídico.

El debido proceso administrativo se ha constituido, en el ordenamiento jurídico colombiano, como una garantía formal para el administrado. Este precepto exige que, en los procedimientos administrativos, es necesario cumplir con las reglas establecidas en la ley para que una decisión pueda calificarse como válida a la luz del ordenamiento jurídico. En

un nivel sustantivo, el debido proceso concede a los administrados unas garantías para ejercer efectivamente el derecho de defensa frente a la administración, esto es, para hacer valer sus derechos mediante la defensa técnica y la contradicción de las decisiones proferidas por las autoridades competentes.

En sede administrativa, el debido proceso, además de connotar diferentes garantías para el asociado y de establecer límites para el Estado, como principio formal, configura un procedimiento por medio del cual se deben cumplir las garantías constitucionales que han irradiado a la ley adjetiva y sustancial. Morón Urbina (2011) ha subrayado que el debido proceso, en el procedimiento administrativo, comporta necesariamente un derecho reglado al que la administración se debe ceñir. Esto significa que la autoridad administrativa debe ceñir el procedimiento a lo estipulado en la norma y el asociado queda facultado para ejercer sus derechos a la defensa, la contradicción y el derecho a la prueba.

En este capítulo se describe la configuración doctrinal y jurisprudencial del derecho a la prueba y su relación con el debido proceso. El objetivo se aborda en dos acápite, en los cuales se realiza un acercamiento a la configuración doctrinal y jurisprudencial del derecho a la prueba y su relación con el debido proceso a partir del derecho de acción. Además, se aborda la incidencia de la valoración racional de la prueba en el derecho administrativo sancionador que describe la forma en que las autoridades administrativas u operadores judiciales se deben sujetar a los preceptos normativos para valorar las pruebas como garantía al debido proceso administrativo

## **2.1. La configuración doctrinal y jurisprudencial del derecho a la prueba y su relación con el debido proceso**

El desarrollo del instituto del debido proceso en el ordenamiento jurídico colombiano es reciente. Una referencia concreta se identifica a partir de la promulgación de la Ley 74 de 1968, aprobatoria del Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Luego, el constituyente de 1991 lo incorporó en el ordenamiento jurídico colombiano y, a la fecha, hace parte del denominado bloque de constitucionalidad. En específico, la carta

constitucional, en su artículo 29, señala al debido proceso como un principio y un derecho fundamental aplicable a toda actuación administrativa y judicial. Este precepto normativo se ubica como un derecho “de carácter instrumental que comparte características de los derechos de libertad y de los derechos de prestación” (Sierra, 2018, p. 9). Por tanto, obliga al Estado al cumplimiento de ciertas condiciones-garantías en un proceso.

Agudelo (2014) considera que el debido proceso es difícil de definirlo por lo complejo que resulta a la hora de delimitar los principios y garantías que lo integran, situación que ha conllevado a vaguedades y equívocos. Sin embargo, reconoce que, a partir del Tribunal de Nuremberg de 1940, este instituto se erige por excelencia frente a la necesidad de vincular sujetos a un proceso que sea justo y que manifieste la existencia de un trato digno al ser humano. Por tanto, el derecho internacional y la mayoría de las constituciones modernas lo han reconocido abiertamente. Esta situación, en Occidente, ha merecido que el debido proceso sea fundamental en el derecho positivo y que, en consecuencia, sea aplicable a todos los procesos y, por extensión, a otros procedimientos como los administrativos.

La Corte Constitucional, a partir del año 1991, ha desarrollado ampliamente este concepto jurídico aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas. En la Sentencia C-163 de 2019, la Corte Constitucional señaló que

el debido proceso constituye un conjunto de garantías destinadas a la protección del ciudadano vinculado o eventualmente sujeto a una actuación judicial o administrativa para que durante su trámite se respeten las formalidades propias de cada juicio. En consecuencia, implica para quien asume la dirección del procedimiento la obligación de observar, en todos sus actos, la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos. Esto, con el fin de preservar los derechos de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o una obligación o a la imposición de una sanción.

En este sentido, aplicado al derecho administrativo, ha adoptado postulados que se han construido a partir de las decisiones judiciales y que, además, se ha consolidado con estudios

doctrinales. En el ámbito del debido proceso y del procedimiento en el derecho administrativo, Rojas Franco (2011) enfatiza que esta área del derecho se nutre a partir de un conjunto de principios que, en muchos casos, tiene un fundamento constitucional. Estos son trascendentales para orientar procedimientos. La inobservancia de estas reglas puede acarrear la nulidad de lo actuado, toda vez

que los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo son pautas o directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el por qué y el para qué del mismo. Son especies de ideas inmodificables por la regulación formal, las cuales definen el contenido del procedimiento (Rojas, 2011).

Ahora bien, el debido proceso administrativo conlleva implícitamente una garantía fundamental para encauzar el derecho de acción de los asociados frente a la búsqueda de tutela a sus derechos e intereses de cara a la administración pública o terceros cuando hay vulneraciones como consecuencia de una amenaza o de un hecho perturbatorio o consumado. Estas actuaciones se han aplicado, en la gran mayoría de sociedades organizadas, bajo la potestad del *ius puniendi* del Estado en la solución de los conflictos y en la sanción a determinadas conductas. Devis (2015) señala que esta potestad del Estado supone principios materializados como la restricción de tal facultad y la determinación de normas para su ejercicio. Esta potestad se constituye en parte de la soberanía del Estado y busca impedir que sea usada por los particulares indistintamente mediante restricciones normativas y de aplicación directa en un territorio determinado (p. 4).

En el contexto anterior, el debido proceso, en el ámbito del derecho administrativo, incorpora también el derecho procesal el cual es de relevancia defensiva para los administrados, pues su estudio y aplicación, *grosso modo*, además, de analizar el conjunto de normas y principios que regulan la función jurisdiccional y administrativa del Estado, también busca el cumplimiento de las formalidades a seguir en cada proceso o procedimiento por la autoridad competente con el objeto de tutelar derechos y obtener pronta resolución a un conflicto, investigación o sanción. No se puede desconocer que los asociados deben sujeción a la jurisdicción del Estado y a la competencia otorgada a los servidores encargados de ejercerla.

La potestad del Estado y los encargados de ejercer la función administrativa tienen límites de respeto por la dignidad humana y el cumplimiento de las formas preestablecidas de cada proceso o procedimiento.

Uno de los aspectos que incorpora el debido proceso y el derecho procesal es el denominado *presupuestos procesales*. Este concepto jurídico ha sido objeto de discusión académica, reconocido y catalogado como una serie de condiciones que se requiere en toda clase de proceso, pues su necesidad es básica para que pueda darse un pronunciamiento de fondo ya sea favorable o desfavorable de cara a quien se encuentre inmerso en una controversia jurídica de tipo administrativo o judicial. Sin embargo, las reflexiones académicas y judiciales han suscitado disparidades conceptuales. Rosas (1964) argumenta que, a mediados del siglo XIX, en la obra *El tratado de la teoría de las excepciones y los presupuestos procesales* de Oscar Von Bülow se dio inicio al estudio de la dogmática procesal. Además, advierte que, en tal estudio, se analizaron algunos asuntos particulares del proceso en el Derecho Romano, especialmente en las fases preparatoria y en la forma como eran decididos por el pretor.

A partir de este estudio se identificó que, en la época romana, se confundieron los conceptos de presupuestos procesales, los cuales fueron denominados *excepciones*. Desde el planteamiento de Von Bülow, los estudios sobre el proceso pretendían una denominación más precisa, con el fin de establecer las condiciones para la constitución de la relación jurídica procesal válida (Rosas, 1964, p. 14). Este planteamiento primigenio en la dogmática procesal permitió replantear la relación jurídica para quienes se encontraran inmersos en un proceso contencioso, porque a partir de este se reconocieron los límites de la autoridad competente, la aplicación de las facultades dispositivas y oficiosas del juzgador, así como el avistamiento y corrección de yerros en el proceso y, particularmente, las garantías que a las partes se les debía otorgar.

En dicha relación procesal, Quintero (2008) desarrolla un argumento que relaciona el debido proceso y los presupuestos procesales como requisitos necesarios en el proceso, ajustados al concepto de justicia procesal. En efecto, considera que

los presupuestos procesales son condiciones que deben existir con el objeto de que pueda darse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable sobre la pretensión, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez para proveer sobre el mérito (p. 400).

Este argumento plantea que, para decidir de fondo en el proceso, tanto sobre la pretensión como sobre una sentencia de fondo, es necesario satisfacer el cumplimiento de las formas procesales, es decir, las plasmadas taxativamente en la ley y las que posibilitan el ejercicio de defensa, pues, de lo contrario, se afectarían las formas del proceso y la relación procesal.

De esta manera, los presupuestos procesales se encuentran vinculados al debido proceso como garantía del derecho de defensa y, además, se relaciona directamente tanto con el derecho de acción como con la garantía de defensa. Luego de la posguerra, los ordenamientos jurídicos dieron un notable cambio en materia jurídica. La mayoría de los países en Occidente adoptó constituciones políticas e incluyó el debido proceso y el derecho de defensa en las constituciones. A partir de esta inclusión en las cartas constitucionales, el derecho de defensa también se denominó como el principio de participación, entendiéndolo como el derecho a contradecir las decisiones de autoridad para incidir sobre el desenvolvimiento, el resultado del proceso y la formación de la providencia. Este derecho es, para el titular de la garantía, la posibilidad de pronunciarse y de ser oído por el juzgador para que este decida sobre los hechos y las pruebas vinculadas en el proceso.

A partir del concepto del debido proceso incorporado en la carta constitucional se considera que este derecho fundamental contiene una serie de principios que son garantías procesales en los procesos judiciales o administrativos. Prieto (2003) argumenta que, si bien la consagración del debido proceso es taxativa en la Constitución Política de 1991, este derecho fundamental no contiene una definición clara en el texto constitucional ni en la legislación, por tanto, la jurisdicción constitucional ha sido la que ha desarrollado ampliamente el concepto desde una postura filosófica y ha demarcado claramente los escenarios en los que son aplicables las reglas de procedimiento y las garantías que deben reconocer las autoridades frente a los asociados.

El debido proceso comprende la inescindible relación entre proceso, presupuestos procesales y derecho de defensa, el cual posibilita controvertir las decisiones de autoridad a través de las pruebas. En este sentido, Yáñez y Castellanos (2016) resaltan la importancia de la prueba en el proceso judicial o administrativo como garantía del debido proceso, pues las pruebas en el proceso son las que dan cuenta de la ocurrencia de los hechos y las que buscan protección al derecho tutelado. Estos autores afirman que las pruebas en el proceso han tenido considerable evolución en el derecho anglosajón y continental europeo desde la edad media hasta la época contemporánea. Esta evolución ha permitido que, en la actualidad, estén vigentes dos tipos de discusión relacionadas con el debido proceso y el rol del juzgador u operador jurídico, bien sea que actúe como activista o como garantista, pues ambos roles connotan la aplicación de un modelo inquisitivo o dispositivo en la valoración de las pruebas. Estas situaciones implican consecuencias jurídicas diferentes (p. 565).

A partir de estas dos posturas se discute el rol del operador judicial en la valoración de las pruebas. Por tanto, es plausible que la garantía al debido proceso se pueda ver afectada. Para evitar cualquier yerro en el proceso, el operador judicial

requiere una visión del sistema normativo aplicable en Colombia, a fin de determinar cuáles son los insumos reales con los que cuenta el juez para definir el debate probatorio que se le presenta, en relación con la llegada de la prueba al proceso. Con lo anterior, sin lugar a dudas, se debe tener en cuenta que en la totalidad de los casos judiciales el problema radica en que: i) el juez reconozca cuáles son sus armas, que se identifican en los poderes probatorios y deberes, y que ii) el juez esté consciente sobre qué puede hacer con esos insumos (Yáñez y Castellanos, 2016, p. 565).

La percepción o visión sistémica del operador jurídico respecto de la valoración de la prueba, en toda clase de proceso o procedimiento, es relevante para analizar los resultados de la actividad probatoria en el proceso. Nieva (2010) argumenta que la percepción supone “la extracción de los resultados como el juicio racional del juez sobre dicha percepción, que es consustancial a la misma y que es lo que tradicionalmente se ha definido como valoración de la prueba” (p. 39). En este aparte, el operador judicial intentará justificar su juicio con argumentos que van más allá de la valoración, a partir de lo que sus sentidos le han hecho

percibir y, desde dicha actividad, expresará su razonamiento. La justificación normativa favorece la comprensión de las partes o sus apoderados.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la garantía al debido proceso se fundamenta en el derecho a la prueba, el cual connota las particularidades de derecho fundamental y es inherente a la persona. Además, cuenta con diferentes acciones constitucionales para su protección. Estos dos elementos son esenciales y característicos de los derechos fundamentales, porque al ostentar una consagración constitucional como precepto constitucional cuenta con medios defensivos para su protección. Dicha prerrogativa parte del concepto de prueba judicial que tiene fundamento en “los argumentos o motivos que se desprenden de las fuentes o medios de conocimiento de los que hacen uso las partes o los intervinientes en el proceso para conformar la convicción del juez sobre los hechos que son los presupuestos de sus intereses materiales perseguidos” (Ruiz Jaramillo, 2007, p. 184).

El derecho a la prueba como derecho fundamental se ha consagrado sobre la base de ser un derecho individual, de aplicación directa y justiciable mediante la acción constitucional de tutela. A partir de la importancia que el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado se considera que este derecho debería ser consagrado legalmente, porque su esencia, como derecho, da al titular del derecho elementos para incidir en la formación del criterio del juzgador sobre “la verdad de los presupuestos fácticos del derecho o del interés material del litigio” (Ruiz Jaramillo, 2007, p. 188). Sin embargo, no se puede considerar de forma absoluta, pues a partir de las construcciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional plasmadas en la Sentencia SU-159 de 2002, se han creado excepciones y reglas de exclusión que le connotan al debido proceso un carácter relacional.

Estas reglas de exclusión están consagradas en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política de 1991, el cual señala que “es nula de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”. La citada disposición

establece el remedio constitucional para evitar que los derechos de quienes participan en actuaciones judiciales o administrativas sean afectados por la admisión de pruebas practicadas de manera contraria al debido proceso. Dada la potestad de configuración

de la cual goza el legislador para desarrollar esa regla general, éste puede determinar las condiciones y requisitos bajo los cuales pueden ser válidamente obtenidas las distintas pruebas. El desarrollo legal de esta regla, por ahora parcial, se encuentra principalmente en los códigos de procedimiento penal y civil, en especial, en las normas que regulan las nulidades procesales y la obtención de pruebas (Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002).

Pérez Restrepo (2015) considera que la actividad probatoria es fundamental en todas sus dimensiones, pues como derecho subjetivo e instrumental, posibilita configurar la garantía al debido proceso, el derecho a la defensa y, sobre estos presupuestos, las personas buscan propender por la formación de la convicción del juez sobre la verdad de los presupuestos fácticos del derecho o del interés material en litigio. Precisamente, la acepción de prueba como convicción se erige en el contenido esencial del derecho a probar, a asegurar los instrumentos o las fuentes de prueba, a solicitar medios de prueba, a la admisión, a la práctica y a la valoración; asimismo, incluye el proponer al juez argumentos de prueba y a contradecir los que este aduzca como fundamento de su convicción (p. 68).

El desarrollo conceptual sobre el debido proceso desplegado por la Corte Constitucional desde sus diferentes acepciones en las últimas tres décadas ha tenido notables avances. Han sido diferentes sentencias en las que, con el advenimiento de la jurisdicción constitucional a partir del constituyente del año 1991, se han configurado el concepto con notables diferencias. Las decisiones judiciales que este tribunal ha tomado respecto del instituto del debido proceso han permitido identificar que, el debido proceso, se comprende desde una perspectiva funcional, entendida como el cumplimiento de la jurisdicción y las competencias administrativas en los procesos y procedimientos con sujeción a la ley y, como garantía *sine qua non* del Estado de derecho frente a las personas.

Prieto (2003) señala que, en la Sentencia T-001 de 1993, se definió al debido proceso como garantía que protege al ciudadano sometido a cualquier proceso, a quien se le asegura “una recta y cumplida administración de justicia, seguridad jurídica y la fundamentación de las

resoluciones judiciales conforme a derecho”. Por su lado, en la Sentencia T-140 de 1993, se consideró “el debido proceso como una institución fundamental dentro del Estado de derecho y como elemento estructural del sistema judicial colombiano” para asegurar la objetividad en las decisiones judiciales y administrativas.

En la Sentencia T-280 de 1998 se incorporó en sus precedentes constitucionales un enfoque importante frente al debido proceso. Esta decisión consideró que más allá de las garantías que debía reconocer el Estado a los individuos frente al debido proceso. Este derecho se debe concebir por el Estado como un conjunto de derechos de las personas basados en la libertad, en el derecho de defensa, en la contradicción, en la impugnación, en el *habeas corpus*, la doble instancia, el derecho a probar, entre otros. La corporación constitucional enfocó el concepto hacia el reconocimiento y las garantías de los derechos de las personas, hacia la búsqueda de un orden justo, toda vez que

en la Constitución Política de 1991 el debido proceso es algo más profundo que tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación y ritualismos, indicar formalidades y diligencias, como se deducía de los términos empleados por la Ley 153 de 1887.

## **2.2. La incidencia de la valoración racional de la prueba en el derecho administrativo sancionador**

Con el advenimiento del constitucionalismo, luego de la revolución francesa y la declaración de los derechos del hombre, la relación entre Estado y asociados se tornó diferente, ya que el soberano no ejercía sus facultades de forma discrecional. Gordillo (1974) señala que el Estado, a partir de ese momento histórico, debió reconocer una serie de derechos, los cuales tenía que respetar y no podía desconocer, pues estos eran preexistentes a él (p. 305). Esta consecuencia llevó al surgimiento del derecho administrativo, pues se tomó conciencia de la existencia de derechos de los individuos frente al Estado. El primero es un sujeto que está ante el último, no un objeto que este pueda disponer. Tal precepto dio paso a una nueva forma de analizar la relación subyacente entre sujetos y de construir los principios con los cuales se debe regir la actividad administrativa.

Tradicionalmente se ha considerado que, en la práctica, la administración desarrolla dos actividades principales desglosadas en la actividad de policía y en el servicio público. Rodríguez (2000) argumenta que, a partir del hecho histórico de la revolución francesa y de la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, el concepto de libertad, en la práctica, no fue absoluto. La potestad pública hace frente a la limitación de las libertades individuales dando lugar al llamado poder de policía, entendido como el poder que tienen las autoridades públicas para fijar limitaciones a las actividades de los gobernados. Dicho poder que se individualiza dependiendo de que quien lo ejerza actúe con sujeción al derecho constitucional, legislativo, administrativo o judicial (p. 422).

En este sentido, la potestad sancionadora de la administración se ejecuta a través de los diferentes hechos, actos y actividades procedentes de la conducta humana y de la misma administración. El objetivo es aplicar los mandatos legales y reprimir determinadas conductas que transgreden las codificaciones sustantivas y procesales. A partir de esta facultad surge el derecho sancionatorio como herramienta con la que cuenta la administración para sancionar a los asociados en tanto su conducta sea típica y transgresora de un precepto normativo. Ocampo y Restrepo (2018) afirman que la sanción administrativa tiene tres elementos: i) la carga que se le impone al individuo; ii) el gravamen consecuencia de una conducta lesiva de un bien jurídico protegido en una infracción administrativa y, iii) el poder de la autoridad para imponerla (p. 38).

El poder punitivo del Estado se verá reflejado en las funciones constituyente, legislativa, jurisdiccional, administrativa y, en general, en todas aquellas funciones en las que se concreta el poder público. Rojas López (2009) señala “que el *ius puniendi* del Estado, en el contexto del Estado de derecho, es normativo, por cuanto sin excepción, las funciones públicas se hallan sometidas al imperio de la ley y su forma de realización” (p. 380). En efecto, este se lleva a cabo por las vías del derecho, arrojando como resultado, en el específico caso del poder punitivo del Estado, que todas las actuaciones que tengan por objeto su ejercicio deben estar representadas en disposiciones jurídicas, esto es, el derecho es el lenguaje natural de tal potestad.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-530 de 2003, reflexionó sobre cómo se debe ejercer la potestad punitiva del Estado. Dicha corporación estableció en la citada sentencia que

los principios del derecho penal - como forma paradigmática de control de la potestad punitiva- se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado. Por ejemplo, la Corte ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se le aplican, *mutatis mutandi*, pues las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se consagran para proteger los derechos fundamentales del individuo y para controlar la potestad sancionadora del Estado, por lo cual operan, con algunos matices, siempre que el Estado ejerza una función punitiva. Por ello la Constitución es clara en señalar que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

A partir de la facultad sancionadora del Estado, la función administrativa incorpora el concepto de justicia administrativa. Rojas (2011) argumenta que este es un concepto sustantivo y procesal, por cuanto la actividad de la administración pública debe enfocarse en la satisfacción de intereses concretos y en la resolución de controversias entre ésta y asociados u otras personas sujetos de derecho (p. 180). Esta clase de justicia no solo la ejercen los tribunales administrativos, sino que también la ejercen otros órganos de la administración pública a través de sus servidores. Por la incidencia de la tradición administrativa francesa, en la mayoría de los países de occidente, diferentes ordenamientos jurídicos han acogido modelos para la resolución de conflictos entre la administración y los particulares como son el sistema de jurisdicción única ejercido por los jueces y los órganos separados o no que son parte de la administración y ejercen funciones jurisdiccionales.

Frente a la existencia de un conflicto suscitado entre asociados o entre estos y la administración pública, el Estado como entidad jurídica con ejercicio de poder en un determinado territorio y sobre un grupo poblacional en particular tiene la obligación constitucional de reconocimiento y tutela de derechos públicos subjetivos de los asociados. El sometimiento de la administración a la ley garantiza la subsistencia de la sociedad, el

aseguramiento del Estado de derecho constituye una manifestación jurídica del constitucionalismo moderno con sustento en la concepción clásica de la separación de poderes. A partir de las tres funciones conocidas del Estado, entre ellas, la función administrativa tiene por objeto la llamada actividad de policía, que implica a la administración limitar derechos, sean fundamentales o no, a fin de adecuar el comportamiento particular al interés general (Guzmán, 2008, p. 287).

Aguirrezabal y Flores (2021) entienden que un justo y racional procedimiento administrativo debería contemplar un mínimo de acciones que permita desplegar el contradictorio en plenitud y conforme a las reglas del debido proceso; evaluar la recepción de la causa a prueba por el juez; arbitrar la actividad probatoria en un tiempo razonable; asegurar que la actividad probatoria deba ajustarse a los principios de inmediación, bilateralidad, igualdad, publicidad y contradicción; valorar la prueba conforme a las reglas especiales (p. 8). Esta concepción garantiza un debido proceso ajustado a las reglas de procedimiento y, en particular, frente a la valoración de la prueba se asegura que esta será examinada y discutida.

El pronunciamiento de fondo es un elemento de relevancia jurídica para que la administración pública, a través de sus servidores, decida sobre un asunto bien sea para el amparo del interés particular o general, esto es, absuelva o aplique una sanción luego de surtirse a partir del esclarecimiento de la verdad sobre los hechos. Macassi y Salazar (2020) argumentan que, para que estas decisiones tengan validez y produzcan consecuencias jurídicas, el operador jurídico debe apoyarse en la teoría propuesta por Michele Taruffo sobre la verdad como coherencia y la verdad como correspondencia. La primera busca que la verdad o falsedad se construya a partir de hechos y relatos y, la segunda, analiza si los hechos son verdaderos, es decir, si estos ocurrieron en el mundo fenomenológico y, en este escenario, la autoridad competente debe ajustarse a las medidas probatorias reconocidas en el ordenamiento jurídico para su verificación (p. 339).

En los procedimientos administrativos, la conducta desplegada por un asociado que sea objeto de contención expresa el interés de probar ante la administración para generar la valoración del órgano decisor (Escamilla, 2011, p. 29). En el trámite del procedimiento, los funcionarios, bajo sus competencias administrativas por obligación legal, deben instruirse en

el expediente para formular la propuesta de resolución. En dicho trámite, el funcionario competente se constituye en el sujeto encargado de la práctica, aceptación o rechazo de las pruebas. Indiscutiblemente, el objetivo o la finalidad de la prueba será que el operador jurídico tenga elementos de juicio aceptables para adoptar una determinada resolución ajustada al ordenamiento jurídico.

La prueba, en el procedimiento administrativo sancionador, se constituye en el límite a la actividad de los servidores para evitar el abuso de poder y la discrecionalidad de las entidades gubernamentales. Las controversias suscitadas frente a la administración no pueden ser una facultad discrecional para decidir sobre asuntos concretos, previendo que, en los procedimientos administrativos de índole sancionatorio,

la realidad no puede ser objeto de una facultad discrecional, porque el hecho concreto al que se le aplicará la norma jurídica es uno solo (el real) lo que permite que la administración pública pueda contar con el arbitrio de determinar que un hecho ha ocurrido, si realmente no ha sido así. (...) los procedimientos administrativos en general exigen a la autoridad administrativa aplicar concretamente las consecuencias jurídicas previstas en la norma bajo la actividad probatoria en búsqueda de la verdad (Macassi y Salazar, 2020, p. 340).

Una de las connotaciones más importantes, en términos de garantías en los procesos judiciales y administrativos, está relacionada con la valoración de la prueba. Pérez Restrepo (2015) sostiene que “valorar las pruebas significa evaluar si lo afirmado en el proceso, a través de los medios de prueba, puede aceptarse como verdadero, mediante un juicio de aceptabilidad efectuado por el órgano decisor” (p. 77). Este argumento resalta la importancia de la valoración de la prueba como actividad fundamental en el proceso o procedimiento, toda vez que la función de tomar decisiones de fondo frente a quienes se encuentran en controversia es el resultado de las pruebas propuestas, admitidas, practicadas y apreciadas en virtud de los principios constitucionales y legales. Una situación contraria que daría lugar a alterar el equilibrio procesal.

Ocampo y Restrepo (2018) sostienen que en la jurisprudencia del Consejo de Estado las decisiones sobre la prueba, en los procesos administrativos sancionatorios, han tenido lugar solo en la valoración de la prueba, soslayando el grado de conocimiento que debe tener el operador judicial para emitir una decisión. Así,

la prueba judicial es, por esencia, un medio procesal, cuya función principal es ofrecer al juzgador información fiable acerca de la verdad de los hechos en litigio. Es decir, la prueba le permite al juez adoptar una decisión fundada en la realidad fáctica del proceso. Porque una vez conformado el conjunto de elementos de juicio que se aportaron al proceso para demostrar los hechos en que se fundan la demanda y la contestación, el juzgador tiene el deber de establecer la conexión final entre los medios de prueba presentados y la verdad o falsedad de los enunciados sobre los hechos en litigio, esto es, al juez le corresponde darles el valor que en derecho corresponda (p. 46).

Rodríguez y Tuirán (2011) plantean que los teóricos del derecho no han reflexionado ampliamente sobre los problemas asociados a la valoración de la prueba, puesto que la valoración de la prueba es la que justifica las decisiones del operador judicial en el marco del Estado constitucional de derecho. Por ello, cuando se vinculan los conceptos de racionalidad y valoración de la prueba, se deben entender dos cosas: 1) la valoración racional de la prueba nos ubica en sentido estricto en un Estado garantista o constitucional de derecho, y 2) el sujeto que tiene la obligación de valorar racionalmente la prueba por excelencia y exclusividad es el juez. La razonabilidad es comprendida como la debida motivación de la sentencia para evitar la arbitrariedad y permitirles a las partes hacer un uso adecuado de los recursos contra la sentencia y se puedan plantear al superior jerárquico las razones que desvirtúan los errores que condujeron al juez a su decisión final (p. 200).

Un imperativo categórico en los procedimientos judiciales y administrativos es la obligación del operador judicial o servidor público en la valoración de la prueba, pues de tal precepto no solo se garantiza el debido proceso a los sujetos, sino que, permite que las afirmaciones realizadas por estos se debatan, se declaren oportunamente y se den a conocer a través de decisiones o providencias bajo argumentos racionales. Esto implica que la autoridad

competente debe realizar un juicio racional que va desde la selección de elementos de juicio, pasando por la valoración probatoria, hasta la toma de la decisión jurisdiccional (Rodríguez y Tuirán, 2011, p. 203).

## Capítulo III

### **3. Análisis crítico de las garantías al debido proceso en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016**

A partir de la vigencia de la Ley 1801 de 2016 se presentaron discusiones de distinta naturaleza respecto del procedimiento verbal inmediato. El derogado Código Nacional de Policía, Decreto Ley 1355 de 1970, ha sido contrastado con la nueva normativa en materia de convivencia ciudadana y de garantías procesales. En vigencia del Decreto derogado había un modelo alejado de las garantías constitucionales previstas actualmente en la Constitución Política de 1991. Tal codificación fue expedida en un momento circunstancial, permeado por diferentes realidades sociopolíticas, una de ellas sobre la base filosófica de la Constitución Nacional de 1886 que, más allá de fomentar constructos sociales positivos, buscaba limitar los derechos individuales y sancionar las libertades sin garantías al debido proceso.

Desde la Constitución Política de 1991, la visión normativa existente buscó un acercamiento al ideal filosófico de asegurar la paz y la tranquilidad en sociedad, al ejercicio libre de los derechos, una función administrativa y de control del orden público más ajustada a los derechos, a los tratados internacionales y a los principios de derechos humanos. En este contexto, luego de transcurrida más de una década de la nueva constitución, se expidió la Ley 1801 de 2016 para regular la convivencia en sociedad de acuerdo con las realidades sociales. La nueva codificación presentó a la sociedad un nuevo régimen en materia de derecho policivo con fundamento en una principalística procesal más garantista. A diferencia de la anterior normatividad, la Ley 1801 de 2016 consagró el debido proceso como un avance significativo en materia probatoria, de competencias, trámites y recursos (Araque, 2019).

A pesar de que la Ley 1801 de 2016, guardadas las proporciones, ha sido axiológicamente armónica con otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano en materia sancionatoria y penal como la Ley 599 de 2000 y la Ley 1952 de 2019, los procedimientos de la actividad de policía, al ser predominantemente materiales, se ejercen basados en el poder, la función y la actividad de policía. Sin embargo, en los procedimientos

de policía, el desconocimiento de garantías procesales y principios que orientan el procedimiento frente al asociado por parte de la autoridad de policía o administrativa, en algunas circunstancias, desconocen garantías procesales y terminan en el uso excesivo de la fuerza mediante decisiones no ajustadas a derecho.

Lo anterior ha suscitado diferentes acciones ante la jurisdicción constitucional promovidas por ciudadanos que han visto vulnerados sus derechos. En este sentido, la Corte Constitucional ha debatido algunos problemas relacionados con la actividad de policía. Así, la Sentencia C-430 de 2019 señala que las armas son de uso exclusivo del cuerpo policial destinado al cumplimiento de los fines constitucionales. La Sentencia C-341 de 2019 decidió que todo procedimiento administrativo de índole policivo debe ser armónico con el artículo 29 constitucional, en el cual el debido proceso debe ser una garantía *sine qua non* de los derechos humanos y, en consecuencia, las decisiones de autoridad deben ser razonables, proporcionales, necesarias y con sujeción al principio de precaución.

Este capítulo aborda un análisis crítico de las garantías al debido proceso en el procedimiento verbal inmediato establecido en la Ley 1801 de 2016. Se propone un desarrollo en dos acápite: uno enfocado en el diseño del debido proceso en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 a partir de los procedimientos policivos contemplados en la normativa policiva derogada y vigente en el contexto de las dos últimas constituciones y las reglas determinadas por la Corte Constitucional. El otro aborda la incidencia de la aplicación del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 frente al derecho a la prueba y la valoración de los medios de prueba a partir del desarrollo procesal a nivel jurisprudencial y doctrinal que ha tenido el procedimiento verbal inmediato y, la forma como se debe ejecutar por las autoridades competentes para garantizar el debido proceso.

### **3.1. El diseño del debido proceso en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016**

En Colombia, antes de la expedición del Decreto Ley 1355 de 1970, no existía una normativa que regulara la actividad de policía y, menos aún, los procedimientos contravencionales.

Estos se aplicaban de forma aislada por las autoridades sin un criterio unificado y ceñidos a los preceptos de la Constitución Nacional de 1886 que estaban cimentados en la preservación del orden público, en la limitación de los derechos o las libertades y en el empleo de medios represivos. El Decreto Ley 1355 de 1970 se expidió en un estado de excepción caracterizado por un orden constitucional centralista fundamentado en la doctrina de la seguridad nacional que otorgaba mayores facultades represivas a la fuerza pública en el control social. A pesar de su enfoque jurídico, el precitado Decreto Ley se modificó, en aspectos de procedimiento y competencias entre otros, mediante el Decreto 522 de 1971 que especificó los medios de policía, el ejercicio de las libertades públicas y las contravenciones como límite a la actividad de policía (Salazar 2019, p. 29).

Con el advenimiento de una nueva constitución en 1991 y la creación de la Corte Constitucional se iniciaron discusiones judiciales pendientes en perspectiva de derechos fundamentales que requerían ser debatidas frente al derecho administrativo, la facultad sancionadora del Estado, el poder de policía y las garantías constitucionales en torno a los límites de las autoridades públicas y policivas en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración. El tribunal constitucional dinamizó estos asuntos porque la Constitución Política de 1991 le confirió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y, mediante el control concreto de constitucionalidad, ha buscado la garantía de los derechos fundamentales a través de diferentes sentencias en las que se han fijado los límites del Estado en la aplicación de los procedimientos sancionatorios y se ha analizado la importancia de los medios defensivos en los procesos judiciales y administrativos.

Una de las reflexiones iniciales entorno al debido proceso en las actuaciones judiciales y administrativas fue planteada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-412 de 1993. En esta oportunidad, la corporación debatió sobre el debido proceso en el derecho administrativo sancionatorio señalando que, para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, se deben seguir unas reglas para su actuación. En estas es fundamental que se reconozca la existencia de una ley previa que determine los supuestos para una sanción, que identifique los destinatarios de la misma, que contemple la proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista y, que el procedimiento administrativo se desarrolle

conforme a la normatividad vigente para garantizar el debido proceso, puesto que en esta se posibilitan la formación del acto, la notificación y la impugnación.

Antes de derogarse el Decreto Ley 1355 de 1970, en el Congreso de la República fueron varias las propuestas de diferentes sectores políticos que pretendieron dar paso a una nueva codificación en materia de derecho policivo, ajustados a los preceptos misionales, valores y principios de la Constitución Política de 1991. Así, se resaltan propuestas de proyectos de ley como el No. 009 del año 2004, el No. 210 de 2004, el No. 011 de 2008 y el No. 113 de 2010, los cuales fueron radicados y presentados en la Cámara de Representantes para que se surtieran las correspondientes etapas legislativas. Sin embargo, solo hasta el año 2014, el entonces ministro de Defensa de la época radicó el Proyecto de Ley No. 99 de 2014 en el Senado de la República como iniciativa de carácter interinstitucional basada en una agenda programática de trabajo que recogió diferentes lineamientos y posturas principalmente de actores oficiales.

Castañeda (2018) plantea que las diferentes consideraciones plasmadas por los representantes de las distintas instituciones de carácter gubernamental que buscaban derogar el Decreto Ley 1355 de 1970 para dar paso a una nueva codificación en materia policiva se justificaron como una necesidad inaplazable según las dinámicas sociales y la relación entre ciudadanos y los bienes privados. Estos argumentos se construyeron a partir de las circunstancias del momento, pues exigían una nueva forma de entender el derecho policivo que, hasta el momento, eran limitadas. Por esta razón, consideraron necesaria la implementación de medidas que salvaguardaran la convivencia ciudadana mediante estrategias educativas y preventivas con la aplicación de medidas correctivas (p. 62).

A partir de las ideas plasmadas por los funcionarios públicos en el trabajo interinstitucional que tuvo por objeto la propuesta del nuevo régimen de policía en materia de convivencia ciudadana, si bien sus lineamientos se ajustaban a los principios de la carta constitucional de 1991, se enfocaron en la implementación de un nuevo Código de Policía poco garante de las libertades y derechos fundamentales. El nuevo proyecto de ley buscó darle mayores facultades al ejercicio del *ius puniendi*, priorizando el control de las libertades individuales,

colectivas y la protección de los bienes privados, soslayando los avances que, en materia de derechos humanos, se han reivindicado y consolidado durante las últimas décadas desde diferentes sectores sociales y políticos en el país y que, con el advenimiento del constituyente de 1991, se reforzaron en la carta constitucional elevándolos incluso a categoría de derechos fundamentales.

Con la expedición de la Ley 1801 de 2016 se generaron discusiones de distinta naturaleza respecto del procedimiento verbal inmediato. En esta perspectiva, el Decreto 1355 de 1970 fue contrastado con la nueva normativa en materia de convivencia ciudadana. En vigencia del Decreto derogado había un modelo alejado de las garantías constitucionales y procesales hoy previstas en la Constitución Política de 1991. Tal codificación fue expedida en un momento circunstancial, permeado por diferentes realidades sociopolíticas, una de ellas sobre la base filosófica de la Constitución Nacional de 1886 que, más allá de fomentar constructos sociales positivos, buscaba limitar los derechos individuales y sancionar las libertades de las personas tanto en el ámbito público como privado, sin respetar las garantías procesales en las actuaciones policivas.

Uno de los avances en materia de derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico colombiano fue el incorporado en el artículo 29 del texto constitucional de 1991. Al consagrar el debido proceso como un derecho fundamental aplicable a las actuaciones judiciales y administrativas, se dio paso a un instituto revestido de diferentes garantías orientadas a la protección de los sujetos. Estas garantías, en el ámbito administrativo, se han considerado por la Corte Constitucional como condición necesaria según lo consagrado en los artículos 6 y 209 de la carta política, los cuales indican la responsabilidad jurídica de los servidores públicos y los principios que deben guiar la actividad administrativa del Estado, consagraciones normativas que, por demás, configuran el debido proceso administrativo.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-980 de 2010, precisó que, a partir de la consagración constitucional del artículo 29, al legislador le corresponde regular los diferentes procedimientos, pero esta facultad tiene ciertos límites que han sido plasmados en los fines y principios del Estado social y democrático de Derecho, en los derechos fundamentales y en

la observancia de las demás disposiciones constitucionales. La decisión del tribunal constitucional destaca que todo procedimiento regulado en la ley debe estar sujeto a las reglas básicas consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política como son

un proceso público, célere, con derecho a controvertir e impugnar las decisiones, ejercitar el derecho de defensa, presentar y controvertir pruebas entre otras, con lo cual se le fija al legislador un referente mínimo de regulación en la materia, que de no ser observado implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales (Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010).

Lo anterior significa que, por mandato constitucional, el debido proceso se ha extendido a diferentes procedimientos administrativos y actuaciones judiciales para que sean materializados en la administración pública. Este presupuesto implica que las autoridades deben ceñirse a los procedimientos contemplados en la norma positiva o procedimental y asegurar la defensa de los administrados. Tales exigencias normativas están basadas en facultades del legislador que, si bien tiene amplia configuración normativa en materia procesal y competencias para el establecimiento de diferentes procedimientos, están justificadas en el diseño de formas, términos y ritualidades que deben ser razonables y estar dirigidos a garantizar, en todo caso, el derecho sustancial.

El debido proceso administrativo en el derecho policivo se ha estructurado desde cuatro principios a partir de las construcciones jurisprudenciales y doctrinales, a saber: el debido proceso como garantía, el principio de legalidad, la potestad sancionadora de la administración, el derecho de defensa y contradicción. En este sentido, presupone un derecho fundamental aplicable a las diferentes actuaciones previstas en el ordenamiento jurídico colombiano, el cual incorpora instituciones relacionadas con la jurisdicción, el acceso a la justicia, la existencia de autoridad natural, competente e imparcial para decidir de fondo y, en consecuencia, el derecho a la defensa. Estos presupuestos implican una dualidad jurídica enmarcada en los preceptos constitucionales y procesales, ya que obedecen a límites y garantías que deben respetar las autoridades administrativas y judiciales frente a los asociados.

En este contexto, la actuación de las autoridades competentes se sujetará a la preexistencia de normas vigentes bajo el principio de legalidad de los procedimientos administrativos. La legalidad se entiende como la sujeción de las autoridades a normas para el ejercicio del poder de policía. Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (2021), los actos administrativos, como expresión del poder estatal y garantía de los asociados, se presumirán legales mientras no hayan sido anulados en vía jurisdiccional contenciosa administrativa. Estos constituyen

la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021).

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-595 de 2010, diferenció la potestad sancionadora de la administración de la potestad punitiva. Señaló que, con la potestad punitiva penal, principalmente pretende una función preventiva de protección del orden social. Mientras que la potestad sancionadora de la administración busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales y alcanzar los objetivos y fines estatales. La última es una respuesta del Estado a la inobservancia de los administrados frente a las obligaciones, los deberes y mandatos generales que se han ideado en la organización social. Como consecuencia de la inobservancia de los deberes legales, se permite en el ámbito administrativo la instauración de multas como sanción y la necesaria observancia de un procedimiento establecido por parte de las autoridades.

En este sentido, hay garantías para los asociados en los procedimientos administrativos como el consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016. El proceso verbal inmediato fue diseñado para regular y corregir los comportamientos que afectan la convivencia y para resolver los conflictos mediante un trámite célere. Este procedimiento es aplicado por la autoridad de policía la cual puede imponer medidas razonables, proporcionales y necesarias. Según lo dispone el título III *ibidem* debe estar en armonía con la principalística del artículo 213 *ibidem*. La actividad de policía desplegada en el procedimiento señalado está sujeta al

respeto por las libertades individuales, los derechos humanos y los mandatos constitucionales, especialmente frente al reconocimiento de la garantía del debido proceso, la defensa y la contradicción.

El debido proceso en el procedimiento verbal inmediato implica el derecho a la defensa para el administrado. Esta facultad permite al sujeto inmerso en el procedimiento ser parte del debate probatorio, connotación procesal que faculta al asociado para formular y presentar argumentos que buscan la tutela de sus derechos a través de la solicitud y presentación de pruebas e impugnación de decisiones. En otros términos, el asociado puede ser partícipe en la producción y en el resultado de la decisión de la autoridad. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-406 de 1992, indicó que la garantía a la defensa y el debate probatorio es la posibilidad del particular a ser escuchado frente a la autoridad administrativa, participar en las diferentes etapas probatorias, interponer los recursos y ejercer los medios de control señalados por el legislador.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-144 de 2015, también fue enfática en la garantía al derecho de defensa y contradicción en los procedimientos policivos. En esta oportunidad, el tribunal constitucional se pronunció sobre el procedimiento en cuestión y señaló que el asociado debe contar con la posibilidad que tiene toda persona para ser oída frente a las acusaciones emitidas por autoridad competente, para hacer valer sus razones y sus argumentos, controvertir, contradecir, solicitar y objetar pruebas, participar en su práctica y evaluación y, en igual sentido, ejercitar el derecho a la impugnación cuando considere que la decisión de autoridad ha sido violatoria de alguna garantía. Esta posibilidad de ejercicio defensivo le permite al implicado conocer y hacerse parte del procedimiento que lo involucra y, a partir de esta prevención, exponer sus razones a través de los medios de control que el legislador ha dispuesto para cada caso particular.

Gordillo y Pozo (2022) consideran que, en las actuaciones judiciales, y especialmente en los procedimientos administrativos, el derecho a la defensa se debe considerar como un derecho fundamental que cualquier persona natural o jurídica pueda ostentar. La contradicción es relevante como garantía para la defensa y, el debate probatorio es de mayor consideración,

puesto que la normativa debe consagrarla. Como garantía al debido proceso deberían expresar la forma de hacer anuncio de las pruebas en el trámite procesal, esto lleva a que las partes en controversia puedan proponer y solicitar adecuadamente las pruebas que pretendan hacer valer. Así, el operador judicial o autoridad administrativa podrá contar con términos considerables en los que pueda analizar detalladamente la admisibilidad de la prueba.

La actividad probatoria en los procedimientos de índole administrativo es fundamental para garantizar el debido proceso al asociado. A partir de lo contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política se ha facultado al legislador para diseñar las reglas del debido proceso, la estructura probatoria de los procedimientos y los mínimos en términos de garantías en materia probatoria. Sin embargo, sólo a partir de los preceptos que, por mandato constitucional, se han consagrado en el artículo 29 superior, este ha irradiado otras instituciones del debido proceso y, consustancialmente, se han reconocido garantías mínimas como el derecho a solicitar, aportar y controvertir las pruebas en cada trámite. Esta correlatividad permite a la autoridad administrativa y policiva “un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes y dar respuesta a los asuntos de su competencia ceñidos al derecho sustancial” (Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014).

Además de que la autoridad competente debe desarrollar las diferentes etapas del procedimiento, estas deben garantizar el derecho a la defensa y la contradicción al presunto infractor de forma integral, esto es, en los momentos del procedimiento deben permitir al presunto contraventor también participar en la formación de la decisión mediante el debate probatorio, otorgar la oportunidad para solicitar y presentar pruebas, arrimar medios de prueba y presentar alegatos concluyentes para la búsqueda de la salvaguarda de sus derechos. Lo anterior significa que la autoridad en el procedimiento verbal inmediato, como garante al debido proceso, debe admitir y valorar las pruebas presentadas por las partes involucradas, evaluar imparcialmente las pruebas y, fundamentar sus decisiones en base a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-385 de 2019, reiteró que en los procedimientos administrativos adelantados con ocasión de los trámites policivos regulados en la Ley 1801 de 2016 la autoridad que los ejecute debe garantizar el debido proceso de acuerdo con las nuevas orientaciones que en materia procesal rigen los procedimientos, a saber, los principios de oralidad y celeridad. La garantía debe obedecer a un respeto irrestricto a los derechos del ciudadano a ser oído, a la defensa y a la contradicción, así como al principio de legalidad, los cuales deben estar antecedidos de la información precisa sobre el procedimiento a adelantar, los alcances del mismo y la forma en que puede ejercerlos e impugnarlos. En este sentido, la autoridad debe garantizar la información necesaria respecto del procedimiento para que el ciudadano cuente con información suficiente que le permita tener una formación de juicio respecto de este.

El debido proceso como garantía *sine qua non* en el procedimiento verbal inmediato es indispensable para el respeto a los derechos fundamentales de los asociados en términos defensivos, garantías que posibilitan el ejercicio de contradicción frente a la administración y las decisiones de autoridad. Aunque el procedimiento consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 fue concebido para ser un procedimiento eficaz y célere, la garantía al debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho a la prueba y los demás subprincipios que incorporan el debido proceso administrativo aseguran que el procedimiento sea justo, equitativo y respetuoso de los derechos de los sujetos inmersos en las controversias administrativas.

En consecuencia, en el diseño consagrado en el procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 como actividad administrativa de la autoridad policiva para resolver los conflictos por convivencia de manera célere y eficiente es fundamental el respeto irrestricto a los principios fundamentales del debido proceso con sujeción a los principios constitucionales que, por demás, son un imperativo categórico en el Estado social y democrático de derecho. Además, para que este procedimiento sea armónico con las decisiones jurisprudenciales y los planteamientos doctrinales. La materialización de las garantías al debido proceso en el señalado procedimiento son circunstancias relevantes para

el ordenamiento jurídico en materia administrativa especialmente para los asociados pues no solo son la manifestación de la voluntad del legislador, sino la contribución a un orden justo.

### **3.2. Incidencia de la aplicación del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 en el derecho a la prueba y en la valoración de los medios de prueba**

El Decreto Ley 1355 de 1970 se expidió de conformidad con las facultades otorgadas por el legislativo al presidente de la República del momento con el objeto de dictar normas sobre el derecho de policía y, en igual sentido, regular la competencia de las autoridades, determinar las contravenciones y señalar los procedimientos en las diferentes instancias. La forma como se concibió el Decreto 1355 de 1970 tuvo repercusiones sociales, culturales y particularmente jurídicas. La vigencia de esta normatividad incidió en la reforma del Código Penal de la época –Decreto 100 de 1980– en razón a que algunas contravenciones se tipificaron como delitos.

Serrato y Machado (2019) plantean que el Decreto derogado otorgó a las autoridades policivas una perspectiva de protección de los derechos de los habitantes con prevalencia en el ejercicio de la autoridad y en la conservación del orden público. El procedimiento que aplicaban las autoridades en la codificación policiva era discrecional, pues las autoridades competentes eran las encargadas de determinar si el procedimiento sancionatorio lo ameritaba o no. También el procedimiento establecido en la derogada codificación señalaba competencias a los gobernadores, alcaldes e inspectores de policía, corregidores y comandantes de policía para aplicar medidas correctivas de acuerdo con los manuales de convivencia de cada territorio (p. 10), es decir, dependiendo del contexto social las autoridades administrativas ceñían los asuntos policivos a los lineamientos del gobierno territorial y las propuestas políticas de cada mandatario.

En el derogado Decreto Ley 1355 de 1970 se estableció un precario procedimiento contemplado en los artículos 219 a 230 *ibidem*. En estos preceptos normativos fue taxativo que los comandantes de policía de estación o subestación eran los competentes para resolver las controversias, también las autoridades administrativas del orden territorial ostentaban esta

facultad. Para los primeros, la imposición y el procedimiento que podrían aplicar era discrecional, pues no había un procedimiento reglado ni que remitiera a otra norma procesal, podían amonestar en privado, en público, exigir comparecencias periódicas, desplazar a un ciudadano a otro territorio, evaluar la personalidad del contraventor para imponer conductas, exigir promesas de conducta entre otras facultades que desbordaban el ejercicio de la autoridad, ya que no estaban sujetos a unas reglas de procedimiento establecidas.

El derogado Decreto Ley 1355 de 1970 fue reglamentado mediante el Decreto 522 de 1971 por el cual se restableció la vigencia de algunos artículos del Código Penal, se definieron algunos delitos considerados como contravenciones, se incorporaron al Decreto Ley 1355 de 1970 determinadas contravenciones y se determinó su competencia y procedimiento. En materia procesal, el procedimiento atribuyó competencia a los alcaldes y a los inspectores de policía o quien hiciera sus veces y, la segunda instancia, fue atribuida a los gobernadores. El proceso se consagró en modalidad de audiencia pública y tramitada por procedimiento verbal sumario. La primera instancia era de tramitación continua en la que se fusionaba el sumario y la causa, sin perjuicio de las diligencias preliminares ejecutadas por las autoridades policivas si daban lugar a ellas.

Por ello, la perspectiva que, en materia de derechos civiles y fundamentales, irradió la Constitución Nacional de 1886 sobre el Decreto 1355 de 1970 le mereció ser demandada en diferentes oportunidades ante la jurisdicción constitucional, luego de su creación en 1991. Los aspectos del procedimiento fueron objeto de discusión jurídica en la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades. En algunos apartes normativos del precitado Decreto se declaró la inexequibilidad. Por ejemplo, en la Sentencia C-197 de 2007 se discutió sobre la personalidad del transgresor. En la Sentencia C-593 de 2005 se abordó el asunto de medidas correctivas y la Sentencia C-117 de 2006 debatió sobre la procedencia de las medidas correctivas y de recursos contra los actos administrativos proferidos por las autoridades policivas y administrativas.

En el trámite legislativo orientado a la aprobación de la Ley 1801 de 2016 se debatieron diferentes aspectos del procedimiento, particularmente sobre el verbal inmediato. Los

asuntos de discusión se centraron en las decisiones de autoridad y los medios de impugnación. En principio, sólo se consideró la procedencia del recurso de reposición para todas las decisiones de autoridad con base en el principio de celeridad en los trámites administrativos. Luego, se consideró conservar el recurso de reposición en algunas excepciones aplicada sólo a las medidas de suspensión de actividad y las que incorporaban curso pedagógico. Finalmente, se suprimió el recurso de reposición y se determinó sólo la procedencia del recurso de apelación a todas las decisiones de autoridad.

El debate en el trámite de la Ley 1801 de 2016 respecto del proceso verbal inmediato llevó a dos conclusiones que dieron lugar a consagrar el recurso de apelación y la forma de ejercer el derecho a la defensa: una se dio con ocasión a la declaratoria de inexecutable por la Corte Constitucional de la expresión consagrada en el derogado Decreto 1355 de 1970 que proscribía que, contra las medidas impuestas, no procedía ningún tipo de recurso. La otra fue la remoción del recurso de reposición frente al articulado normativo, lo cual supuso que el mecanismo precedente para controvertir era el recurso de apelación en el efecto devolutivo extendida a todas las medidas correctivas, a pesar de ausencia de norma constitucional o regla jurisprudencial que impusiera una determinada modalidad de efecto.

La Ley 1801 de 2016, en materia policiva, propuso una línea transversal de prevención como estrategia para mejorar los niveles de convivencia entre los asociados, los derechos y los deberes de los diferentes sujetos de derecho. La reciente Ley se desarrolló bajo un nuevo esquema filosófico concebido a partir del ideario filosófico de la Constitución Política de 1991 centrado en la persona, su dignidad y libertades individuales. La normativa policiva pretendió otorgar mayores garantías en materia procesal a los sujetos en armonía con los preceptos de la reciente codificación procesal establecida en la Ley 1564 de 2012, por la cual se expidió el Código General del Proceso, acogiendo los principios del derecho procesal contemporáneo como la oralidad, la gratuidad, la inmediatez, la celeridad entre otros.

La Ley 1801 de 2016, a diferencia del Derogado Decreto 1355 de 1970, incorporó dos procedimientos, el procedimiento verbal inmediato y el verbal abreviado con sus respectivos trámites. Pulido Riveros (2017) señala que la reforma en cuestión, en la actual codificación,

obedeció a una falta de lógica normativa sistemática en las diferentes disposiciones adoptadas durante más de 42 años en vigencia del régimen anterior. Por esta razón, se previó un procedimiento único de policía, autónomo que rigiera para todas las actuaciones de manera exclusiva para el personal uniformado de la policía en aplicación del ejercicio de su función y actividad mediante el mecanismo “acción de policía” verbal, sumario y eficaz, el cual se podía adelantar de oficio o a solicitud de parte (p. 69).

A partir de estos dos procedimientos, los institutos del debido proceso, el debido proceso administrativo y el derecho a la defensa, que han sido desarrollados ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia contemporánea, cobran relevancia en materia defensiva para el sujeto inmerso en una controversia administrativa. Al incorporar estos dos tipos de procedimiento, la Ley 1801 de 2016 señala, en el artículo 149 y siguientes *ibidem* los medios, medidas correctivas, autoridades de policía, competencias, procedimientos, mecanismos alternativos para la resolución de desacuerdos o conflictos. Así mismo, este aparte normativo regula expresamente el proceso único de policía con aplicabilidad de los capítulos II y III del mismo título.

La Ley 1801 de 2016, en sus artículos 11, 16 y 20, señala tres conceptos, a saber: el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía respectivamente. El primero como la facultad del legislativo para expedir normas jurídicas; el segundo como la concreción del poder de policía y, el último, como los actos de quienes ejecutan las órdenes, administrativas y judiciales. La consagración expresa de estas tres nociones impone un deber legal a quienes, desde el plano meramente ejecutivo en el procedimiento verbal inmediato, se deben ajustar a las disposiciones normativas con el objeto de que apliquen la voluntad del legislativo y sus actuaciones administrativas estén articuladas a los principios constitucionales y al deber legal.

A pesar de que la Ley 1801 de 2016, guardadas las proporciones, en términos de garantías procesales ha sido axiológicamente armónica con otras disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano como la Ley 599 de 2000 y la Ley 1952 de 2019, los procedimientos de la actividad de policía, al ser predominantemente materiales, se ejercen

basados en el poder, la función y la actividad de policía. Sin embargo, los procedimientos de policía como el contemplado en la Ley 1801 de 2016 respecto del procedimiento verbal inmediato, desde la implementación de ley, ha suscitado diferentes problemáticas en cuanto al respeto por el debido proceso, el debido proceso administrativo y las garantías que se deben asegurar a los asociados por parte de las autoridades policivas y administrativas en función del debate probatorio.

Las actuaciones desplegadas por los agentes de la Policía Nacional han sido discutidas por la Corte Constitucional en diferentes providencias. Las sentencias C-241 de 2010, C-813 de 2014 y C-082 de 2018 reiteran que en la actividad de policía las autoridades competentes están obligadas a garantizar y respetar el debido proceso, la contradicción y el derecho al debate probatorio del sujeto implicado en el procedimiento policivo, toda vez que su accionar se debe sujetar al principio de legalidad. A pesar de que la actividad de policía busca asegurar el orden público y sus actuaciones persiguen la restitución del mismo orden, las decisiones deben ser proporcionales y razonables sin menoscabar los derechos del individuo, la dignidad humana y las libertades individuales, sin perjuicio de que las mismas decisiones sean objeto de control jurisdiccional.

La Corte Constitucional ha reconocido ampliamente toda la principialística procesal y garantista que recoge el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 por la cual se prevé el procedimiento verbal inmediato ya que, en este procedimiento, su naturaleza le impregna un trámite de mayor celeridad que culmina con una medida correctiva a través de una orden de policía de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de que la misma pueda ser impugnada mediante una apelación en el efecto devolutivo. Sin embargo, si en el trámite de la misma el sujeto manifiesta su inconformidad frente a la decisión de la autoridad, en el trámite impugnatorio la orden de cumplimiento es de estricto cumplimiento mientras se resuelve por el superior.

En materia de apelación, este mecanismo guarda proporciones con el debido proceso en materia defensiva y probatoria, la doctrina procesal ha considerado las formas de incoar los recursos, el procedimiento y las modalidades de efecto. La Corte Constitucional ha retomado

estos análisis procesales y los ha incorporado a sus decisiones judiciales. La Sentencia C-282 de 2017 debatió sobre la garantía al debido proceso en aplicación del recurso de apelación en el procedimiento verbal inmediato, señalando algunas reglas y efectos al recurrirse las decisiones de autoridad, etapa procesal en la cual es plausible, si lo considera el presunto infractor, aportar pruebas o hacer valer otras que no fueron consideradas en el trámite inicial del procedimiento verbal inmediato.

El trámite del procedimiento verbal inmediato se rige por una serie de reglas descritas en el artículo 222, en el cual la autoridad debe garantizar que el ciudadano sea escuchado. Luego de haber expuesto los argumentos, la autoridad policiva debe realizar una ponderación de los hechos y, con fundamento en las normas que consagra la Ley 1801 de 2016 como comportamientos contrarios a la convivencia, debe imponer, de ser necesario, una medida correctiva que puede ser impugnada y resuelta dentro de los tres días siguientes por el inspector de policía respectivo. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-282 de 2017, señaló que, frente al procedimiento que debe ejecutar el personal uniformado para la imposición de una medida correctiva, la autoridad debe abordar al presunto infractor y comunicarle la presunta transgresión normativa, escuchar a las partes, evaluar las pruebas, ponderar los hechos, propiciar el mecanismo de la mediación e imponer la medida.

El artículo 150 de la Ley 1801 de 2016 describe que las medidas impuestas se definen como un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia o para restablecerla. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-385 de 2019, precisó el alcance de las medidas señalando que estas

no tienen carácter sancionatorio y que una vez impuestas se debe informar a la Policía Nacional para que proceda a su registro en una base de datos de orden nacional y acceso público, regulada de acuerdo con las garantías que se derivan del derecho al habeas data.

La Ley 1801 de 2016 prevé los casos en los que se debe imponer una medida correctiva dependiendo del tipo de comportamiento frente a la convivencia, situación en la cual, en

algunos casos como los previstos con bienes y actividades colectivas públicas, se debe elaborar un acta que sustente el procedimiento. En el caso de imposición de medida correctiva bajo los lineamientos del proceso verbal inmediato se debe otorgar al presunto contraventor la posibilidad de interponer el recurso de apelación, el cual se otorgará en el efecto devolutivo. La orden no se suspenderá mientras se tramite en la segunda instancia, resuelta por el inspector de policía y cuyo conocimiento lo debe tener en el término de 24 horas siguientes y resuelto en los tres días hábiles siguientes, sin la ausencia de la notificación respectiva.

La imposición de medidas correctivas se debe considerar por la autoridad policiva o administrativa a partir de los principios consagrados en la Ley 1801 de 2016 que destacan la proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, los cuales han sido definidos en el artículo 8 *ibídem*, numeral 12, en los siguientes términos normativos:

La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

Los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad son criterios previos para evaluar la procedencia de la aplicación de una medida correctiva. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-838 de 2013, los consideró como una herramienta útil frente a la aplicación de medios que se destinen a la restricción de derechos fundamentales. Este juicio involucra un razonamiento básico de medios-fines que justifican la actividad estatal, es decir, el tribunal constitucional entiende este concepto como un mecanismo de interpretación constitucional que se plantea como límite al ejercicio del poder público. Estos principios, que particularmente son aspectos procesales, se orientan al amparo del derecho fundamental al debido proceso, la defensa, la contradicción, el debate probatorio y el derecho a la

impugnación. Esto lleva a que su análisis no se desarrolle sobre un test estricto o leve, sino intermedio, donde las decisiones de autoridad y el medio sean legítimas, adecuadas y conducentes para alcanzar el fin previsto en la norma.

El procedimiento verbal inmediato, consagrado en la Ley 1801 de 2016, ha generado debates judiciales suscitados principalmente en la jurisdicción constitucional y decantados en planteamientos doctrinales. Las discusiones frente al debido proceso, la prueba y la valoración de los medios de prueba connotan implicaciones importantes. El procedimiento al ser concebido para la resolución de problemas por convivencia mediante un trámite célere y expedito puede vulnerar los derechos procesales del presunto contraventor, puesto que el procedimiento se ejecuta generalmente *in situ*. El término para que este solicite, recopile y presente los medios de prueba frente a la autoridad competente de su admisibilidad y valoración pueden vulnerar el derecho a la prueba del presunto infractor, ya sea por la perentoriedad en los términos en el procedimiento o por el consagrado en el recurso de apelación.

A pesar de que la autoridad policiva ostenta las facultades legales para recolectar y valorar los medios de prueba de forma sumaria y expedita conforme a las reglas consagradas en el Código General del Proceso, artículo 165 y siguientes, entre otras codificaciones como la Ley 1437 de 2011 que sirven de sustento procesal por remisión expresa. La valoración de los medios de prueba en el caso de ejecución del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016 exige de la autoridad policiva un conocimiento amplio del procedimiento del artículo 222 *ibidem* y del instituto del debido proceso en todas sus acepciones. De lo contrario, la actividad probatoria resultaría superflua y con falta de rigor, afectando probablemente el derecho de defensa y contradicción del presunto contraventor. La autoridad no desarrollaría un procedimiento ceñido a los preceptos legales, reglas jurisprudenciales y principios constitucionales y, el presunto contraventor al desconocer las oportunidades procesales para exigir la tutela a sus derechos mediante el derecho a la defensa probablemente, tendría decisiones adversas a sus intereses.

## Conclusiones

La Constitución Política de 1991, al consagrar el debido proceso aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, exige de las autoridades el deber legal de ejecutar sus actuaciones bajo los preceptos constitucionales y procedimentales definidos en la ley para que los asociados puedan ejercer el derecho de defensa. Esta consagración parte de la facultad atribuida al legislativo definida como el poder de policía en quien recae la competencia para la expedición de normas que regulan las conductas y derechos fundamentales. Las normas expedidas deben ser aplicadas por las autoridades competentes conforme sea expresada la voluntad del legislador. El desconocimiento de los procedimientos administrativos le ha permitido al tribunal constitucional aplicar controles judiciales, realizar distinciones e imponer límites a las autoridades en la aplicación de los procedimientos frente a la actividad de policía derivada del poder y de la función de policía.

La facultad sancionadora del Estado ha sido una forma de coerción aceptada en el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de los fines del Estado y de la función administrativa. Sin embargo, en los procesos contenciosos entre asociados y administración pública han surgido actuaciones de las autoridades no ajustadas a derecho. Estas controversias han sido notorias con la aplicación del procedimiento verbal inmediato de la Ley 1801 de 2016. Por tanto, la jurisprudencia y la doctrina nacional han decantado suficientemente los límites de las autoridades en la actividad de policía. Principalmente la Corte Constitucional ha sido enfática en reiterar los conceptos relacionados con la actividad de policía, sus procedimientos y los criterios aplicables en los procedimientos en los que se deban respetar las garantías a los asociados y su dignidad humana. A pesar de las diferentes decisiones, los reclamos por vía de tutela y control administrativo continúan dando cuenta de las vaguedades del procedimiento y la falta de garantía estatal a los asociados.

Las decisiones de autoridad que buscan la resolución de conflictos mediante un procedimiento administrativo célere y eficaz y la naturaleza procesal del proceso verbal inmediato faculta al presunto contraventor para participar en la formación de la decisión de la autoridad, sin perjuicio de que esta sea adversa a sus intereses. No obstante, las decisiones constitucionales han sido reiterativas en el deber legal de las autoridades de permitir al sujeto

participar en el debate probatorio garantizando el debido proceso administrativo, ya que de omitirse constituye desigualdad procesal y desvirtúa la filosofía liberal del Estado de derecho y el carácter educativo-preventivo con el cual fue expedida la Ley 1801 de 2016.

La principalística del derecho administrativo tradicionalmente ha decantado a través de la reciente historia jurídica contemporánea los mínimos exigibles a las autoridades en los que se debe justificar la formación del acto administrativo, so pena de ser viciado de nulidad mediante control jurisdiccional. Las decisiones de autoridad en aplicación del procedimiento verbal inmediato han suscitado discusiones académicas y jurídicas en diferentes escenarios que dan cuenta que, en la formación de los actos administrativos a través de los medios materiales permitidos a los servidores públicos en la Ley 1801 de 2016, se ha soslayado la principalística en mención y, en consecuencia, las garantías de los sujetos inmersos en situaciones administrativas son vulneradas por los agentes del Estado –autoridades policivas y administrativas– dando lugar a desgastes innecesarios en otros escenarios judiciales para la tutela de los derechos.

Una de las cuestiones procedimentales que favorecen la vulneración del debido proceso administrativo de los administrados a partir de los actos administrativos expedidos por las autoridades policivas recae en la valoración de la prueba. En el procedimiento verbal inmediato, el pronunciamiento de fondo frente a una conducta contraria a la convivencia prevista en la Ley 1801 de 2016 se constituye un límite normativo para la autoridad y una oportunidad procesal para el presunto contraventor, quien puede ejercer los recursos de impugnación frente a las decisiones. En consecuencia, la valoración de la prueba en el procedimiento y su posterior decisión exigen a la autoridad aplicar concretamente las consecuencias jurídicas previstas en la codificación policiva bajo los principios de la actividad probatoria y el juicio racional de los elementos de debate.

El procedimiento verbal inmediato contemplado en la Ley 1801 de 2016 no detalla con suficiencia los aspectos procesales o procedimentales que las autoridades deben tener en cuenta para tomar decisiones en derecho que impliquen un discernimiento probatorio a partir de las máximas de la experiencia, los principios de razonabilidad, proporcionalidad,

necesariedad y precaución. Si bien las autoridades ostentan las competencias legales para el efecto, las decisiones jurisprudenciales en torno a los procedimientos administrativos y, en particular, los relacionados con el procedimiento verbal inmediato, dan cuenta que las autoridades policivas desconocen las ritualidades formales del procedimiento y, los diferentes principios del instituto del debido proceso. Por ello, la Corte Constitucional, en sus decisiones, ha dado líneas en diferentes oportunidades al Legislador para que bajo la potestad de configuración legislativa desarrolle adecuadamente los procedimientos ajustados a los principios constitucionales y las libertades individuales.

## Bibliografía

- Agudelo Ramírez, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Agudelo Ramírez, M. (21 de octubre de 2004). *El Debido Proceso*. [Ponencia] II Congreso de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Huánuco.
- Aguirrezabal, M. y Flores, J. (2021). La prueba como elemento esencial del debido procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Administrativo y Económico*, (33), 5-32. <https://doi.org/10.7764/redae.33.1>
- Alarcón Aguirre, C. A., Mazuera Jaramillo, O. E. y Muñoz Vélez, L. M. (2021). *Uso excesivo de la fuerza en el proceso verbal inmediato y en la aprehensión con fin judicial entre el año 2017 hasta el primer semestre de 2020 en Colombia. Una problemática latente* [Tesis de pregrado, Universidad Cooperativa de Colombia]. <http://hdl.handle.net/20.500.12494/33322>
- Araque Castellanos, S y Álvarez Hernández, A. (2019). Diferencias procesales del Código Nacional de Policía y el Nuevo código nacional de policía y convivencia [Tesis de grado, Universidad Libre de Cúcuta]. <https://hdl.handle.net/10901/11897>
- Araque Castellanos, S. y Álvarez Hernández, A. (2019). *Diferencias procesales del Código Nacional de Policía y el Nuevo código nacional de policía y convivencia* [Tesis de grado, Universidad Libre de Cúcuta]. <https://hdl.handle.net/10901/11897>
- Bernal Ballesteros, M. J. (2019). La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública. *Revista IUS*, 13(44), 251-280. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.441>
- Castañeda, M. (2018) Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Policía como herramienta para asegurar la convivencia en Colombia [Trabajo de maestría, Universidad La Gran Colombia]
- Chang, G. (7 de agosto 2018). El Derecho Administrativo, instrumento al servicio del ciudadano. *Blog UDEP*. <https://www.udep.edu.pe/hoy/2018/08/el-derecho-administrativo-instrumento-al-servicio-del-ciudadano/>
- Congreso de la República, Gaceta Oficial No. 290 de 2015.
- Congreso de la República, Gaceta Oficial No. 554 de 2014.

Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994. [MP Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2014 [MP María Victoria Calle Correa].

Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2014. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2014. [MP Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2018. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional, Sentencia C-082 de 2018. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2021. [MP Diana Fajardo Rivera].

Corte Constitucional, Sentencia C-163 de 2019. [MP Diana Fajardo Rivera].

Corte Constitucional, Sentencia C-282 de 2017. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional, Sentencia C-287 de 2017 [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional, Sentencia C-385 de 2019. [MP José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1993 [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2003. [MP Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 2010 [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional, Sentencia C-600 de 2019. [MP Alberto Rojas Ríos].

Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004. [MP Rodrigo Uprimmy Yepes].

Corte Constitucional, Sentencia C-838 de 2013 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010 [MP Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2010. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional, Sentencia SU-159 de 2002. [MP Manuel José Cepeda Espinoza].

Corte Constitucional, Sentencia T-144 de 2015 [MP Martha Victoria Sáchica Méndez].

Corte Constitucional, Sentencia T-146 de 1993. [MP Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional, Sentencia T-385 de 2019 [MP José Fernando Reyes Cuartas].

Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992 [MP Ciro Angarita Barón].

Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 893 de abril 21 de 1982. [M.P. Manuel Gaona Cruz].

Courtis, C. (2006). El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En Courtis, C. (Ed.). *Observar la ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 105-156). Trotta.

Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto No. 179631 de 2021, Radicado No. 20216000179631

- Devis Echandía, H (2015) *Teoría General del Proceso*. Temis.
- Devis Echandía, H. (1984). *Teoría general del proceso aplicable a toda clase de procesos*. Editorial Universidad.
- Díaz, E. (2002) *Estado de derecho y legitimidad democrática*. Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. Siglo XXI.
- Dromi, R. (2005). *Derecho administrativo*. Tomo II. Gaceta jurídica.
- Escamilla, M. (2011) Estudio jurisprudencial y doctrinal de la prueba en el procedimiento administrativo común y su especial importancia en el ámbito sancionador. *Revista CEMCI*, (11), 1-70. <https://revista.cemci.org/numero-11/pdf/doc2.pdf>.
- García, Y. (2018). El poder de policía en el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016. *Pensamiento Jurídico*, (47), 201-233. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/61050>
- Gordillo, A (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Teoría general del derecho administrativo. *El poder de policía*. 1<sup>ra</sup> Ed. Fundación de Derecho Administrativo. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo10.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo10.pdf)
- Gordillo, A. (1974). Pasado, presente y futuro del derecho administrativo. *Estudios de Derecho*, 33(86), 303-320. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.332802>
- Gordillo, W. y Pozo, E. (2022). El debate probatorio en la garantía de la acción de protección para garantizar el debido proceso. *Dominio de las Ciencias*, 8(4), 59-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8635316>
- Guzmán, C. (2008). Un acercamiento al concepto de la función administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, (31), 285-290. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17412>
- Macassi, J. y Salazar, E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), 337-356. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22425>
- Machicado, J. (2010). *El Debido Proceso penal*. *Apuntes Jurídicos*. Recuperado de <https://ermoquisbert.tripod.com/pdfs/debido-proceso.pdf>

- Moreno Ramírez, M., Moreno González, F. y Arévalo Sanabria, L. (2021). Recurso de apelación en el proceso verbal inmediato. Autoridad competente para resolverlo: riesgo de impedimento o recusación. *Revista IUSTA*, (55), 1-41. <https://doi.org/10.15332/25005286.6857>
- Morón Urbina, J. (2011). *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*. [Archivo PDF]. La Gaceta.
- Naranjo Álvarez, J. (2019). *Derecho policivo: la institución y su lenguaje*. [Tesis doctoral, Universidad Santo Tomás de Colombia]. <http://hdl.handle.net/11634/23851>
- Nieva Fenoll, J. (2010). *La valoración de la prueba*. Marcial Pons.
- Nieva Fenoll, J. (2010). *La valoración de la prueba*. Marcial Pons.
- Ocampo, H. y Restrepo, J. (2018). El estándar de prueba en los procesos administrativos sancionatorios. Análisis de las decisiones emitidas por los comisarios de familia del municipio de Rionegro, durante el primer trimestre del año 2016 en los procesos de violencia intrafamiliar. [Trabajo de grado, Universidad de Medellín]. <http://hdl.handle.net/11407/4984>
- Olivar Bonilla, L. (1995). *El derecho de policía y su importancia en la sociedad colombiana*. Librería Jurídica Radar.
- Pérez Restrepo, J. (2015). Derecho constitucional a la prueba judicial. Una aproximación. *Estudios de Derecho*, 72(159), 61-87. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v72n159a04>
- Prieto, C. (2003). El proceso y el debido proceso. *Vniversitas*, 52(106), 811-823. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14836>
- Pulido Riveros, J. (2017). El proceso verbal abreviado en el Código Nacional de Policía. *Revista Nueva Época*, (48), 67-85. [https://doi.org/10.18041/0124-0013/nueva\\_epoca.48.2017.3611](https://doi.org/10.18041/0124-0013/nueva_epoca.48.2017.3611)

- Quintero, B. (2008). *Teoría general del derecho procesal*. 4 Ed. Temis.
- Rodríguez, F. y Turián, J. (2011). La valoración racional de la prueba. *Jurídicas CUC*, 7(1), 191-208. <http://hdl.handle.net/11323/2541>
- Rodríguez, L. (2000). *Derecho administrativo general y colombiano*. Temis.
- Rojas Franco, E. (2011). El debido procedimiento administrativo. *Derecho PUCP*, (67), 177-188. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201102.008>
- Rojas López, J. G., (2009). El garantismo en el marco del derecho administrativo sancionador. *El Ágora USB*, 9(2), 373-389. <https://doi.org/10.21500/16578031.417>
- Rosas, M. (1964). *Las excepciones y los presupuestos procesales*. Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Ruiz Jaramillo, L. (2007). El derecho constitucional a la prueba como un derecho fundamental. *Estudios de Derecho*, 64(143), 181-206. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/2552>
- Salazar, S. (2019). Análisis comparado de los códigos de policía en Colombia: Conflictos constitucionales frente a derechos fundamentales [Tesis de pregrado, Universidad Autónoma de Bucaramanga]. <http://hdl.handle.net/20.500.12749/7014>
- Serrato, D. y Machado, C. (2019) Análisis en la aplicación de la ley 1801 de 2016 sobre los principales comportamientos contrarios a la convivencia en la jurisdicción del Municipio de Neiva durante los años 2019-2020 [Trabajo de grado, Universidad Libre de Colombia] <https://hdl.handle.net/10901/20532>
- Sierra Pachón, L. (2018). *La aplicación del debido proceso en las actuaciones administrativas* [Tesis de grado, Universidad Católica de Colombia]. <http://hdl.handle.net/10983/15473>
- Tiscornia, S. (1999). Entre el imperio del Estado de policía y los límites del derecho. *Nueva Sociedad*, 191, 78-89 [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3197\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3197_1.pdf)
- Torres Rico, R. (1995). *Derecho de policía*. Editorial Librería del Profesional.
- Vásquez, D. & Gil, L. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Prolegómenos*, 20(39), 139-162. <https://doi.org/10.18359/prole.2728>

Wray Espinosa, A. (2000). *El debido proceso en la Constitución*. *Iuris Dictio*, 1(1), 35-47.  
<https://doi.org/10.18272/iu.v1i1.470>

Yáñez, D. y Castellanos, J. (2016). El derecho a la prueba en Colombia: aspectos favorables y críticos de la reforma del código general del proceso sustancia y procesal. *Vniversitas*, 65(132), 561-610. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.vj132.dpca>