



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Sala de Decisión No 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, julio siete (7) de dos mil veinte (2020)

Accionante: **Fredy Bautista Franco**

Accionados: Policía Nacional y Alcaldía Municipal de Villa de Leyva

Expediente: 15001-3333-001-2020-00049-01

**Acción: Tutela**

Decide la Sala la impugnación presentada por Fredy Bautista Franco, contra la sentencia de 29 de mayo de 2020 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, que **negó** el amparo tutelar solicitado, al discurrir la improcedencia de la acción.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. Demanda (ff. 4 a 17 - Archivo 1):**

En ejercicio de la acción constitucional de la referencia, a través de apoderado judicial, Fredy Bautista Franco acudió a la jurisdicción para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, la defensa y el mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Policía Nacional – Comandante de Estación de Policía de Villa de Leyva y el Municipio de Villa de Leyva – Inspección de Policía. Para el efecto, solicitó:

*“(…) PRIMERA: Se conceda el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso con sus derivados como son el derecho a la defensa y la contradicción, así como también el derecho al mínimo vital del accionante.*

*SEGUNDA: Consecuencia de lo anterior, dejen sin efectos jurídicos el acto por medio del cual se impuso la medida (orden de comparendo N° 15-407-00881 del 20 de diciembre de 2028 (Sic)) y aquel mediante la cual se confirmó las misma (resolución 361 (Sic) del 13 de agosto de 2019), así como las medidas derivadas de las anteriores como lo es el proceso ejecutivo administrativo coactivo N°202002903 y su mandamiento de pago N° 144 proferidos por la secretaría de hacienda de Villa de Leyva” (f. 16)*

Los hechos que fundamentan el petitum son los siguientes:

- ♣ El día 30 de diciembre de 2018, se encontraba en el Municipio de Villa de Leyva en compañía de su familia, cuando fue abordado por el Comandante de la Estación de Policía de esa municipalidad, al parecer, por ir en contravía.

- ♣ *Previa requisita, el precitado funcionario le solicitó su cédula de ciudadanía. Empero, al no portarla, procedió a dar su número para que se corroborara la información pertinente.*
- ♣ *Ante la falta de presentación de su documento, el Comandante de la Estación de Policía procedió a emitir una orden de comparendo por estar indocumentado. Esto, pese a que en varias oportunidades se negó al precitado requerimiento y dictó nuevamente el número de su cédula para lo correspondiente.*
- ♣ *Así, luego de varias exigencias fue realizado el comparendo referenciado, frente al cual interpuso recurso de apelación en la oportunidad correspondiente y se marcó con una X la casilla de SI al recuadro que se denomina “EN CONTRA DE LA MEDIDA CORRECTIVA INTERPONE EL RECURSO DE APELACION” (f. 6)*
- ♣ *El 03 de enero de 2019, el Comandante de la Estación de Policía de Villa de Leyva radicó ante la Inspección de Policía de ese mismo municipio, el informe No. S-2019 00339 / DEBOY-ESTPO VILLA DE LEYVA – 29.25 de 02 de enero de 2018, en el que indicó: “(...) Es de anotar que al preguntarle al ciudadano si desea interponer recurso de apelación en contra de la medida correctiva, éste contesta que (NO)...” (f. 6), circunstancia ésta que, a su juicio, no corresponde con lo verdaderamente sucedido.*
- ♣ *Ulteriormente, la Inspectora de Policía del Municipio de Villa de Leyva profirió la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019, por medio de la cual: i) declaró al accionante como infractor por impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al procedimiento de identificación o individualización y, ii) ratificó la medida correctiva contemplada en el artículo 35 numeral 3 de la Ley 1801 de 2016.*
- ♣ *Dicho acto fue notificado el 06 de noviembre de 2019, oportunidad en la cual, culminó el procedimiento administrativo correspondiente.*
- ♣ *El párrafo tercero de la citada resolución, consignó entre otras cosas, que el accionante no compareció “a rendir los descargos contemplados por la ley...” (f. 6), y tampoco “justificó la inasistencia a la audiencia...” (f. 5), por lo cual, se resolvió declararlo infractor y ordenar el pago de \$ 833.324; sin lugar a recurso.*
- ♣ *El pasado 21 de febrero de 2020 le fue notificado el mandamiento de pago No. 144 por valor de \$833.324, proferido en el marco del proceso ejecutivo administrativo de cobro coactivo No. 202020903.*

*De ese modo, consideró que la orden de comparendo, la multa y el cobro coactivo por una conducta que no cometió, resultan abiertamente ilegales. Esto, toda vez que la Ley 1801 de 2016 no contempla como una infracción el hecho de no portar el documento de identificación, sino el de impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse al procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía, lo cual nunca sucedió, pues como se observa en los videos que se anexan como prueba, se identificó por lo menos en 6 oportunidades con su nombre completo y número de documento.*

*Entonces, que sufrió una vulneración a su derecho al debido proceso por el irregular procedimiento policial adelantado por el uniformado que realizó la orden de comparendo en su contra, quien, además, consignó en el Oficio No. 2019-000339 – DEBOY un hecho contrario a la realidad. Al respecto, explicó:*

*“(...) me refiero en concreto al proceder irregular del uniformado, quien luego de escuchar de la propia boca del accionante, su manifestación de SI interponer recurso de apelación, luego que el mismo uniformado consignara en la orden de comparendo que el supuesto infractor SI quería apelar, aberrantemente, el señor Capitán elabora y radica ante la Inspección de policía el oficio N° S-2019/000339 – DEBOY, en el cual consagra una falsedad, consistente en indicar que: “Es de anotar que al preguntarle al ciudadano si desea interponer recurso de apelación en contra de la medida correctiva, este contesta que (NO)” (f. 9).*

*De otra parte, aseguró que la Inspección de Policía también vulneró sus derechos de defensa y contradicción, en tanto, no le dio la oportunidad de exponer sus argumentos al interior del trámite de segunda instancia, pues si bien señaló en la Resolución No. 361 de 2019 que el infractor no compareció a sustentar ni a rendir descargos, lo cierto es que la normatividad vigente no consagra un plazo para tal fin. Además, que nunca se le citó al procedimiento y por ello nunca compareció al despacho; **máxime que no se le permitió sustentar el recurso interpuesto en la etapa procesal dispuesta para tal fin, esto es, en el momento en que se le impuso la orden de comparendo.** De allí, que, en términos generales, no se respetó el procedimiento verbal abreviado, en los términos del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.*

*Por lo demás, citó in extenso la sentencia T-385 de 2019 proferida por la Corte Constitucional, e insistió que ninguna norma consagra de manera expresa el deber de portar el documento de identidad.*

## **1.2. Trámite:**

*Mediante auto proferido el 19 de mayo de 2020, el juez a quo admitió la acción de tutela y concedió el término de dos (2) días a los accionados, para que se pronunciaran sobre los hechos del amparo constitucional.*

**1.3. Contestación de la demanda:**

**1.3.1. Comandante de la Estación de Policía de Villa de Leyva (Archivo 8):**

*Dentro de la oportunidad legal correspondiente, el Comandante de la Estación de Policía de Villa de Leyva, presentó informe en los siguientes términos:*

- ♣ *La cédula de ciudadanía es el documento de identificación de todos los ciudadanos colombianos mayores de 18 años, conforme lo estipula la Ley 39 de 1961; y constituye el documento idóneo para identificar cabalmente a las personas, acreditar la ciudadanía y viabilizar el ejercicio de sus derechos civiles y políticos.*
- ♣ *No portar el documento de identificación y negarse a realizar el acompañamiento a las instalaciones policiales, constituye un comportamiento contrario a la convivencia, conforme lo prevé el artículo 35 numeral 3 de la Ley 1801 de 2016.*
- ♣ *Verificado el comparendo No. 15-407-00881 se evidenció que en la casilla No. 7 correspondiente al RECURSO DE APELACIÓN, se dejó consignado que el accionante si lo interpondría. No obstante, en el informe rendido a la autoridad competente, se presentó un error de digitación.*
- ♣ *Tal error no comporta vulneración de derecho fundamental alguno, en tanto, el administrado tuvo las oportunidades formales para ejercer su derecho de contradicción y defensa, esto es, de presentar los medios recursos legales del caso para controvertir la orden de comparendo.*
- ♣ *En todo momento se procedió de acuerdo a con lo establecido en la Ley 1801 de 2016 en lo relacionado con la imposición de medidas correctivas por la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia. De allí que no se incurrió en vulneración alguna al debido proceso administrativo.*
- ♣ *Corresponde al accionante, en todo caso, además de indicar de manera precisa la forma en que presuntamente acaeció la vulneración de derechos fundamentales alegada, aportar las pruebas que la demuestren.*
- ♣ *En virtud de su carácter eminentemente subsidiario, la acción constitucional de amparo: i) no resulta procedente cuando existen otros mecanismos procesales ordinarios previstos en la ley y, ii) no es el medio judicial para revivir términos procesales, que eventualmente se encuentran vencidos para ejercer el medio de control apropiado.*

- ♣ *La tutela en este caso deviene improcedente porque: i) no se cumple con el requisito de inmediatez, pues desde la notificación de la sanción hasta la presentación de la demanda han pasado más de 6 meses y, ii) no se argumentó perjuicio irremediable alguno que dé cabida a una protección de carácter subsidiario.*

*De ese modo, concluyó que no existió en el presente asunto ningún tipo de vulneración a los derechos fundamentales invocados por el accionante, y solicitó negar el amparo constitucional deprecado.*

### **1.3.2. Inspección de Policía del Municipio de Villa de Leyva (Archivo No. 10):**

*A su turno, la Inspectora de Policía del Municipio de Villa de Leyva se opuso a las súplicas de tutela, con fundamento en lo siguiente:*

- *Pese a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley 1801 de 2016, la orden de comparendo debe entenderse como la acción del personal uniformado de la Policía Nacional que consiste en entregar un documento oficial que contiene orden escrita o virtual para presentarse ante la autoridad competente o cumplir la medida correctiva; en el caso de marras, el accionante nunca se presentó ante ese despacho.*
- *Al tutelante ya se le había librado varias órdenes de comparendo, por lo cual, tenía conocimiento del procedimiento respectivo. En cualquier caso: i) se aportó a este proceso copia del comparendo que al reverso consigna el procedimiento a seguir a partir de su imposición y, ii) el desconocimiento de la ley no lo exime de su cumplimiento.*
- *Al no estar de acuerdo con la precitada orden, así como con la multa tipo 4 impuesta por el personal uniformado, el interesado debió presentarse ante la autoridad competente, a fin de ejercer su derecho de contradicción y aportar las pruebas que quisiera hacer valer.*
- *Además, tuvo la oportunidad de apelar la medida correctiva de participar en un programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, pero guardó silencio. Tampoco se acogió al beneficio de descuento por pronto pago.*
- *La Inspección no estaba obligada a citar al presunto infractor, él debía obedecer la orden de comparendo y presentarse al despacho dentro del término señalado para el efecto; como no lo hizo, no había lugar a iniciar el proceso verbal abreviado que nunca fue solicitado. Al respecto, expuso:*

*“(…) alega el apoderado del ciudadano que en ninguna parte se contempla el plazo para que el ciudadano presunto infractor concurra al despacho a sustentar o rendir descargos, por lo que no tendría la carga el administrado*

*de asistir a la inspección a sustentar el recurso sino que el deber era de la inspección de citarlo, si fueran así cosas (Sic) como indica el apoderado, los términos dispuestos por la norma no tendrían ningún efecto y menos la orden de comparendo que estableció cual es le término (Sic) para presentarse ante el competente, ya que el ciudadano es quien debe presentar el interés para solucionar o probar que no incurrió en ninguna falta o comportamiento y esto lo estableció la misma ley 1801 de 2016 al definir que es una orden de policía (...)” (f. 5).*

- *De ese modo, el accionante no ejerció los mecanismos de defensa que tenía a su disposición, y ahora pretende dejar sin efectos el procedimiento administrativo policivo y el proceso de cobro coactivo que pudo evitar si hubiera acatado la orden de comparecer ante la inspección de policía.*

*Por lo anterior, solicitó no acceder a las pretensiones del accionante y, en consecuencia, ordenar que continúe el cobro coactivo por parte del Municipio de Villa de Leyva.*

## **II. SENTENCIA IMPUGNADA<sup>1</sup>**

*El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en sentencia de 29 de mayo de 2020, declaró la improcedencia de la acción de tutela.*

*Para el efecto, luego de referirse a los antecedentes y al trámite procesal de la actuación, precisó que, dada su naturaleza eminentemente residual y subsidiaria, la acción de tutela resulta improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial, excepto que se acuda a la protección transitoria para evitar un perjuicio irremediable. En otros términos, que solo procede cuando el afectado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que éste no resulte eficaz para la protección de los derechos fundamentales y sea necesario adoptar una medida transitoria para evitar un perjuicio cierto e inminente, grave y de urgente atención, en atención a las circunstancias en las que se encuentre el accionante.*

*Que, por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, puesto que, para controvertir la legalidad de los mismos, el legislador estableció diferentes medios de control y medidas cautelares ante la jurisdicción contenciosa administrativa, que se presumen idóneas para restablecer el derecho conculcado excepto, insistió, como lo enseña la jurisprudencia constitucional, cuando sea necesario evitar un perjuicio irremediable.*

*Además, que el principio de inmediatez exige que la acción de tutela sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de*

---

<sup>1</sup> Archivo No. 11 del expediente electrónico.

*los derechos fundamentales, pues pese a no contar con un término de prescripción por mandato expreso del artículo 86 Superior, necesariamente debe existir correspondencia entre la celeridad natural de la tutela y su interposición justa y oportuna.*

*Así, al descender al caso concreto, señaló que la tutela resulta improcedente frente a los actos administrativos de carácter sancionatorio debatidos, en la medida que el destinatario del acto tiene la posibilidad de recurrirlo ante la propia entidad que lo profirió mediante el recurso de apelación, o si es el caso, ejercer la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

*Que en el presente caso, el vicio procesal alegado por el accionante, en relación con la irregularidad que, a su juicio, se presentó al consignarse, contrario a lo sucedido, que no estaba interesado en presentar recurso alguno contra la orden de comparendo librada, constituye un asunto que debió debatirse ante la jurisdicción contenciosa en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en demanda contra la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019 proferida por la Inspectoría de Policía de Villa de Leiva, que impuso la sanción. Ello al configurarse una de las causales de nulidad de los actos administrativos de que trata el artículo 137 del CPACA, a saber: el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.*

*Además, que dicho medio de control debió ser promovido por el ahora tutelante en los términos del literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, esto es, dentro los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto administrativo. Luego, como quiera que la resolución en comento fue notificada el 15 de noviembre de 2019, la demanda correspondiente tenía que ser presentada a más tardar el 16 de marzo de 2020, previo agotamiento del requisito de la conciliación extrajudicial de la Procuraduría. Sin embargo, que sólo se acudió en tutela cuando fue notificado del procedimiento coactivo, esto es, una vez feneció el término de que trata la norma en comento.*

*En esa línea, consideró que la acción de tutela de la referencia resulta abiertamente improcedente para debatir si el proceso sancionatorio estuvo ajustado a derecho y, más aun, para eludir las consecuencias que se derivan del incumplimiento de los términos para el ejercicio del derecho de acción, pues el accionante no demostró que haya agotado esas acciones judiciales ordinarias para lograr la protección de los derechos presuntamente conculcados.*

*Aunado a ello, descartó la acción de tutela como mecanismo transitorio en aras de impedir un perjuicio irremediable, al discurrir que la cancelación de la multa impuesta no tiene tal carácter, sino que es una consecuencia de la infracción a las normas*

*policivas y la inactividad por parte del sancionado. Y, agregó que la tutela tampoco cumplió el requisito de inmediatez, en tanto, el accionante “de manera voluntaria se sustrajo del deber de defender sus derechos por más de siete meses ante el juez competente, es claro que la supuesta vulneración denunciada es apenas aparente”.*

### **III. IMPUGNACIÓN<sup>2</sup>**

*Inconforme la decisión de primera instancia, el accionante presentó escrito de impugnación en consideración a lo siguiente:*

- ♣ A pesar de la extensa jurisprudencia acopiada en la sentencia de primera instancia, el a-quo omitió pronunciarse en relación con la sentencia T-385 de 2019, en la cual, la Corte Constitucional al examinar un caso de similares contornos, expuso que en casos donde se imparte una medida correctiva de policía, resulta procedente la acción constitucional a fin de proteger los derechos fundamentales de los administrados. En ese sentido, citó in extenso la reseñada providencia.*
- ♣ Si bien es cierto que la tutela resulta improcedente frente a los actos administrativos que imponen sanciones, en la medida que el destinatario del acto tiene la posibilidad de recurrirlo ante la entidad que lo profirió, o si es el caso, ejercer la acción de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa, no lo es menos que en el presente asunto el vicio procesal alegado, guarda relación con la presentación y sustentación de recursos contra la orden de comparendo cuestionada, de modo que se transgredieron las garantías del debido proceso y la doble instancia.*
- ♣ El requisito de subsidiariedad se subsana cuando la exigencia de acreditarlo tiene como resultado la inmunidad de un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos fundamentales, en especial, el debido proceso administrativo.*
- ♣ Las acciones contencioso administrativas no resultan idóneas y eficaces para proteger los derechos fundamentales del actor por no ser lo suficientemente rápidas y efectivas respecto del trámite policivo.*
- ♣ Nada dijo el juez de primer grado en relación con los registros filmicos aportados con el escrito de tutela, los cuales, dan cuenta del proceder claramente arbitrario de las ahora accionadas y la afectación de los derechos fundamentales invocados.*

---

<sup>2</sup> Archivo No. 20 del expediente electrónico, folios 3 a 17. La impugnación fue concedida por el Despacho judicial a-quo mediante auto de 04 de junio de 2020 (Archivo 14), mientras la sustentación de la misma fue remitida a ésta Corporación el 17 de junio de 2020, vía correo electrónico.

- ♣ *Al echar de menos el requisito de inmediatez de la acción de tutela, el juez de primer grado perdió de vista que: i) la emergencia sanitaria ha impuesto restricciones en materia de libre movimiento y circulación por el confinamiento; ii) el proceso de cobro coactivo se notificó al interesado en el mes de febrero 2020, es decir, tres (3) meses antes de la presentación de la acción de la referencia y; iii) el término razonable y proporcional para ejercer la acción de amparo, depende de las circunstancias particulares de cada situación.*
- ♣ *Es errado afirmar, como lo hacen los accionados, que el accionante dejó fenecer el término para interponer el recurso de apelación ante la Inspección de Policía de Villa de Leyva pues lo que dispone el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 es que el Inspector de Policía debe resolver el recurso de apelación dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del proceso de primera instancia.*
- ♣ *Conforme a la glosada norma, en contra de la orden de policía o la medida correctiva, procede el recurso de apelación, el cual, debe ser interpuesto ante la autoridad de policía. En el presente caso, si bien el accionante manifestó su voluntad de interponer el recurso correspondiente, tal como consta en los videos aportados, los uniformados que adelantaron el procedimiento no le permitieron proceder a su sustentación, esto, de manera irregular.*
- ♣ *Con el escrito de tutela fueron aportados dos (2) videos que dan cuenta que el accionante no impidió, dificultó o se resistió a su identificación, por el contrario, estuvo presto a suministrar sus datos a las autoridades de policía, para los fines correspondientes. Quedó grabado, asimismo, que “solicitó hacer uso de su derecho a apelar, y que, pese a ello, las autoridades no quisieron tomar nota de los argumentos de ese recurso” (f.16).*

*Por lo anterior, solicitó se: i) se revoque la sentencia impugnada; ii) se conceda el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, la contradicción y a los principios de la doble instancia y la legalidad; iii) se deje sin efectos jurídicos la orden de comparendo No. 15-407-00881 de 20 de diciembre de 2018, la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019, así como las medidas consecuenciales, es decir, el proceso ejecutivo administrativo de cobro coactivo No. 202002903 – en especial, el mandamiento de pago No. 144 – proferidos por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Villa de Leyva y; iv) se ordene a la Policía Nacional del Departamento de Boyacá, que inicie el proceso disciplinario a que haya lugar.*

#### **IV. ACTUACIONES EN SEGUNDA INSTANCIA.**

*Encontrándose el proceso al Despacho para proferir sentencia de segunda instancia, la Magistrada Sustanciadora advirtió la necesidad de requerir al **accionante**, para que*

*remitiera de manera urgente y con destino a este proceso, el registro filmico que manifestó tener en su poder sobre el procedimiento administrativo policivo que conllevó a la imposición de la medida correctiva a través de la orden de policía a la que atribuyó la vulneración de derechos fundamentales invocada (Archivo No. 22).*

*Lo anterior, en tanto: i) a partir de la lectura atenta del libelo introductorio, se evidenció que los supuestos fácticos esbozados en relación con la vulneración iusfundamental alegada tienen como soporte cardinal la conversación que el accionante afirma sostenida con el uniformado que libró la orden de comparendo en su contra y; ii) se indicó en el escrito de impugnación que motivó la instancia, que con la demanda fueron aportados dos (2) videos que denotan que el accionante no impidió, dificultó o se resistió a su identificación, por el contrario, estuvo presto a suministrar sus datos a las autoridades de policía, para los fines correspondientes. Además, que conforme quedó grabado, “solicitó hacer uso de su derecho a apelar, y que, pese a ello, las autoridades no quisieron tomar nota de los argumentos de ese recurso” (f.16 Archivo No. 20).*

*De ese modo, dentro del término concedido para el efecto, el apoderado de la parte actora remitió al correo electrónico de la Secretaría de este Tribunal, la información solicitada (Archivos Nos. 25 a 27).*

## **V. CONSIDERACIONES**

*Resuelve la Sala el recurso de apelación presentado por Fredy Bautista Franco, contra la sentencia tutela de 29 de mayo de 2020 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja*

### **5.1. De la naturaleza de la acción de tutela:**

*La acción de tutela (prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1983 de 2017) es un mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, que permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, siempre que no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo cuando se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.*

*Así pues, esta acción se caracteriza por ser subsidiaria y residual, lo cual implica que será procedente cuando (i) no exista un mecanismo de defensa judicial o de existir no*

*resulta eficaz, o (ii) se promueva como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable<sup>3</sup>.*

## **5.2. Del tema de la apelación.**

*Como quiera que en el fallo recurrido el a quo destacó la inobservancia de los presupuestos formales de subsidiariedad e inmediatez, corresponde a la Sala determinar la procedencia de la presente acción de tutela, a fin de establecer si la decisión de primera instancia resulta.*

*Sólo en caso de establecer que la acción constitucional tiene vocación de excepcionar la regla general de improcedencia para cuestionar una sanción administrativa sancionatoria emitida en virtud de la actividad de policía, se procederá a examinar si la actuación desplegada por las accionadas vulneró los derechos fundamentales invocados por Fredy Bautista Franco, al imponerle una medida correctiva por la presunta comisión de un comportamiento contrario a la convivencia consistente en “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía”.*

*Se dirá desde ahora, que no se discute en esta instancia la presunta irregularidad que se presentó al consignarse en el informe rendido por el Comandante de Policía de Villa de Leyva, contrario a lo sucedido, que el accionante no estaba interesado en presentar recurso alguno contra la orden de comparendo librada; pues coinciden las partes, en que **el recurso fue efectivamente presentado**. Lo que aquí se discute realmente, es que al accionante no se le permitió sustentar el recurso interpuesto en la etapa procesal dispuesta para tal fin, esto es, **en el momento en que se le impuso la orden de comparendo**, por lo cual, no se respetó el procedimiento consagrado en la Ley 1801 de 2016. En otros términos, que, si bien manifestó su voluntad de interponer el recurso correspondiente, los uniformados que adelantaron el procedimiento no le permitieron proceder a su sustentación, esto, de manera irregular.*

## **5.3. De los requisitos generales de procedencia de la acción de amparo constitucional.**

*La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita, que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona, que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particular<sup>4</sup>.*

---

<sup>3</sup> Sentencia T-012 de 2009, MP. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>4</sup> Sentencias T-724 de 2004 y T-623 de 2005, reiteradas en la T-069 de 2015, T-083 de 2016 y T-291 de 2016.

No obstante, ha precisado que la procedencia de la solicitud de amparo requiere el **cumplimiento de los siguientes requisitos**<sup>5</sup>: (i) legitimación por activa<sup>6</sup>; (ii) legitimación por pasiva<sup>7</sup>; (iii) trascendencia iusfundamental del asunto<sup>8</sup> (presupuesto que adquiere mayor importancia al tratarse de sujetos de especial protección constitucional); (iv) **agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad)**; y (v) **la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez)**.

En tal virtud, en el análisis que corresponde al juez constitucional para determinar la procedencia de la acción, debe establecer **la concurrencia progresiva de los antedichos requisitos**. Se trata entonces, de un estudio gradual y previo al examen de fondo del asunto puesto en consideración de la autoridad judicial.

#### **5.4. De la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir la validez y/o legalidad de los actos administrativos.**

De conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, en consonancia con lo previsto en los artículos 6° y 8° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un **mecanismo subsidiario** de protección de derechos fundamentales, que resulta improcedente ante la existencia de otro medio de defensa judicial, salvo que: **i)** se demuestre que éste último no es eficaz o idóneo para la protección requerida o, **ii)** se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

La primera de dichas excepciones, se presenta cuando el Juez Constitucional verifica que el mecanismo de protección judicial alternativo no cumple con los **requisitos de eficacia e idoneidad** en la protección de los intereses constitucionales de la persona. La segunda, cuando se verifica un **perjuicio irremediable**, es decir, “un grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables”<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Sentencia T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, esta Corporación, en Sentencia SU-337 de 2014, especificó las reglas jurisprudenciales en cuanto a la legitimación por activa, a saber: (i) la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre”; (ii) no es necesario, que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe, sin embargo, tener una de las siguientes calidades: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal.

<sup>7</sup> En virtud del artículo 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión en la que incurran las autoridades públicas, que atenten contra los derechos fundamentales de las personas

<sup>8</sup> En cuanto a este presupuesto de procedibilidad, la Corte ha señalado que se cumple cuando se demuestra que el caso involucra algún debate jurídico que gira en torno al contenido, alcance y goce de cualquier derecho fundamental. **Tal presupuesto que adquiere mayor importancia al tratarse de sujetos de especial protección constitucional.**

<sup>9</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-225 de 1993 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-086 de 1999 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), SU-544 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), T-875 de 2001 (Álvaro Tafur Galvis), T-983 de 2001 (M. P. Álvaro Tafur Galvis, T-999 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), T-179 de 2003 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández), entre muchas otras.

*Es por ello que, para determinar la procedencia de la acción de tutela, el juez debe establecer si la misma se presenta como mecanismo principal o transitorio, pues procede como **mecanismo principal** de amparo, si no existe otro medio de defensa judicial **o, en caso de existir, éste no resulta idóneo o eficaz**. Si, por el contrario, el accionante cuenta con un instrumento que cumple tales exigencias, pero persiste en la presentación de la acción constitucional como **mecanismo transitorio**, indispensable resulta que se demuestre que la tutela de sus derechos es forzosa para evitar un perjuicio irremediable, es decir, siempre que sea utilizada como herramienta temporal, su procedencia está condicionada a la existencia de un perjuicio irremediable.*

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

*Por tal razón, desde sus inicios la Corte Constitucional se ha ocupado de precisar cuáles son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial existente, para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales, bajo los siguientes supuestos: **i)** tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho<sup>10</sup>, asimismo **ii)** debe ser capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados y, ser **sencillo, rápido y efectivo** para que se considere que puede desplazar a la acción de tutela.*

*La sencillez del medio judicial se determina según la mayor o menor complejidad del procedimiento y las limitaciones de orden práctico que ello suponga para que el afectado pueda tener posibilidades reales de iniciar y mantener la correspondiente acción, atendidas sus condiciones socio-económicas, culturales y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se encuentre; la rapidez por su parte, se encuentra relacionada con la mayor o menor duración del proceso y el efecto que el tiempo pueda tener sobre la actualización de la amenaza de violación del derecho o las consecuencias y perjuicios derivados de su vulneración; mientras la efectividad resulta de la combinación de las dos notas anteriores, pero se orienta más al resultado del proceso y por ello se relaciona con la medida de protección ofrecida al afectado,*

---

<sup>10</sup> *sentencia T-003 de 1992*

de allí que el juez deba analizar a la luz de los procedimientos alternativos, cuál puede satisfacer en mayor grado el interés concreto del afectado<sup>11</sup>.

Tales criterios, han sido reiterados por la Alta Corporación en múltiples pronunciamientos<sup>12</sup>, en los que ha concluido que deben existir instrumentos realmente efectivos e idóneos para la protección de los derechos. Así, cuando ello ocurre la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la acción de tutela, pues su carácter residual así lo exige; pero puede resultar también que, en virtud de circunstancias especiales, el otro medio de defensa no cuente con suficiente aptitud para salvaguardar los derechos invocados, caso en el cual resulta desplazado por la acción de tutela.

**En relación con la tutela para controvertir la validez y/o legalidad de los actos administrativos**, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, por regla general, resulta improcedente, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional, impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto, sin perjuicio que, en cada caso, se evalúe si el mecanismo ordinario ofrece una protección cierta, efectiva y concreta del derecho, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

En otros términos, aun cuando quienes se vean afectados por determinaciones de esta naturaleza pueden valerse de los medios de control disponibles en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ante quien también se puede solicitar la adopción de medidas cautelares tendientes a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia lo cierto es que, cuando se aborda la procedencia formal del amparo, se debe examinar si los mecanismos creados por el legislador para resolver asuntos de esta índole, resultan idóneos y eficaces. En ese sentido, ha precisado la Corte<sup>13</sup>, lo siguiente:

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

*A partir de la comparación entre la acción de tutela y las medidas cautelares referenciadas, la Corte ha indicado que la solicitud de amparo activa un mecanismo judicial generalmente definitivo y de garantía inmediata de los derechos fundamentales, en virtud de la cual el juez de tutela despliega toda su competencia, decretando y recolectando las pruebas que resulten*

---

<sup>11</sup> Sentencia No. T-006 de 1992

<sup>12</sup> SU-339 de 2011; T-179 de 2003; T-620 de 2002; T-999, T-968 y T-875 de 2001; y T-037 de 1997.

<sup>13</sup> Sentencia T-385 de 2019.

necesarias para definir el caso puesto a su conocimiento, mientras que la medida cautelar, por su naturaleza, es transitoria, busca conjurar situaciones urgentes y su resolución impone un estudio del asunto expuesto de manera preliminar, sin que implique un prejuzgamiento y en consideración a los elementos fácticos y normativos a disposición en esa etapa inicial<sup>14</sup>.

De este modo, en la sentencia C-284 de 2014<sup>15</sup> se expuso que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “contempla unos términos para decretar medidas cautelares, que desbordan notoriamente los límites constitucionales perentorios sobre el tiempo que pueden durar los procesos de tutela antes de una decisión de fondo”, excediendo el término fijado en el artículo 86 superior para tomar una decisión definitiva y que incluso puede estar precedida de la adopción de medidas provisionales, lo que dota de mayores garantías el trámite de tutela frente de situaciones que trasgreden de manera flagrante los derechos fundamentales (...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.

En suma, si bien para controvertir actos administrativos existe un medio de defensa judicial como el de nulidad y restablecimiento del derecho y, el afectado puede solicitar la aplicación de medidas cautelares, no puede pasarse por alto que, de cara a cada asunto en concreto, debe corroborarse la idoneidad y eficacia del mecanismo ordinario, pues conforme a la jurisprudencia constitucional en cita, la vía judicial de lo contencioso administrativo no siempre es lo suficientemente idónea y eficaz para reponer la vulneración iusfundamental alegada.

##### **5.5. De la procedencia excepcional de la acción de tutela para cuestionar una decisión administrativa sancionatoria emitida en virtud de la actividad de policía.**

Aun cuando en voces de la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela no constituye la herramienta adecuada para debatir los actos de determinadas autoridades públicas, por cuanto, para tal efecto el ordenamiento jurídico prevé otros medios de defensa judicial, excepcionalmente se ha fijado la posibilidad de acudir al amparo en aquellos casos en los que se trate de un **acto manifiestamente arbitrario**<sup>16</sup>, frente al cual, la tutela se muestra como el mecanismo ideal para la defensa del derecho conculcado. Así lo sostuvo de manera precisa la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia, Sentencia T-385 de 2019 M.P. José Fernando Reyes Cuartas al señalar:

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

<sup>14</sup> Sentencia T-376 de 2016.

<sup>15</sup> Estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 del CPACA.

<sup>16</sup> En estos eventos la Corporación se ha referido a las actuaciones de los servidores públicos (sentencias T-164 de 2018 y SU-159 de 2002), y de los entes departamentales (sentencia T-200 de 2013).

**advierte que la conjunción de diferentes elementos impiden una protección inmediata de los derechos objeto de análisis.**

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

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

*Así, el debate advertido en este caso encuentra en la acción de tutela el escenario de discusión idóneo y eficaz para su solución, al margen incluso de las consecuencias que el transcurrir del tiempo y el no pago de las sanciones (pecuniaria y medida pedagógica) puede generar en el accionante con ocasión de las normas que consagran los efectos respecto de su incumplimiento<sup>17</sup> (...)”*  
– Negrilla y subraya fuera del texto original –.

*En ese contexto, se dirá desde ahora, que tal como lo sostuvo el apoderado actor en el escrito de impugnación que dio lugar a esta instancia, la Sala de Revisión del Máximo Tribunal Constitucional entiende que **el requisito de subsidiariedad en materia de tutela se subsana cuando la exigencia de acreditarlo tiene como resultado la inmunidad de un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos fundamentales.** En tales eventos, señala la Corte, exigirle al administrado que acuda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta desproporcionado, en tanto: **i) requiere el pago de honorarios a un abogado, lo cual, puede ser incluso más oneroso que el valor mismo de la multa e, ii) implica la emisión de un fallo tardío con relación a una presunta afrenta a los derechos de un ciudadano que reclama acciones inmediatas para su protección, en razón del “evidente atraso que aún soporta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”<sup>18</sup>.***

*Luego, la acción de tutela se erige como la única herramienta al alcance del ciudadano para debatir con prontitud e idoneidad los efectos que, en perspectiva constitucional, genera la imposición de una sanción administrativa de carácter policivo, máxime cuando contra el acto administrativo debatido no procede recurso alguno (tal como se indicó en la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019 ahora cuestionada) y, por consiguiente, la decisión adoptada se encuentra debidamente ejecutoriada. Dicha circunstancia a juicio de esta Sala, le imprime relevancia constitucional al asunto objeto de análisis, en tanto, involucra una discusión en torno*

<sup>17</sup> La revisión del CNPC de cara a la fecha de los sucesos acusados de violar las garantías básicas del ciudadano permite advertir que como consecuencia de la sanción impuesta el accionante no solo pudo haberse constituido en mora en el pago de la obligación con los efectos que ello conlleva (art. 182 CNPC), sino que además al no cancelarla se le pueden aplicar las prohibiciones que establece el CNPC (art. 183).

<sup>18</sup> *Ibidem.*

*a la legalidad de un procedimiento adelantado por uniformados de la Policía Nacional, quienes al imponerle a un ciudadano una sanción dispuesta en el Código Nacional de Policía y Convivencia, presuntamente generaron afectación alguna a sus derechos de raigambre fundamental, entre ellos, el debido proceso administrativo.*

*De ese modo, en consideración a lo hasta aquí expuesto y como quiera que para las autoridades públicas el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, tendiente a eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear su desarrollo, discurre la Sala que en el caso objeto de análisis, a efecto de evitar la eventual impunidad de un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos fundamentales del accionante, el requisito de subsidiariedad se subsana. Esto, toda vez que lo que se puso en consideración del juez constitucional al interior del sub lite, es el caso de un ciudadano que alega la presunta arbitrariedad estatal por parte de la autoridad de policía, que claramente no puede dejar de estudiarse so pretexto de la existencia de otros medios de defensa.*

*Tiene entonces la presente acción constitucional, la vocación de excepcionar la regla general de improcedencia para cuestionar una sanción administrativa sancionatoria emitida en virtud de la actividad de policía.*

#### **5.6. De la procedencia de la acción – principio de inmediatez:**

*Ha reiterado la Corte Constitucional que la eficacia de la acción de tutela frente a la protección de los derechos fundamentales se encuentra relacionada directamente con la aplicación del **principio de la inmediatez**, presupuesto sine qua non de procedencia de la acción, que necesariamente conlleva que su ejercicio deba ser oportuno y razonable<sup>19</sup>. Es así, que la acción debe ejercitarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente trasgredido o amenazado, pues de lo contrario, el amparo constitucional podría resultar inocuo y, a su vez, desproporcionado frente a la finalidad perseguida por la acción de tutela, que no es otra que **la protección actual, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales**.*

*Si bien la solicitud de amparo puede formularse en cualquier tiempo, es decir, no tiene término de caducidad<sup>20</sup>, su interposición debe hacerse dentro un **plazo razonable, oportuno y justo**<sup>21</sup> bajo el entendido que su razón de ser es, se insiste, la protección inmediata y apremiante de los derechos fundamentales invocados.*

---

<sup>19</sup> Sentencia T-022 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

<sup>20</sup> Sentencia T-805 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

<sup>21</sup> Sentencia T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-887 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

*Existen eventos en los que prima facie puede considerarse que la acción de tutela carece de inmediatez y en consecuencia es improcedente, pues **ha transcurrido demasiado tiempo** entre la vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la solicitud de amparo. En esos casos, el análisis de procedibilidad excepcional de la petición de protección se torna mucho más estricto y está condicionado a la verificación de los siguientes presupuestos<sup>22</sup>: **i) la existencia de razones válidas y justificadas de la inactividad procesal, como podrían ser la ocurrencia de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito, la incapacidad o imposibilidad del actor para formular la solicitud de amparo en un término razonable, la ocurrencia de un hecho nuevo<sup>23</sup> entre otros; ii) cuando la vulneración de los derechos fundamentales es continua y actual; iii) la carga de la interposición de la solicitud de amparo en un determinado plazo resulta desproporcionada debido a la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentra el accionante.***

*En ese orden, de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y las interpretaciones garantistas efectuadas sobre este principio, no se desprende la imposición de un plazo definitivo para la procedencia del amparo, sino uno razonable y prudente que debe ser verificado por el juez, de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean cada caso en concreto. El establecimiento de un plazo perentorio para interponer la acción de tutela implicaría el restablecimiento de la caducidad, con efectos contraproducentes sobre los principios de: **i) acceso a la administración de justicia; ii) prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; iii) autonomía e independencia judicial; iv) primacía de los derechos de la persona e; v) imprescriptibilidad de los derechos fundamentales**<sup>24</sup>.*

*De allí que, el requisito de la inmediatez deba ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, pues como lo señaló el recurrente, “(...) en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso (...)”<sup>25</sup>.*

*A título de corolario, se dirá que para declarar la improcedencia de la acción de tutela por carencia de inmediatez, no basta con comprobar que ha transcurrido un periodo considerable desde la ocurrencia de los hechos que motivaron su presentación hasta la interposición del recurso, sino que, además, es determinante que el juez valore si la tardanza en el ejercicio de la acción tuvo origen en razones jurídicamente válidas*

---

<sup>22</sup> Sentencia T-485 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>23</sup> Sentencias T-1009 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-299 de 2009 M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>24</sup> Sentencia T-246 de 2015.

<sup>25</sup> En ese sentido, consúltese la sentencia T-328 de 2010, reiterada en las Sentencias T-860 de 2011, T-217 y T-505 de 2013, entre otras

que expliquen de manera razonable la inactividad del accionante, de tal forma que, en tales eventos, el amparo constitucional será procedente y la acción se entenderá interpuesta dentro de un término razonable.

En el presente asunto, el juez de primer grado echó de menos el requisito de inmediatez, al discurrir que “si la actuación administrativa culminó con la expedición de la Resolución No. 361 del 13 de agosto de 2019 que fue puesta en conocimiento del infractor en noviembre del mismo, y éste de manera voluntaria se sustrajo del deber de defender sus derechos por más de siete meses ante el juez competente, es claro que la supuesta vulneración denunciada es apenas aparente”.

Frente a ello, el apoderado recurrente aseveró que al examinar el precitado requisito, se perdió de vista que: **i)** la emergencia sanitaria ha impuesto restricciones en materia de libre movimiento y circulación por el confinamiento; **ii)** el proceso de cobro coactivo se notificó al interesado en el mes de febrero 2020, es decir, tres (3) meses antes de la presentación de la acción de la referencia y; **iii)** el término razonable y proporcional para ejercer la acción de amparo, depende de las circunstancias particulares de cada situación. Al respecto, arguyó:

“(…) ¿Existe un motivo válido para la inactividad del aquí accionante? En nuestro criterio consideramos que sí, esto debido a que el sujeto de la medida correctiva, solo hasta el mes de febrero de 2020 (menos de 6 meses) fue notificado del proceso de cobro coactivo que en su contra se abrió, como consecuencia de la medida correctiva injustamente aplicada, y además de esto, porque desde mediados del mes de marzo de 2020, tanto el Gobierno Nacional, como la Gobernación de Boyacá y la Alcaldía de Villa de Leyva han proferido múltiples actos administrativos imponiendo el confinamiento (que se ha prorrogado hasta ahora, para el 01 de julio), restricciones en la locomoción de las personas, como prohibir los viajes intermunicipales, medidas denominadas pico y cédula, horarios limitados en las oficinas de atención al público entre muchas otras.

(…) Señores Magistrados, si el señor ad quo pretendía ceñirse exegéticamente, al no absoluto criterio de los seis (6) meses de plazo que evidencie el requisito de inmediatez dentro de la acción de tutela, debió en un acto de justicia, mínimamente descontar de su cálculo los tres (3) meses que llevamos de emergencia sanitaria, como también no contar los días en los cuales ha operado la orden de confinamiento dictada por la presidencia y regulada por la Gobernación de Boyacá y la Alcaldía de Villa de Leyva. Además de lo anterior, se insiste en la importancia que tiene el hecho que la notificación del proceso de cobro coactivo, que se derivó de la multa impuesta en procedimiento policivo, apenas se conoció tres (3) meses antes de la radicación de la presente acción (…)” (f. 13 – Archivo 20).

Revisado el expediente, encuentra la Sala probado lo siguiente:

- i)** La orden de comparendo o medida correctiva No. 15-407-00881 fue librada en contra del ahora accionante el **30 de diciembre de 2018**, por incurrir

*presuntamente el comportamiento previsto en el numeral 3 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016<sup>26</sup> (f. 10 – Archivo No. 10),*

- ii) El **13 de agosto de 2019** se expidió la Resolución No. 361, a través de la cual, la Inspectora Municipal de Policía de Villa de Leyva: **a)** declaró como infractor al señor Bautista Franco, por impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía, **b)** ratificó la medida correctiva contemplada en la norma en cita y, **c)** ordenó el pago de la suma de \$ 833.324 m/cte. por dicho concepto; entre otras determinaciones (ff. 13 y 14 – Archivo 10).*
- iii) La anterior decisión, fue notificada personalmente al interesado el **15 de noviembre de 2019** en el Despacho de la Inspección Municipal de Policía (f. 15 – Archivo 10).*
- iv) El **21 de febrero de 2020**, el tutelante fue notificado del Mandamiento de Pago No. 144 de 1° de febrero hogaño, expedido por el Secretario de Hacienda del Municipio de Villa de Leyva, referido al cobro coactivo de la suma de dinero ordenada en la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019 (f. 16 – Archivo 10).*

*En ese contexto, lo primero a señalar, es que aun cuando, en efecto, la notificación del mandamiento de pago No. 144 de 1° de febrero de 2020 se surtió el **21 de febrero siguiente**, y desde esa fecha hasta la presentación de la acción de tutela<sup>27</sup> no transcurrieron más de tres (3) meses; lo cierto es que el mandamiento de pago en sí mismo considerado, no configura el hecho transgresor de derechos constitucionales que da lugar a la acción de amparo. Esto, toda vez que el proceso de cobro coactivo al interior del cual fue proferido, no constituye nada diferente a una **medida derivada de la decisión administrativa sancionatoria** emitida en virtud de la actividad de policía, confirmada mediante Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019 expedida por la Inspectora de Policía del Municipio de Villa de Leyva.*

*En otros términos, la vulneración de los derechos fundamentales invocada no acaeció en el momento en el cual el accionante fue notificado del mandamiento de pago proferido dentro del proceso ejecutivo de cobro administrativo No. 202020903 adelantado por la Secretaría de Hacienda del ente territorial referido, sino que se materializó en el momento mismo en que la Inspectora de Policía de la municipalidad, le notificó personalmente el acto administrativo por medio del cual, lo declaró como infractor, ratificó la medida correctiva impartida por el uniformado que libró la orden*

---

<sup>26</sup> “(...) 3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía (...)”.

<sup>27</sup> El 14 de mayo de 2020, tal como consta en el archivo 2 del expediente.

de comparendo respectiva y, le ordenó el pago de la suma de \$ 833.324 m/cte., lo cual ocurrió el **15 de noviembre de 2019**.

De allí, que carezca de exactitud el argumento del fallador de primer grado, tendiente a señalar que el ahora accionante, de manera voluntaria, se sustrajo del deber de defender sus derechos por **más de siete meses** ante el juez competente pues, tal como consta en el acta individual de reparto vista en el archivo 2 del expediente, la demanda se radicó el **14 de mayo de 2020**, esto es, **5 meses y 28 días después de la ocurrencia del hecho transgresor**.

Ahora bien, le asiste razón al impugnante en señalar que, contrario a lo que ha venido sosteniendo de manera reiterada la Corte Constitucional, la oportunidad para el ejercicio de la acción de tutela no puede ser, como regla general, dentro de los 6 meses siguientes a la presunta vulneración del derecho fundamental pues, como se explicó, la verificación del requisito de inmediatez impone que se analice, en cada caso, si la solicitud de amparo fue elevada de manera razonable y oportuna.

Es por ello que, en el caso de marras, considera la Sala que el lapso transcurrido entre la ocurrencia de los hechos que motivaron su presentación hasta la interposición del presente recurso<sup>28</sup>, resulta razonable y proporcional para ejercer la acción de amparo, en atención justamente a las circunstancias particulares de la situación. Esto, toda vez que tal como se expuso en el escrito de impugnación, es de conocimiento público que en razón a la emergencia sanitaria generada por causa del Coronavirus (Covid-19)<sup>29</sup>, se están viviendo condiciones de anormalidad a lo largo y ancho del territorio nacional por lo cual, en virtud de su carácter sobreviniente e imprevisible, puede catalogarse como una circunstancia de fuerza mayor que lógicamente impidió al ahora accionante, formular la solicitud de amparo en un término perentorio. Luego, **exigir el cumplimiento estricto del principio de la inmediatez en casos como el presente, resulta a todas luces extremado**.

Y es que, aun cuando las anteriores razones resultan suficientes para dar por satisfecho el presupuesto examinado, no pierde de vista la Sala que en el marco de la emergencia sanitaria, el Consejo Superior de la Judicatura estableció medidas transitorias para la prevención y control del Covid-19 de servidores judiciales y usuarios de la Rama Judicial, tales como que los servidores judiciales trabajen desde sus casas, sin perjuicio que se puedan seguir tramitando acciones de tutela y habeas corpus, para lo cual estableció correos electrónicos a fin de que en cada región del país se envíen las acciones constitucionales descritas, sin necesidad de acercarse a las sedes judiciales lo cual podría llevar a interrogarse sobre la posibilidad que tenía

---

<sup>28</sup> Entiéndase de la acción de tutela.

<sup>29</sup> Declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

*el tutelante de acudir con anterioridad a la jurisdicción. Sin embargo, se considera que de conformidad con lo previamente expuesto, resultaría contrario a los principios de: **i) acceso a la administración de justicia; ii) prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; iii) autonomía e independencia judicial; iv) primacía de los derechos de la persona e; v) imprescriptibilidad de los derechos fundamentales**, exigir con rigor al administrado que, en pleno auge de una pandemia cuando la vida de toda la ciudadanía se ha visto alterada en todos los aspectos de su cotidianidad, se privilegiara la iniciación de una acción de tutela que, a pesar del lapso transcurrido, no se observa exagerado al punto de calificarse como un verdadero abandono de sus derechos fundamentales.*

*Por lo anterior, contrario a lo señalado en el fallo impugnado, se concluye que la acción de tutela de la referencia fue ejercida dentro de un término razonable que permite la eficacia de la protección tutelar impetrada.*

#### **5.7. Del asunto de fondo:**

*Descartada la inobservancia de los presupuestos formales de subsidiariedad e inmediatez de la acción de tutela de la referencia, procederá la Sala a examinar si la actuación desplegada por las accionadas vulneró los derechos fundamentales invocados por Fredy Bautista Franco, al imponerle una medida correctiva por la presunta comisión de un comportamiento contrario a la convivencia, consistente en “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía”.*

*De la lectura atenta del escrito que dio lugar al presente trámite y las pruebas que militan en el expediente, se tiene probado en relación con el procedimiento administrativo de policía que dio lugar a la sanción debatida, lo siguiente:*

- 1. El 30 de diciembre de 2018, el señor Bautista Franco fue abordado por el Capitán de la Estación de Policía del Municipio de Villa de Leyva, al parecer, por ir en contravía.*
- 2. El uniformado le solicitó la cédula de ciudadanía, pero al no portarla, aquel procedió a dar su número para que se corroborara la información pertinente.*
- 3. Ante la falta de presentación de su documento de identificación, el uniformado procedió a emitir una orden de comparendo en su contra, por estar indocumentado (f. 18 – Archivo 1).*
- 4. Frente al comparendo referido, interpuso recurso de apelación en la oportunidad correspondiente, al punto que se marcó con una X la casilla de SI*

al recuadro que se denomina “EN CONTRA DE LA MEDIDA CORRECTIVA INTERPONE EL RECURSO DE APELACION” (f. 18 – Archivo 1).

5. El 03 de enero de 2019, el Comandante de la Estación de Policía de Villa de Leyva radicó ante la Inspección de Policía de ese mismo municipio, el informe No. S-2019 00339 / DEBOY-ESTPO VILLA DE LEYVA – 29.25, en el que indicó: “(...) Es de anotar que al preguntarle al ciudadano si desea interponer recurso de apelación en contra de la medida correctiva, éste contesta que (NO)...” (f. 20 – Archivo 1).
6. El 13 de agosto de 2019 se expidió la Resolución No. 361, a través de la cual, la Inspectora Municipal de Policía de Villa de Leyva: a) declaró como infractor al señor Bautista Franco, por impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía, b) ratificó la medida correctiva contemplada en el artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 y, c) ordenó el pago de la suma de \$833.324 m/cte. por dicho concepto; entre otras determinaciones (ff. 13 y 14 – Archivo 10).
7. Dicho acto administrativo fue notificado el 15 de noviembre siguiente (f. 15 – Archivo 10).

Con el trámite descrito en los numerales 1 a 4, se dio inicio al **procedimiento verbal inmediato** consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación y los comandantes de CAI, que reza:

**“(...) ARTÍCULO 222. TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL INMEDIATO.** Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia.

2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de Policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia.

3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos.

4. La autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de Policía.

**PARÁGRAFO 1o.** En contra de la orden de Policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al Inspector de Policía dentro de las veinticuatro (24)

horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito (...)” – *Subraya y negrilla del texto original* –.

Dicho procedimiento, por imperativo normativo se desarrolla en el lugar de los hechos, está regido por los principios de oralidad, inmediatez, oportunidad, celeridad, eficacia, transparencia y buena fe y radica en cabeza de la autoridad policiva un primer acercamiento a la ciudadanía, que, para la Sala, constituye un escenario de garantía de los derechos del ciudadano que se enfrenta a un trámite administrativo.

Así, en relación con el contexto que rige el **proceso verbal inmediato** de policía, la Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2017, al examinar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 222 en cita, precisó:

“(…) La Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, establece en el Libro Tercero, Título III, la regulación del proceso único de policía. Los capítulos II y III de este Título, establecen a su turno las reglas aplicables **a dos clases de procesos policivos**: (i) **el proceso verbal inmediato** y (ii) el proceso verbal abreviado.

**El proceso verbal inmediato canaliza las acciones de policía que, con ocasión de comportamientos contrarios a la convivencia, son objeto de conocimiento por el personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía**<sup>30</sup>. Este proceso puede iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia, cuyo objeto es asegurar “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico”<sup>31</sup> (...)” – *Negrilla y subraya fuera del texto original* –.

Y, lo sintetizó de la siguiente manera:

“(…) **Una vez identificado el presunto agresor, la autoridad de policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuere posible, o en aquél donde lo encuentre, y le informará que su acción u omisión configura un acto contrario a la convivencia**<sup>32</sup>. La autoridad de policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto, entendida dicha etapa como la apertura de un canal de comunicación para que los interesados resuelvan directamente sobre sus desacuerdos de forma armónica<sup>33</sup>. **Si ello no es posible, el presunto infractor será oído en descargos, luego de lo cual se impondrá una medida correctiva a través de una orden de policía**. Esta última se define como “el mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla”<sup>34</sup>

“(…) **Respecto de cualquiera de las medidas que se pueden imponer a través del proceso verbal inmediato, se dispone la posibilidad de interponer el recurso de apelación, el cual, según el texto censurado, se otorga en el efecto**

<sup>30</sup> Las facultades de cada una de estas autoridades se encuentran previstas en los artículos 209 y 210 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>31</sup> CNPC, art. 5.

<sup>32</sup> CNPC, art. 222, núm. 2.

<sup>33</sup> CNPC, art. 154.

<sup>34</sup> CNPC, art. 150.

devolutivo, esto es, que no suspende la ejecución de la orden, mientras se surte el trámite de la impugnación. La segunda instancia se asigna al inspector de policía, para lo cual se debe remitir el expediente dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, con el fin de que el recurso sea resuelto dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación. La notificación frente a la determinación adoptada se hará por cualquier medio eficaz y expedido<sup>35</sup> (...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.

En el caso concreto, en relación con el señalado procedimiento obran en el expediente dos (2) registros filmicos, aportados por el accionante, que, a su manera de ver, dan cuenta de la transgresión iusfundamental alegada, en tanto, captaron que el accionante “solicitó hacer uso de su derecho a apelar, y que, pese a ello, las autoridades no quisieron tomar nota de los argumentos de ese recurso” (f.16 Archivo No. 20). De allí que, por la importancia para la resolución del asunto, se transcribe a continuación la conversación sostenida entre el accionante y el uniformado que libró la orden de comparendo debatida, así:

♣ **Video No. 1.** Archivo No. 26 - Duración de 7:11 minutos:

“(…) Accionante: En el momento no tengo la cédula. Uniformado 1<sup>36</sup>: Entonces por favor me acompaña a la estación para hacerle una orden de comparendo por estar indocumentado. Accionante: No lo voy a acompañar (...) si quiere le doy mi número de cédula. Uniformado 1: Ah claro, regáleme un segundito. Accionante: 7.127.882 Uniformado: Me anota ahí me hace el favor... (ininteligible) frente al ARA si es tan amable con una comparendera. Accionante: Ah y el también, pere (Sic) que el también, quiero la placa de este señor, él también se la pasa persiguiéndome. Uniformado 2: Claro si señor, bien pueda. Accionante: Y el Teniente Germán Augusto ... Uniformado 1: Capitán, capitán. Accionante: Eso, Capitán, como sea, no sé cómo será, pero no es la primera vez, sino siempre me ha perseguido, siempre. Uniformado 1: Es que usted no cumple, entonces toca ... Accionante: Pero, ¿Qué estoy haciendo? Uniformado 1: Viene en contravía, mire, filme por favor su carro. Accionante: No, yo no sabía si era contravía. Uniformado 1: Bueno, yo le estoy informando. Accionante: Acá en Villa de Leyva no están funcionando las cosas bien ¿en dónde está marcado? Uniformado 1: Yo le estoy informando. Accionante: ¿en dónde dice eso? ... ¿en dónde está marcado? Yo no lo sabía. Uniformado 1: Bueno, yo le estoy informando en este momento. (De minutos 1:05 a 2:23 no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento). Accionante: ¿Me puedo ir? Uniformado 1: No. Accionante: ¿Por qué? Uniformado 1: Le voy a hacer una orden de comparendo, porque como no me presenta la cédula. Accionante: ¿Comparendo por qué? ¿por la cédula? Uniformado 1: Por andar indocumentado, claro. Accionante: Le estoy dando mi número de cédula (...) Uniformado 1: No, averigüe con su abogado. Accionante: Por eso, si ¿usted no sabe mi número de cédula? Uniformado 1: Si, claro. Accionante: Es 7.127.882 ese es mi número. Uniformado 1: ¿Me lo repite si es tan amable? Accionante: 7.127.882 (De minutos 02:53 a 03:45 a no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento). Uniformado 1: ¿Cómo es su nombre completo para constatar con lo que me dijo de la cédula? Accionante: Fredy Bautista Franco de Villa de Leyva. Uniformado 1: De Villa de Leyva Boyacá ¿no cierto? Accionante: Oiga, no hay nada más que hacer en Villa de Leyva sino molestar al comerciante ¿cierto? Uniformado 1: Pero el comerciante no cumple, es infractor, va en contravía. (De minutos 04:02 a 07:11 a no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento)” – Destaca la Sala –.

<sup>35</sup> CNPC, art. 222, parágrafo 1.

<sup>36</sup> El uniformado que libró la orden de comparendo.

♣ **Video No. 2.** Archivo No. 27 - Duración de 08:23 minutos:

*“(…) Uniformado 1: Le repito para que quede ahí grabado. ¿Cuántos años tiene usted? Accionante: 39 años. Uniformado 1: ¿En qué año nació usted? Accionante: No me acuerdo en estos momentos (...) Uniformado 1: ¿No se acuerda en qué año nació? (...) Accionante: No. (De minutos 00:16 a 01:06 no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento) Uniformado 1: Dirección de su casa don Fredy. Accionante: Calle 8 No. 9-51 Barrio Los Olivos, que creo que ya la sabe de memoria. Uniformado 1: Un número de teléfono don Fredy. Accionante: 3123518630 (...). Uniformado 1: ¿Tiene un correo electrónico? (...) ¿Tiene algún correo electrónico? Accionante: No me acuerdo. (De minutos 01:45 a 03:45 no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento). Uniformado 1: ¿Qué tiene que decir don Fredy? Accionante: ¿De qué? (...) Que tengo frío. Uniformado 1: De por qué no tiene la cédula. Accionante: Si, la cédula si la tengo, ya le di mi número. Uniformado 1: Le pregunté su cédula (...) Le estoy pidiendo que me dé su cédula para identificarlo (ininteligible) tiene que decir que por qué no tiene usted su cédula de ciudadanía, coma, en fisico. Accionante: Bueno, pero creo que tengo 15 minutos para ir a traer (Sic) a traer. Uniformado 1: No sé de pronto en qué ley usted tenga eso. Le estoy preguntando. Accionante: No, en el Código de Policía, dice que a usted le dan 15 minutos para ir a traerla, y hasta el momento usted no me ha dado permiso de ir a traer (...) que mi casa queda por allí a 2 cuadras, y más que nadie el Teniente ya lo sabe, ya le he entregado mi cédula más de 5 veces. (De minutos 04:44 a 05:31 no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento). Uniformado 1: ¿Interpone algún recurso de apelación? ¿Sí o no? Accionante: ¿De qué? Uniformado 1: De la orden de comparendo. Accionante: Pero ¿comparendo por qué? Uniformado 1: Por lo que ya le expliqué anteriormente (...) puede revisar después la grabación. Accionante: ¿comparendo por qué? Uniformado 1: Porque usted no me está presentando su cédula (...) Bueno, ¿lo interpone o no lo interpone señor? (...) Señor, tercera vez que le digo, ¿lo interpone o no lo interpone? Accionante: Listo, colóquelo que si lo interpongo (...) lo que quiera colocar ahí, porque la verdad no me preocupa un comparendo más, un comparendo menos, porque ya lo sé que usted siempre los hace y no es el primero que me hace, y puede hacer muchos más. Uniformado 1: Claro que sí, si usted sigue infringiendo, claro que sí. (De minutos 06:22 a 07:35 no se transcribe, en tanto, no dan cuenta de circunstancias importantes del procedimiento). Uniformado 1: ¿Va a firmar el comparendo don Fredy? Accionante: No señor, no. Uniformado 1: ¿Va a recibir su orden de comparendo don Fredy? Accionante: ¿Y qué estoy haciendo? Uniformado 1: Listo don Fredy, tenga buen día. Accionante: Gracias, sí señor (...)”*  
– Destaca la Sala –.

En esas condiciones, dirá la Sala desde ahora, que las pruebas obrantes en el expediente revelan que las garantías invocadas por el tutelante en su escrito inicial, en relación con su derecho al debido proceso administrativo, se vieron disminuidas en la ejecución del procedimiento verbal inmediato que dio lugar a la sanción de policía que ahora se debate, por las razones que a continuación se exponen:

En primera medida, si bien se observa que desde el primer momento en que se abordó al ciudadano y se advirtió la ausencia de portabilidad de su documento físico de identificación, la autoridad policiva le permitió expresarse en lo relacionado esto es, como lo menciona la norma invocada para el asunto, le garantizó que una vez abordado fuera escuchado en descargos; se evidencia **una ausencia total de información acerca del procedimiento a adelantar.** Si bien se le indicó desde un principio que se le realizaría una orden de comparendo, no se le explicó ni siquiera

*sumariamente, el procedimiento administrativo (verbal inmediato) que se seguiría para tal fin.*

*Asimismo, se constata la falta de disposición de la autoridad policiva frente a las múltiples propuestas realizadas por el administrado a fin de efectuar su identificación, referidas a proporcionar su número de documento, para que en uso de los medios tecnológicos con que contaba el uniformado, pudiera obtener la información que reclamaba. Contrario sensu llama la atención de la Sala, que aun cuando en el video quedó registrado que el ciudadano proporcionó su número de identificación, el uniformado tomó nota del mismo y además le indagó en relación con su nombre completo para “constatar con lo que me dijo de la cédula”; nada precisó de manera subsiguiente en ese sentido, sino que se insistió sobre la presunta comisión por parte del mismo, de un comportamiento contrario a la convivencia consistente en “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía”.*

*De igual forma, se echó de menos el interés por parte del uniformado, de: **i)** ahondar en otros documentos que pudiera conservar el actor, **ii)** considerar la posibilidad de que, en un término razonable, la acompañante de aquel pudiera obtener la cédula de ciudadanía física, o **iii)** hacer uso de los medios tecnológicos con que contaba para obtener la identificación que reclamaba; si bien la cédula de ciudadanía es el medio legal establecido para la identificación de las personas, esta también puede apoyarse a través de otras alternativas que en todo caso le permitan al uniformado, en una labor de ponderación, advertir que aquella persona que se identifica por otro medio es la que es objeto de tal exigencia.*

*Frente a tales posibilidades, se pronunció ampliamente el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia T -385 de 2019, invocada por el impugnante, en la que además de las conductas ya descritas, expuso como reprochable por parte de las autoridades de policía desconfiar del número de cédula que, en casos como esos, pudiera brindar el ciudadano. Criterio este que resulta aplicable al caso que ahora ocupa la atención de esta Sala, por tratarse de supuestos fácticos similares a los entonces examinados y en virtud del cual, se considera que el proceder del uniformado que libró el comparendo que ahora se cuestiona, desconoció el propósito del Código Nacional de Policía y Convivencia.*

*Ahora bien, no pierde de vista la Sala que tal como se señaló en precedencia, lo que aquí se discute de manera concreta es que al accionante no se le permitió sustentar el recurso interpuesto en la etapa procesal dispuesta para tal fin, esto es, en el momento en que se le impuso la orden de comparendo, por lo cual, dice el tutelante, no se respetó el **procedimiento verbal abreviado** consagrado en la Ley 1801 de 2016. Asegura que, si bien manifestó su voluntad de interponer el recurso*

*correspondiente, los uniformados que adelantaron el procedimiento no le permitieron proceder a su sustentación, esto, de manera irregular.*

*En su criterio, no se le dio la oportunidad de exponer sus argumentos al interior del trámite de segunda instancia, pues si bien señaló en la Resolución No. 361 de 2019 que el infractor no compareció a sustentar ni a rendir descargos, lo cierto es que la normatividad vigente no consagra un plazo para tal fin, “en ninguna parte se impone al administrado la carga de asistir a la inspección a sustentar su recurso”. Además, que como nunca se le citó al procedimiento, nunca compareció al despacho.*

*En esos términos, lo primero que dirá la Sala, es que conforme se adujo previamente, el trámite descrito en los numerales 1 al 4 de los hechos probados en el presente asunto, dio inicio al **proceso verbal inmediato** consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, **mas no al proceso verbal abreviado** consagrado en el artículo 223 ibídem. Es así, que la medida correctiva fue impartida por el uniformado de la Policía Nacional y la segunda instancia se asignó a la Inspectora de Policía del ente territorial, a quien se remitió el expediente con el fin de que lo resolviera dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación, lo cual ocurrió **pasados siete meses** con la expedición de la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019, notificada **tres meses después**.*

*Como lo admite el tutelante, dicho procedimiento verbal inmediato contenido en el artículo 222 del CNPC, no habilita espacios de discusión ante el inspector de policía pues, surtida la actuación por la autoridad policiva y ante la interposición del recurso de alzada, éste únicamente debe remitirla en el término de 24 horas para que, en tres días, aquel decida lo que en derecho corresponda. De allí, que no resulten de recibo las aseveraciones esbozadas por las accionadas en los escritos de contestación de demanda, referidas al presunto deber legal de los denominados infractores, de acudir a la inspección de policía a presentar y sustentar el recurso de apelación contra las medidas correctivas a fin de ejercer su derecho de defensa y contradicción.*

*Sin embargo, estima este Tribunal que, en el caso objeto de estudio, debido a la **deficiente información** que se le brindó al accionante por la autoridad policiva, se le cercenó la oportunidad de que pudiera sustentar en debida forma su inconformidad con la medida aplicada y aducir los elementos probatorios que pretendía hacer valer. De modo que, la inspectora de Policía de Villa de Leyva contó solamente con la información remitida por la autoridad policiva, entre la cual no se encontraba la sustentación del recurso por parte del actor, sino el formulario sin la firma y la huella del accionante y un informe a la Inspección de Policía de Villa de Leyva en el que, **además, se afirmó que no se había interpuesto recurso contra el comparendo impuesto por el miembro de la Policía Nacional**. Entonces ante la deficiente*

información, no solo al ciudadano, sino también a la Inspección de Policía, esta dependencia municipal consideró que “se presumen ciertos los hechos objeto de orden de comparendo y medida correctiva”.

Es así que, aun cuando se observa en el video No. 2 que el uniformado le preguntó al ahora accionante, si era su intención interponer el recurso de apelación, éste respondió de forma afirmativa, pero **no lo interrogó en ningún momento en relación con la sustentación del mismo**, ni le explicó que, todo ese procedimiento, esto es, la impugnación, la sustentación del recurso y la presentación de medios probatorios, **se da en el momento en que se determina la comisión de la conducta**, es decir, ordinariamente en el lugar de los hechos. En otros términos, que, conforme a la normatividad correspondiente, **era esa la oportunidad procedimental que tenía para hacerlo con el fin de obtener la revocatoria o la reducción de la sanción.**

En las anteriores condiciones, concluye esta Sala que en desarrollo del procedimiento verbal inmediato se vulneró al accionante la posibilidad de sustentar en debida forma el recurso de apelación interpuesto ante el uniformado, a fin de debatir la sanción impuesta con los elementos de prueba con que contaba. **No fue informado, como era el deber del agente, sobre la naturaleza y las etapas del proceso que se surtía.**

Téngase en cuenta, que el deber de la autoridad policiva, conllevaba también el informar adecuadamente al ciudadano sobre el procedimiento a realizar, cuestión de la que adolece el trámite surtido y que lleva a considerar el incumplimiento del párrafo 2º del artículo 219 ejusdem, que obliga a la autoridad al momento de imponer una medida correctiva, a brindar toda la información relacionada con el procedimiento, los recursos y los términos de su interposición<sup>37</sup>.

De ese modo, teniendo en consideración que existieron omisiones relevantes del cumplimiento de deberes a cargo de los miembros de la policía, que resultaron en una **afectación evidente del derecho al debido proceso administrativo del accionante**, concluye la Sala que resulta procedente revocar el fallo objeto de recurso y, en su lugar conceder el amparo constitucional deprecado en relación con el precitado derecho. Esto, toda vez que, si bien se invocó, de igual forma, como derecho transgredido el derecho fundamental al mínimo vital, no reposa en el expediente ningún argumento ni medio de convicción que tenga la entidad suficiente para demostrar dicha vulneración, razón por la cual, ninguna orden se impartirá en ese sentido.

---

<sup>37</sup> Sentencia T-385 de 2019.

Recuérdese que, si bien la tutela tiene como una de sus características fundamentales la informalidad, esto no significa que el juez pueda sustraerse del deber que tiene de constatar la veracidad de las afirmaciones realizadas por las partes. En ese sentido, de manera reiterada, la Corte ha señalado que la **decisión judicial** “no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela.”<sup>38</sup>”<sup>39</sup> – Destaca la Sala –.

#### **5.8. De las decisiones a adoptar:**

En línea con lo expuesto, se dispondrá dejar sin efectos la orden de comparendo o medida correctiva No. 15-407-00881 de 30 de diciembre de 2018 y el acto mediante el cual: **a)** se declaró como infractor al señor Bautista Franco, por impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía, **b)** se ratificó la medida correctiva contemplada en la norma en cita y, **c)** se ordenó el pago de la suma de \$ 833.324 m/cte.; así como todo lo actuado dentro del proceso ejecutivo de cobro administrativo No. 202020903 adelantado por el Secretario de Hacienda del Municipio de Villa de Leyva; a quien también se le comunicará la presente sentencia.

Lo anterior, valga precisar, sin que haya sido necesario efectuar análisis alguno en relación con la comisión o no del comportamiento contrario a la convivencia consistente en “impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización por parte de las autoridades de policía” por parte del accionante, en tanto, el vicio procedimental alegado tiene la entidad suficiente para imponer la viabilidad del amparo constitucional deprecado.

---

<sup>38</sup> Ver sentencia T 298 de 1993 (MP José Gregorio Hernández Galindo) En este caso el accionante argumenta que la incorporación de su hijo a prestar servicio militar viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 11, 13, 23 y 29 de la Constitución Política, pues la salud de aquel se encuentra afectada por padecer enfermedades relacionadas con la glicemia, colesterol y un soplo cardiaco. No obstante, estas presuntas afectaciones en la salud del menor fueron desvirtuadas mediante los exámenes practicados por personal calificado que presta sus servicios en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo que ante la ausencia de pruebas que confirmaran los hechos expuestos en la tutela se declaró improcedente el amparo solicitado. También en Sentencia T-835 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) se estudió la procedencia del pago de la prima de calor que solicitaba el actor, no obstante que la solicitud de amparo tenía como único fundamento su afirmación, pues no sólo no existían pruebas que apoyaran su pretensión, sino que el actor no aportó datos concretos que le permitieran al juez constitucional evidenciar la vulneración del derecho a la igualdad. Por lo cual, se declaró improcedente la tutela. Finalmente, en Sentencia T 131 de 2007 (MP Humberto Sierra Porto) se decidió no tutelar los derechos del accionante, quien en calidad de funcionario judicial (Oficial mayor del Juzgado 1º Civil Municipal de Tumaco), solicitaba que se ampararan sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados, por la decisión de un despacho judicial de otra ciudad distinta de la que laboraba, de no aceptar un traslado que había solicitado con el fin de estar cerca de su núcleo familiar. En este caso, la Corte decide negar la tutela por cuanto el actor omitió injustificadamente su carga de probar lo manifestado en el escrito tutelar.

<sup>39</sup> Sentencia T- 571 de 2015.

*Ahora, aun cuando podría considerarse que, en la medida en que el defecto se predica de la primera etapa del trámite surtido para la imposición de la orden de comparendo o medida correctiva, sería procedente ordenar rehacer el procedimiento respectivo y permitir al señor Fredy Bautista Franco la sustentación del recurso de apelación por aquel presentado contra la decisión que le impuso la sanción administrativa debatida, lo cierto es que dicho proceder a juicio de la Sala, resulta contrario a la naturaleza misma del procedimiento administrativo previsto en la norma como de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, ante los comportamientos contrarios a la convivencia.*

*Conforme se señaló, el trámite descrito en los numerales 1 al 4 de los hechos probados en el presente asunto, dio inicio al **proceso verbal inmediato**<sup>40</sup> consagrado en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, el cual, no habilita espacios de discusión ante el inspector de policía pues, surtida la actuación por la autoridad policiva y ante la interposición del recurso de alzada, éste únicamente debe remitirla en el **término de 24 horas** para que, en **tres días**, aquel decida lo que en derecho corresponda. De allí que como su nombre lo indica, consagra **un procedimiento que sucede enseguida a la ocurrencia de los hechos, esto es, sin tardanza alguna** al punto que la impugnación, la sustentación del recurso y la presentación de los medios probatorios, debe darse **en el momento en que se determina la comisión de la conducta**, es decir, ordinariamente, en el lugar de los acontecimientos. Ello, en virtud del evidente **contexto de celeridad** con el cual se buscó regular el procedimiento<sup>41</sup>.*

*Luego, siquiera considerar que con ocasión a la irregularidad ahora advertida, debe citarse al presunto infractor y dársele a oportunidad de presentar los argumentos que soporten su alzada, con el fin de controvertir y/o aportar las pruebas que considere y rebatir la orden de comparendo que le fuera impuesta, para que, con posterioridad a ello, se remitan las diligencias a la Inspectoría Municipal de Policía de Villa de Leyva para el trámite de la segunda instancia; sería tanto como trasmutar vía tutela la configuración normativa eminentemente **ágil, inmediata**, del legislador en materia procesal, frente al tantas veces mencionado procedimiento de policía. Razón ésta por la cual, ninguna orden diferente a dejar sin efectos los actos previamente identificados, se impartirá en ese sentido.*

*De otra parte, en consideración a que existieron omisiones relevantes del cumplimiento de deberes a cargo de los miembros de la policía, se dispondrá: **i)** oficiar al Departamento de Policía de Boyacá, para que inicie el proceso disciplinario a que haya lugar y, **ii)** compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.*

---

<sup>40</sup> Para ver el significado de la palabra inmediato, consúltese <https://dle.rae.es/inmediato>

<sup>41</sup> Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2017.

*Asimismo, se ordenará al Comando de Policía de Villa de Leyva que, de forma inmediata, fije esta sentencia dentro de sus instalaciones en lugar público y de fácil acceso para conocimiento de los integrantes del Comando y, en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación de esta providencia, adelante jornadas de capacitación en relación con el proceso verbal inmediato de que trata el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.*

*En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,*

**FALLA:**

**Revocar** la sentencia proferida el 29 de mayo de 2020 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, en la acción de tutela iniciada por Fredy Bautista Franco en contra de la Policía Nacional – Comandante de Estación de Policía de Villa de Leyva, y del Municipio de Villa de Leyva – Inspección de Policía. En su lugar, se dispone:

- 1. Tutelar** el derecho fundamental al debido proceso administrativo de Fredy Bautista Franco, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.** Como consecuencia de lo anterior, **dejar sin efectos:** (i) la orden de comparendo o medida correctiva No. 15-407-00881 de 30 de diciembre de 2018 librada en contra de Fredy Bautista Franco, (ii) la Resolución No. 361 de 13 de agosto de 2019 expedida por la Inspectora Municipal de Policía de Villa de Leyva que confirmó la reseñada sanción y, (iii) todo lo actuado dentro del proceso ejecutivo de cobro administrativo No. 202020903, adelantado por el Secretario de Hacienda de Villa de Leyva en contra del señor Bautista Franco, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.
- 3. Comuníquese** la presente sentencia al Secretario de Hacienda del Municipio de Villa de Leyva.
- 4. Oficiar** a la Oficina de Control Interno del Departamento de Policía de Boyacá o quien haga sus veces para que, de considerarlo, inicie indagación tendiente a establecer si los miembros de la institución que intervinieron en el proceso verbal inmediato que dio lugar a la orden de comparendo o medida correctiva No. 15-407-00881 de 30 de diciembre de 2018 pudieron incurrir en conducta disciplinable.
- 5. Ordenar** al Comando de Policía de Villa de Leyva que, de forma inmediata, fije esta sentencia dentro de sus instalaciones en lugar público y de fácil acceso para conocimiento de los integrantes del Comando y, en el término máximo de quince días contados a partir de la comunicación de esta providencia, adelante jornadas de

capacitación en relación con el proceso verbal inmediato de que trata el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.

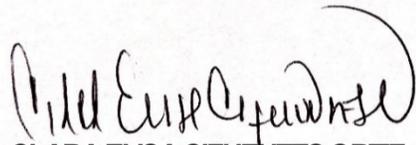
6. Por Secretaría, compúlsese copias a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

7. Notificar a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 o por cualquier medio tecnológico idóneo a disposición de la secretaría de esta Corporación.

8. En firme la providencia, enviar el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión conforme al mandato del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión virtual, celebrada en la fecha.

**Notifíquese y cúmplase,**



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

Magistrada



**JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Magistrado

Hoja de Firmas

Accionante: **Fredy Bautista Franco**  
Accionados: *Policía Nacional y Alcaldía Municipal de Villa de Leyva*  
Expediente: *15001-33-33-001-2020-00049-01*  
**Acción: Tutela**