

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE VILLAGOMEZ**  
Villagómez (Cundi.), dieciséis (16) de febrero de dos  
mil veintidós (2022)

**Acción de Tutela N° 00004-2022**

**Accionante: Serafín Quiroga Anzola**

**Accionadas: Secretaría de Gobierno, inspección de Policía  
y Alcaldía Municipal de Villagómez Cundinamarca.**

**ASUNTO A DECIDIR**

Procede este Juzgado en primera instancia, a decidir la Acción de Tutela interpuesta por el señor Serafín Quiroga Anzola contra la Secretaría de Gobierno, la Inspección de Policía y la Alcaldía de Villagómez Cundinamarca, radicada bajo el número 00004-2022.

Para este pronunciamiento el Despacho se halla dentro del término previsto en el art. 29 del decreto 2591 de 1991 y se hará con las formalidades previstas en el precepto. Igualmente, conforme a lo previsto en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 y el artículo 1 del Decreto 333 de 2021, por la calidad de las entidades accionadas, en este caso la Secretaría de Gobierno, Inspección de Policía y Alcaldía Municipal, este Despacho es competente.

**DE LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES**

El solicitante dentro de la presente acción constitucional es el señor Serafín Quiroga Anzola identificado con c.c. 3.119.111, con domicilio en la Vereda Potosí, finca la laguna del Municipio de Villagómez Cundinamarca, correo electrónico [millerpulidoo@hotmail.com](mailto:millerpulidoo@hotmail.com) .

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

Las entidades accionadas de quien proviene la presunta vulneración del derecho invocado es la Secretaría de Gobierno, la Inspección de Policía y la Alcaldía de Villagómez Cundinamarca, en la carrera 4 # 2-23 Palacio Municipal.

## HECHOS

Para el caso se citan los hechos y pretensiones de mayor relevancia conforme los narra el accionante:

1.- *“Ante la Inspección Municipal de Policía de Villagómez – Cundinamarca, concurrió Fabiola Segura Muñoz e instauró proceso verbal abreviado contra Serafín Quiroga Anzola, por presuntos comportamientos contrarios al derecho de la servidumbre, indica que el 14 de octubre del pasado hogaño, cuando se disponía su desplazamiento desde su predio denominado el “Naranja”, ubicado en la vereda la Argentina, encontró el broche (de la Puerta) que divide su propiedad estaba cerrado, asegurado con grapa y habían retirado el broche que abre y cierra, deja claro que el cerco compuesto en alambre y postes el cual siempre ha realizado su mantenimiento, solicitando la restauración inmediata de la servidumbre cuya existencia es por 12 años ininterrumpidos y de lo cual aporta pruebas”.*

5. *Ahora bien, se tiene que los medios de prueba son instrumentos que suministran al funcionario el conocimiento de los hechos que se debaten en el proceso, es decir, fuente de prueba y por lo tanto el hecho que debe probarse no se deduce de aquel, sino de estos, por ejemplo. El tema acá es probar la existencia o inexistencia de una servidumbre, para el presente caso se tiene que su valoración de debe someter a principios comunes de a prueba judicial, en lo que el Juez debe basarse. Pues en el entendido que el funcionario se le concede la facultad de investigar de oficio para obtener la verdad. Libertad para apreciar las pruebas y la prueba sujeta a formalidades contempladas en las pruebas Ad-substantian actus para la validez sustancial, como es la prueba establecida en la norma art 376 del C.G.P., donde se*

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*indica que debe acompañar dictamen sobre la constitución, variación o extinción de la servidumbre, sin importar que clase sea, pues existen diversa clase de servidumbre de acuerdo al artículo 888 del C. Civil, ente estas, las legales, naturales y voluntarias.*

De los demás hechos expuestos por el accionante, se observa que describe el trámite del proceso en la querrela policiva 055-2021 y presenta sus consideraciones respecto de las pruebas no decretadas, el trámite de las decretadas y la valoración de estas para proferir el fallo de primera instancia.

Solicitando en su intervención: *“...tutelar a mi favor, el derecho fundamental del debido proceso, los cuales son amparados constitucionalmente, decretando la nulidad del proceso hasta la convocatoria de la audiencia pública inclusive y ordenando, le al Inspector de Policía y a la Alcaldía Municipal de Villagómez – Cundinamarca”.*

### **TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

Mediante auto del 03 de febrero de dos mil veintidós (2022), este Juzgado avocó el conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a las entidades accionadas y vinculadas, concediendo un plazo de tres (3) días para ejercer su derecho de defensa.

### **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y VINCULADAS**

Surtido el procedimiento de rigor, la Inspectora de Policía solicita al despacho se

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

desestime lo manifestado, *“... ya que la suscrita realizó todo lo pertinente en relación con el artículo 223 de la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en cuanto al proceso verbal abreviado, adicionalmente la Inspectora de Policía no vulneró el debido proceso, ya que se garantizó plenamente el derecho a la defensa ...”*.

Contestación en la que hace referencia a los hechos, de los cuales se puede compendiar lo siguiente:

Efectivamente fue tramitada la querrela 055 del 14 de octubre de 2021 la cual ingreso al despacho con radicado N° 1611 siendo accionante la señora Fabiola Segura Muñoz, quien solicitó la restauración inmediata de la servidumbre de tránsito en el inmueble denominado el Naranjal, indicado que el responsable de dicha obstrucción es el ciudadano Serafín Quiroga Anzola.

Que conforme lo indica la norma policiva se realizó la valoración de todo el acervo probatorio donde en efecto se evidencia una servidumbre utilizada por la señora Fabiola Segura y Víctor Rodríguez, profiriendo decisión en audiencia pública 31-2021 del día 25 de noviembre de 2021, en la que se protegió el derecho alegado por la accionante; aduce también, que no es necesario realizar la identificación de los predios colindantes puesto que si es una servidumbre de paso se entiende que el tema es una interrupción de uso de la servidumbre sobre la cual se comprobó la misma.

Que es evidente que el demandado no conoce el procedimiento que debió indicarle su apoderado, ya que de no ser así entendería que el nombramiento para un dictamen pericial es de solicitud por alguna de las partes dentro de la etapa correspondiente y decretada por el Despacho, es así que al momento de la

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

realización de la inspección ocular no se hace necesario el desgaste económico a las partes para el nombramiento de un perito.

Por su parte el alcalde del Municipio de Villagómez Cundinamarca, solicita negar todas las pretensiones de la tutela, refiriéndose a los hechos así:

Son interpretaciones subjetivas y muy personalísimas de la norma por parte del accionante, que en nada tiene que ver con el acápite de los hechos que originaron la presunta vulneración de algún derecho fundamental, que no fue imposición del gravamen de la servidumbre al predio que ocupa el accionante, sino, el restablecimiento de derecho de servidumbre y la reparación de los daños materiales.

De igual forma en lo argumentos defensivos indica:

*“Según consta en el plenario de la querrela se puede evidenciar que no existió vulneración al derecho al debido proceso ya que se evidencia el cumplimiento de cada una de las etapas del artículo 223 de la ley 1801 de 2016 ...”, procediendo a realizar un recuento de las actuaciones realizadas en la querrela 055 de 2021”.*

A su vez, la Secretaria de Gobierno en su calidad de accionada, respecto de los hechos y argumentos defensivos indica lo siguiente:

*“A los dieciocho (18) hechos no pronunciare pues no conozco si son ciertos o falsos, ya que no tuve actuaciones dentro del proceso policivo que dio lugar la acción constitucional.*

82

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*Considero que nos encontramos enmarcados frente a la excepción de falta de legitimación por pasiva, pues lo hechos y las pretensiones no se hace referencia a las actuaciones realizadas por mí como secretaria de gobierno, ya que no tengo competencia para intervenir en procesos de qué trata la ley 1801 de 2016, por lo que no encuentro justificada mi vinculación a la presente acción constitucional...”*

En su contestación a la acción de tutela de la referencia la señora Fabiola Segura Muñoz, indica *“...solicito desde ya que se desestimen la peticiones del tutelante, por cuanto nunca se violó el debido proceso como lo pretende hacer ver el señor Serafín Quiroga Anzola y por ende su apoderado”,* refiriéndose a los hechos así:

Que es normal utilizar cualquier medio escrito o documental de que se tenga a la mano para realizar inspección ocular en terrenos rurales, que la señora inspectora no vio la necesidad de designar un servidor público, por cuanto, los hechos perturbatorios de la servidumbre de transito eran más que notorios, que el predio El Naranjal es uno solo y es una finca que aún no se ha iniciado el proceso de sucesión pero que en su interior existe un camino o servidumbre de transito que beneficia a toda la finca, cuyo ancho es de tres metros como lo dice el señor Quiroga y que intencionalmente se ha dividido en dos, quedando trazos de esta servidumbre a lado y lado pero que tanto la parte querellante como la parte querellada en el proceso policivo nos beneficiamos del mismo camino.

Por su parte el Personero Municipal, en su contestación solicita no acceder a las pretensiones, toda vez que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental y menos aún el invocado debido proceso, refiriéndose a los hechos así:

El acta de la audiencia se elaboró acorde con los medios con los cuales contaba la inspección de policía en ese momento, que son apreciaciones del tutelante mas no

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

hechos que configuren violación de derechos, que la inspectora de policía prescindió de la prueba pericial por cuanto consideró que los hechos que configuraban la perturbación a la posesión eran más que notorios, que aún no existe adjudicación en ningún proceso de sucesión a los herederos, de tal manera que el predio el naranjal sigue tal cual, sin división material jurídica ordenada por Juez de la República y en cuanto a la laja o piedras si se evidenció su existencia en la inspección ocular.

Aduce también, que el fallo no es arbitrario ni contra derecho, está acorde con lo probado dentro del proceso policivo, pues se pudo establecer la servidumbre de tránsito y su respectiva perturbación por el querellado, que la inspección de policía no impuso ninguna servidumbre, se restableció la que había sido perturbada.

**CONSIDERACIONES**

La acción de tutela como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, se encuentra prevista en el artículo 86 de la C.P y es que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

En este orden y en desarrollo de esta acción constitucional, el Gobierno Nacional desarrollo sus alcances y procedimientos mediante el decreto 2591 de 1991, reglamentado luego por el decreto 1382 de 2000 que fija las competencias.

**Competencia:**

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

Como quiera de que la acción de tutela se desprende que la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso por parte de la Secretaría de Gobierno, la Inspección de Policía y la alcaldía de Villagómez Cundinamarca, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991 conocen de dicha acción, en primera instancia, los jueces o tribunales del lugar donde ocurre la violación o amenaza que motiva la solicitud. Igualmente, el artículo 1º del Decreto 333 de 2021, establece que los Jueces Municipales conocen en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquiera autoridad pública del orden distrital o municipal y contra particulares.

**Procedencia de la acción de tutela para controvertir decisiones adoptadas en procesos policivos**

La Corte Constitucional ha reiterado que algunas decisiones que se adoptan en ejercicio de la función de policía tienen carácter judicial, motivo por el cual el juez administrativo no tiene control sobre ellas. *“Este tipo de decisiones administrativas con rango jurisdiccional, son las que se toman dentro de los procesos o juicios de policía civiles, como ocurre en las acciones policivas.”* Por esta razón, en aquellos procesos policivos en donde se pretenda salvaguardar la posesión, la tenencia o la servidumbre, estas autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales, tal como lo dispone el artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, la Sentencia C-241 de 2010 dispuso:

*“En tanto las decisiones adoptadas en desarrollo de juicios de policía de naturaleza civil, como cuando se interviene en asuntos destinados a amparar provisionalmente la posesión, la tenencia o una servidumbre o los asuntos de carácter penal, se encuentran expresamente excluidos de dicho control en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, según el cual tal Jurisdicción carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley. Lo anterior se justifica si se tiene en cuenta que, en estos casos, las medidas de policía son de efecto inmediato en punto a evitar que se perturbe*

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*el orden y la tranquilidad pública. Se trata de medidas de carácter precario y provisional, cuya única finalidad es devolver el statu quo mientras el juez ordinario competente para decidir sobre la titularidad de los derechos reales en controversia, decide definitivamente sobre ellos. Por esta razón, la doctrina ha afirmado que estas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada “formal”.*

*Cabe advertir en todo caso, que frente a las decisiones de policía proferidas dentro de juicios de naturaleza civil o penal, no existe la posibilidad de lograr la protección -in situ-, de los derechos fundamentales cuando estos son vulnerados, como tampoco puede acudirse ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para ese propósito, como se desprende del artículo 12 del decreto 2304 de 1989, reformatorio del artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, de manera que queda tan solo disponible la acción de tutela para lograr la protección de los derechos fundamentales que sean conculcados y solo con tal fin”.*

**Derechos que se consideran vulnerados.**

El accionante solicita se ampare el derecho fundamental al debido proceso y como consecuencia, se decrete la nulidad del proceso hasta la convocatoria de la audiencia pública inclusive y ordenándosele al inspector de policía y a la alcaldía Municipal de Villagómez Cundinamarca.

**Pruebas que obran en el diligenciamiento**

**1.- De la parte actora**

Se allegaron como pruebas:

- 1.1.- Copia del acta de audiencia pública N° 31 del 2021, de fecha 19 de noviembre de 2021.
- 1.2.- Copia del acta de audiencia pública N° 31 del 2021 fechada el 24 de noviembre de 2021.

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

1.3.- Copia de acta de audiencia pública N° 31 de 2021, fechada el 25 de noviembre de 2021.

1.4.- Copia del fallo de segunda instancia fechado el 4 de diciembre d 2021.

1.5.- Copia de contrato de arrendamiento de vivienda rural fechado el 16 de noviembre de 2020.

1.6.- Copia de la cédula de ciudadanía del querellante.

**De la parte Accionada y entidades vinculadas.**

**2.- Inspección de policía.**

2.1.- Copia digital de la querella N° 055-2021.

**De la Inmediatez.**

El Artículo 86 de la Constitución Política señala que el objeto de la acción de tutela es la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los términos establecidos por la ley. Así pues, el mecanismo de amparo pretende atender afectaciones que de manera urgente necesiten la intervención del juez constitucional.

Requisito este que se cumple, pues se trata de una querella decidida en segunda instancia el 04 de diciembre de 2021, estando por ello dentro de un término razonable para acudir ante la presente autoridad.

**Legitimación en la causa.**

**Por activa.**

89

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial preferente y sumario, al que puede acudir cualquier persona, cuando sus derechos fundamentales resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión en que incurra cualquier autoridad pública o un particular -en los casos específicamente previstos por el Legislador- y no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita su protección efectiva.

Conservando el sentido de este mandato constitucional, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, precisa lo siguiente:

*“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.*

En este orden de ideas, la legitimación en la causa por activa para presentar esta acción de tutela se encuentra acreditada en cabeza del accionante arriba relacionado, quien actúa en causa propia, solicitando la protección del derecho fundamental al debido proceso que aduce como vulnerado por las entidades municipales referidas.

**Por pasiva.**

La legitimación pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada; trátase de una autoridad pública o de un particular, según el artículo 86 Superior.

En este caso, la acción es presentada contra la Secretaría de Gobierno, la Inspectora de Policía y el alcalde municipal de Villagómez- Cundinamarca, por el presunto desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso.

El Juzgado constata el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa por pasiva, por tratarse de autoridades públicas del orden municipal, cuya acción u omisión presuntamente vulnera un derecho constitucional fundamental y, en consecuencia, pueden ser demandadas a través de acción de tutela, en los términos del artículo 86 Superior y el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991.

Debe indicarse, igualmente, que esta acción constitucional no se dirige a determinar la responsabilidad de los entes territoriales, tanto los directamente accionados, como el vinculado y los particulares directamente vinculados de oficio, pues su objeto no es otro que el amparo de los derechos fundamentales, siempre que se compruebe su afectación o su amenaza. Por lo tanto, cualquier pretensión que se salga de este contexto, el accionante deberá acudir a los procesos ordinarios correspondientes.

En cuanto a la vinculación por pasiva efectuada de oficio por el Juzgado, es decir, la Secretaría de Gobierno de la alcaldía de Villagómez y el Personero Municipal, téngase en cuenta que esta se debe hacer frente a las autoridades o particulares que posiblemente se vean involucradas con la decisión de fondo, sin embargo, la decisión solo recaería en cabeza de estas autoridades municipales.

**Subsidiariedad.**

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales invocados, a la luz de las circunstancias del caso concreto.

Además, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental.

Como se ha explicado, la acción de tutela sólo podrá convertirse en un mecanismo alternativo y sustitutivo de los diversos procedimientos judiciales ordinarios, cuando se advierta la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, que requiera de la adopción de medidas inmediatas para restablecer los derechos vulnerados o amenazados. La estructuración del perjuicio irremediable está determinada por el cumplimiento concurrente de varios elementos como son: i) la inminencia del daño, que exige medidas inmediatas, ii) la urgencia que tiene el sujeto de derecho por mitigar el perjuicio inminente y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, máxime cuando involucra sujetos de especial protección constitucional.

Precisado lo anterior, corresponde a este Juzgado presentar el caso y plantear el problema jurídico.

**La determinación del derecho tutelado**

90

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

En este acápite, como el accionante alega la violación del derecho fundamental al Debido Proceso, nos referimos, en principio en qué consiste y si en realidad, en algún momento ha sido vulnerado por la entidad accionada.

Así planteadas las cosas, previo recuento constitucional y legal del derecho al Debido Proceso, se examinará, en primer lugar, si este efectivamente se transgredió, si es viable y procedente el trámite de la querrela referida y si hay lugar o no al amparo constitucional, claro está, tomando como derroteros el recaudo probatorio que se pudo acopiar.

#### **Problema jurídico planteado.**

Conforme a los hechos que sustentan la acción de tutela y a la argumentación y documentación aducida por los accionados, surge un problema jurídico que requiere análisis y solución.

¿En el trámite de la querrela se le violó el derecho fundamental al debido proceso?

#### **Debido proceso.**

Considera el accionante que con el procedimiento, según el viciado por parte de la Inspectora de Policía, se le está violando el derecho fundamental al Debido proceso.

Miremos que se entiende conceptual y jurídicamente por debido proceso como derecho fundamental.

Nuestra Constitución Política de 1991 lo tiene previsto en diversos artículos, pero es en su artículo 29 donde dispone expresamente que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

91

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

Es esencialmente el respeto a unos procedimientos debidamente establecidos y conocidos por los ciudadanos, en donde a éstos se les permita desplegar todos los mecanismos legales para defender sus derechos, siempre respetando las formas y ritualidades en procura de obtener decisiones judiciales o administrativas justas y equitativas.

La Corte Constitucional en sentencia de tutela 280 de 1998, Mag. Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero, al respecto señaló:

*“El debido proceso es todo un conjunto de derechos de las personas expresado en los artículos 28 (libertad de movimiento y otras cortapisas que se le imponen al Estado), 29 (el propio debido proceso y el derecho de defensa), 30 (recurso de habeas corpus), 31 (doble instancia), 33 (inmunidad penal), 34 (prohibición de destierro, confiscación y prisión perpetua), 36 (derechos de asilo). La importancia del debido proceso se liga a la búsqueda del orden justo, por consiguiente, en la Constitución de 1991 el debido proceso es algo más profundo que tipificar conductas, fijar competencias, establecer reglas de sustanciación y ritualismos, indicar formalidades y diligencias, como se deducía de los términos empleados por la ley 153 de 1887.*

*“El debido proceso no es solamente poner en movimiento mecánico las reglas de procedimiento y así lo insinuó Ihering. Con este método se estaría dentro del proceso legal pero lo protegible mediante tutela es más que eso, es el proceso justo, para lo cual hay que respetar los principios procesales de publicidad, inmediatez, libre apreciación de la prueba, y, lo más importante: el derecho mismo. 2. **Reglas y principios en el debido proceso.** En el Título “De los principios fundamentales” de la Constitución está incluido el artículo 2º que señala como fin esencial del Estado la efectividad de los principios. En el artículo 228 se establece la prevalencia del derecho sustancial, en el artículo 229 de la C. P. se consagra el acceso a la*

92

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*administración de justicia, en el artículo 230 se habla del imperio de la ley y en el artículo 29 se desarrolla el debido proceso. Respecto a esta última norma, la enumeración allí contenida no puede ser una camisa de fuerza, sino que se trata de las llamadas NORMAS ABIERTAS. Entonces, la discrecionalidad del juez (característica de la escuela antiformalista del realismo jurídico norteamericano) permite que la cláusula abierta sea un instrumento fundamental para lograr la finalidad constitucional del debido proceso. Sobre este tópico de las normas abiertas, Ernest Fuchs, a principios del siglo, dijo: ‘en los estudios, la ciencia y la praxis las reglamentaciones procesales no tienen por qué jugar un papel mayor que el que en la medicina tiene la reglamentación hospitalaria’.*

*“Pero esta posición lleva a un planteamiento mas de fondo: **el debido proceso que se ampara con la tutela está ligado a las normas básicas constitucionales tendientes al orden justo (para ello nada más necesario que el respeto a los derechos fundamentales); ello implica asegurar que los poderes públicos constituidos sujeten sus actos (sentencias, actos administrativos) no solamente a las normas orgánicas constitucionales sino a los valores, principios y derechos y este sería el objeto de la jurisdicción constitucional en tratándose de la tutela.**” (Subraya y negrilla fuera del texto original).*

#### **El derecho al debido proceso en medidas administrativas de carácter policivo.**

El primer inciso del artículo 29 del Texto Constitucional señala: “El debido proceso es aplicable a todas las de actuaciones judiciales y administrativas” y el segundo inciso indica: “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”. En tal sentido, la Corte ha insistido en la

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

aplicación del debido proceso a actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, así como el respeto del principio de legalidad y del juez natural.

Entendido el derecho fundamental del Debido proceso, encarece examinar si al accionante se le ha conculcado, violado o amenazado por parte de las entidades accionadas el derecho fundamental al debido proceso, al tramitar la querrela policiva 055-2021 en la cual funge como accionado.

Se observa en los documentos allegados por las partes, que se adelantó una querrela, la cual fue informada oportunamente al accionado, que viéndose involucrado en dicha querrela tiene tiempo suficiente para otorgar poder a un abogad, quien también fue notificado y como constancia de ello asiste a las diligencias programadas por la Inspección de Policía.

Para el caso que nos ocupa, se ordenó mediante auto de fecha 28 de octubre de 2021-1 avocar conocimiento de la querrela presentada el 14 de octubre de 2021, ordenado citar a las partes con el fin de adelantar audiencia de conciliación el 06 de noviembre de 2021, fecha que fuere notificada a las partes.

Continuando con el trámite de la querrela, el 6 de noviembre de 2021-2 asisten la querellante y el querellado, este último le otorga poder a su abogado para que lo represente, tramitadas algunas etapas de la audiencia se dispone la suspensión de esta y se fija para el 19 de noviembre con el fin de continuar con la practica probatoria solicitada; reanudada la audiencia el 19 de noviembre de 2021-3 se realiza inspección ocular en el lugar de los hechos, procediendo a realizar una descripción de lugar y las condiciones de acceso al predio naranjal, acta firmada por

---

1 Folio 2 de la querrela.

2 Folios 6 al 8 de la querrela.

3 Folio 12 al 16 del cuaderno princiapal.

94

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

los asistentes, audiencia que se reanuda el 24 de noviembre de 2021-4, y el 25 de noviembre de 2021, en esta última fecha se profiere fallo de la inspección de policía y se procede a notificar a las partes -5., decisión que es apelada por el apoderado del querellado.

Dentro del libelo se observa, que fue radicada la sustentación del recurso de apelación, el cual pasa en segunda instancia al Despacho del señor Alcalde, quien en fallo de segunda instancia proferido el 4 de diciembre de 2021 confirma la providencia de primera instancia proferida el 25 de noviembre de 2021 por la inspección de policía.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 223 de la ley 1801 de 2016 Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana, se infiere que el trámite que le corresponde a la querrela, es el dispuesto en dicha normatividad, por tanto, debe cumplir con la reglamentación dispuesta, con el objeto de garantizar el debido proceso, por tanto, revisaremos dicho articulado.

*Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado -*

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

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

---

4 Folios 20 al 24 de la querrela.

5 Folios 25 al 31 de la querrela.

contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

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

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

a) *Argumentos.* En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

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

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

especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;

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

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

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

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

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

*PARÁGRAFO 1o.* Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar

99

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

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

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

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

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

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

*PARÁGRAFO 3o. Si el infractor o perturbador no cumple la orden de Policía o la*

98

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*medida correctiva, la autoridad de Policía competente, por intermedio de la entidad correspondiente, podrá ejecutarla a costa del obligado, si ello fuere posible. Los costos de la ejecución podrán cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva.*

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

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

El procedimiento abreviado ha sido una tarea de la administración de justicia policiva, con el objeto de cumplir las necesidades de la ciudadanía, garantizando el acceso y pronta aplicación de esta, sin embargo, ante las diversas situaciones que se presentan en el trámite del mismo, conllevan a la suspensión de las audiencias sin que esto conlleve a la vulneración del derecho al debido proceso.

Observese que desde el momento en que se recepcionó la querrella, se avocó conocimiento de forma oportuna y que a pesar de suspenderse en diversas oportunidades las diligencias programadas, fueron reprogramadas de forma oportuna y probadas las diferentes situaciones que dieron origen.

Aduce el accionante, *“...El tema acá es probar la existencia o inexistencia de una servidumbre, para el presente caso se tiene que su valoración de debe someter a principios comunes de la prueba judicial, en lo que el Juez debe basarse. Pues en el entendido que el funcionario se le concede la facultad de investigar de oficio para obtener la verdad. Libertad para apreciar las pruebas y la prueba sujeta a*

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

*formalidades contempladas en las pruebas Ad-substantian actus para la validez sustancial, como es la prueba establecida en la norma art 376 del C.G.P.,...*”.

Con relación en esta afirmación, es necesario advertir que el inciso segundo del artículo 223 de la norma referida, dispone: *“para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oirá a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.*

En el trámite de la querrela se observa, que el accionado estuvo debidamente representado por su apoderado judicial desde la audiencia de conciliación, luego es dable concluir que las partes tuvieron la oportunidad procesal para solicitar las pruebas que consideraran necesarias, conducentes y pertinentes, con el objeto de ser decretadas y practicadas en la audiencia correspondiente, sin embargo, revisada la querrela policiva 055-2021, el tutelante no solicito el decreto de la plurimencionada prueba técnica (peritaje) y suponemos, por el principio constitucional de la buena fe – art. 83 de la C.P. – que el funcionario policivo, por hallarse frente a hechos notorios, tampoco consideró necesario su concurso, pues la norma policiva es facultativa, al pregonar que “cuando ello fuere necesario”, es decir, no es obligatorio.

Luego la facultad que otorga el articulo precedente al inspector de policía de decretar o no pruebas técnicas en una diligencia de inspección judicial, le permite discernir entre las pruebas que decreta, la necesidad o no, del decreto de ésta, por tanto, el funcionario no se encuentra en la obligación de decretarla si así lo considera.

Con relación a la carencia de valoración probatoria aducida por el accionante, en el fallo de primera instancia emitido el 25 de noviembre de 2021 por la inspección de policía, se

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafin Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

observa que en dicha providencia, encuentra apreciado todo el acervo probatorio decretado y practicado en el plenario, por tanto, dicha providencia cumple con los requisitos formales y sustanciales, independientemente de las resultas procesales.

Encontrándose demostrado, que en el procedimiento adelantado en la querrella 055-2021, se agotaron los tramites procesales dentro de los términos y disposiciones descritas en la ley, situación que nos hace preguntar, ¿puede este comportamiento

violar el derecho al debido proceso?

Consideramos que no. En principio porque el objeto de esta tutela es examinar si se le violó o vulneró de manera flagrante y grosera este derecho fundamental, no se trata aquí de hacer una valoración probatoria respecto del contenido de las diligencias adelantadas en la querrella, es decir, es posible que el acervo probatorio arrimado al trámite no colme nuestras expectativas, aun así, debe ser objeto de pronunciamiento con los hechos narrados el accionante y lo esgrimido por los accionados.

No se olvide que los fallos policivos son de carácter provisional, es decir, se profieren en aras de mantener el statu quo que imperaba antes de la eventual perturbación, cuando ya se trata de declarar derechos, es a los jueces a quienes les compete, después de un debido proceso, un pronunciamiento que desconozca, establezca o declare dichos derechos.

Es lo que sucede con las servidumbres de tránsito, entre cuyos extremos se halla un predio sirviente y un predio dominante, las cuales solo se pueden establecer mediante acuerdo de voluntades entre los dueños o poseedores de dichos predios, o imponerse mediante sentencia judicial.

101

Providencia: Sentencia  
Proceso: Tutela 00004 – 2022  
Accionante: Serafín Quiroga Anzola  
Accionada: Inspección de Policía Villagómez Cundinamarca y Otro

Lo que hacen los inspectores de policía, como en el caso que hoy ocupa nuestra atención, es establecer hechos notorios que indiquen una eventual perturbación de este derecho y tomar medidas provisionales para protegerlo, pero no imponer una servidumbre, como lo entiende el tutelante.

Por tanto, y como quiera que no se vislumbra que se le haya violado este derecho fundamental o que este amenazado por parte de la inspección de Policía, no será objeto de tutela.

#### RESUELVE:

Primero. - No tutelar el derecho fundamental al Debido Proceso, pretendido por el señor Serafín Quiroga Anzola identificado con c.c. 3.119.111, por no haber sido vulnerado por la Inspección de Policía y la alcaldía del Municipio de Villagómez, lo anterior conforme a las consideraciones vertidas en esta providencia.

Segundo. - Notifíquese personalmente esta sentencia a las partes, ilustrándolos sobre el recurso de impugnación que contra ella procede en el término legal.

Tercero. - De no ser impugnada esta sentencia, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

El Juez,



JORGE IGNACIO BERNAL ACÓSTA.