

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2024-10055-00

ACCIONANTE: NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO

ACCIONADOS: ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY

INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY

VINCULADAS: SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ

SENTENCIA

En Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro (2024), procede este Despacho Judicial a resolver la acción de tutela impetrada por **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO**, quien pretende el amparo a sus derechos fundamentales a la igualdad, a los “*derechos adquiridos*” y al “*principio de irretroactividad de la ley*”, presuntamente vulnerados por la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY** y el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**.

RESEÑA FÁCTICA

Manifiesta la accionante que, hace más de 10 años celebró un contrato de arrendamiento con la señora **RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ** sobre un establecimiento de comercio dedicado a la distribución de cerveza.

Que, la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY** a través del **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA** inició la investigación No. 2019584880102035E sobre el establecimiento de comercio, para evaluar el uso del suelo y el cumplimiento de las normas sanitarias como lavado de tanque, bomberos, derechos de autor, entre otros.

Que, habiéndose aportado toda la documentación requerida en el expediente en comento; al no encontrarse ninguna irregularidad y por encontrarse al día y cumplir plenamente con lo requerido, el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA** procedió a archivar el expediente.

Que, “para el año 2021” se inició una nueva investigación por los mismos hechos, bajo el expediente distinguido con el No. 2021584490102019E.

Que, en la investigación se adelantaron varias audiencias en donde se puso de presente el acervo probatorio, enfatizando que operó la figura de la cosa juzgada, esto es, prohibición de dos juicios por los mismos hechos.

Que, empezó a padecer quebrantos de salud, lo que le generó una incapacidad días antes de adelantarse la audiencia en donde se escucharía a la propietaria del establecimiento de comercio, la señora **RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ**.

Que, a pesar de haber informado sobre su incapacidad al **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA**, éste procedió a emitir fallo.

Por lo anterior, solicita se amparen sus derechos fundamentales y, en consecuencia, se ordene a las accionadas “*anular la decisión*” tomada por el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY – INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY

Las accionadas allegaron una misma contestación el 12 de marzo de 2024 a través de la dirección jurídica de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO** en la siguiente forma:

El **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** allegó el memorando No. 2024584000625³¹ en el cual puso de presente la querrela policiva No. 2021584490102019E, por comportamientos contrarios al régimen de actividad económica, actuando como querrelladas las señoras **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** y **RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ** en su condición de propietarias del inmueble y del establecimiento de comercio.

¹ Páginas 3 y 4 del archivo pdf 05ContestacionSecretariaGobierno

Que, el 8 de febrero de 2024 profirió decisión de primera instancia declarando a la accionante y a la señora **RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ** como infractoras por comportamientos contrarios al régimen de actividad económica, cuya decisión fue objeto de recurso de apelación.

Por lo tanto, asevera que, la apelación se encuentra en curso ante la **SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO - DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICIA**, de manera que no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante.

A su turno, la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY**² manifestó que no tiene requerimiento que deba ser atendido con ocasión a los hechos esbozados por la accionante.

Que, de conformidad con lo normado en el artículo 11 de la Ley 2116 de 2021, que modificó el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993 la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY** no tiene dentro de sus funciones adelantar el reparto de las querellas entre los inspectores de policía, pues, en atención al artículo 22 de la Resolución 277 de 2022 tal competencia está en cabeza de la **SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO**.

Que, los inspectores de policía son autoridades policivas que gozan de autonomía e independencia en sus decisiones frente al Alcalde Local, pues éste último no funge como superior jerárquico, funcional o administrativo, así como tampoco tiene injerencia en sus procedimientos y actuaciones administrativas.

Que, la actuación objeto de reproche se encuentra regulada en la Ley 1801 de 2016, especialmente el numeral 2º del artículo 206 que reza: *“Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación”*.

Que, el Alcalde Local no tiene dentro de sus funciones dirimir o modificar la decisión objeto de reproche, sino que, corresponde a una competencia propia del área de gestión policiva de inspecciones de la Localidad de Kennedy.

Por lo anterior, asevera que carece de legitimación en la causa por pasiva y, por consiguiente, solicita su desvinculación.

² Páginas 5 a 12 *ibidem*

Por su parte, la **SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICIA**³ manifestó que, en la acción de tutela no se evidencia cuál es la afectación a los derechos fundamentales de la accionante o, en su defecto, cuál es el inminente riesgo.

Que, la actuación policiva fue impulsada en providencia No. 075 del 12 de marzo de 2024, de modo que se está en presencia de la carencia actual del objeto por hecho superado.

Que, la acción de tutela resulta improcedente por subsidiariedad, teniendo en cuenta que la providencia se encuentra en etapa de notificaciones, y posterior a surtir las se expedirá la constancia de ejecutoria para devolverse al **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**, amén de que adelante el procedimiento verbal abreviado.

Que por consiguiente, aún no existe una sentencia de fondo definitiva en primera instancia de la querrela No. 2021584490102019E y, de existir, la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** cuenta con los recursos ordinarios a que haya lugar o, en su defecto, ejecutar los medios de control correspondientes.

Que, la acción de tutela no puede coexistir con la actuación administrativa, así como tampoco puede “*superponerse*” a los mecanismos ordinarios establecidos por el legislador.

Que, en todo caso, las accionadas han actuado conforme a sus competencias y facultades.

Por lo anterior, solicita se deniegue la acción constitucional.

RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ

La vinculada fue notificada de la acción de tutela el 19 de marzo de 2024 a las 03:54 p.m., al correo electrónico rutsitasegura@gmail.com registrado en su Certificado de Matrícula Mercantil⁴ y se tuvo constancia de entrega el mismo día a las 03:54 p.m.⁵, pese a ello guardó silencio.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO:

³ Páginas 23 a 42 *ibidem*.

⁴ Archivo pdf 06MatriculaMercantilRutYanireSegura

⁵ Página 2 del archivo pdf 08ConstanciaNotificaciónAuto

¿Es procedente la acción de tutela para ordenar a la **ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY**, al **INSPECTOR DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** y/o a la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO** que proceda a anular “*la decisión tomada por la inspección de policía*” en la querrela No. 2021584490102019E?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando éstos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO

La Constitución Política en su artículo 29 expresa que “*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”.

En armonía con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el *debido proceso* como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, e implica que las mismas deben estar sometidas a los procedimientos y requisitos previamente establecidos en las normas legales y reglamentarias, para evitar arbitrariedades por parte de los agentes públicos⁶.

Particularmente, en la sentencia **C-029 de 2021**, la Corte Constitucional precisó que esta garantía *iusfundamental* presenta las siguientes características:

“(i) debe garantizarse en todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas. En tal sentido, constituye “(...) un fundamento de la legalidad dirigido a controlar las posibles arbitrariedades en que puedan incurrir las autoridades como consecuencia del ejercicio del poder del Estado”;

“(ii) tiene diversos matices según el contenido del derecho del cual se trate. De esta manera, la exigencia de los elementos integradores del debido proceso “(...) es más

⁶ Sentencias T-688 de 2014, T-288A de 2016 y T-132 de 2019

rigurosa en determinados campos del derecho (...) en [los] que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales”;

(iii) es un derecho de aplicación inmediata (artículo 85 superior), que se expresa a través de múltiples principios que regulan el acceso a la administración de justicia (artículos 228 y 229 de la Constitución) como la celeridad, publicidad, autonomía, independencia, gratuidad y eficiencia;

(iv) no puede ser suspendido durante los estados de excepción;

(v) se predica de todos los intervinientes en un proceso y de todas las etapas del mismo;

(vi) su regulación se atribuye al Legislador quien, dentro del marco constitucional, define cómo habrá de protegerse y los términos bajo los cuales las personas pueden exigir su cumplimiento, entre otras.”

En la misma providencia, la Corte resaltó que, por mandato constitucional muchos de los elementos que informan el derecho fundamental al debido proceso judicial se aplican también a todas las actuaciones administrativas que desarrollen las autoridades públicas en el cumplimiento de sus funciones.

No obstante, agregó que dichas garantías no fueron trasladadas de manera directa e irreflexiva al ámbito administrativo, como quiera que la función pública tiene requerimientos adicionales de orden constitucional que debe atender conjuntamente con el debido proceso. Conforme a ello, las autoridades administrativas están obligadas, no solo a respetar el debido proceso, sino también a no transgredir los principios reguladores de la función pública, tales como igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, definidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En ese orden, la Alta Corporación ha indicado que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, *“con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”*. Debido a ello, el derecho al debido proceso implica el desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del *ius puniendi* del Estado⁷.

Así las cosas, a la luz de esa garantía *iusfundamental*, las autoridades estatales no pueden actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente,

⁷ Sentencias T-073 de 1997 y C-980 de 2010

respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos⁸.

La Corte Constitucional ha enunciado que, de manera general, hacen parte del debido proceso las siguientes garantías:

*“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los **derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas**, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo.*

b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley.

c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso.

d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables.

e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo.

f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”⁹

Y, de manera particular, ha enunciado como garantías propias del debido proceso administrativo, las siguientes:

“(i) el derecho a ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) que el procedimiento se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que el procedimiento se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) la presunción de inocencia, (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) el derecho a impugnar las decisiones y promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”¹⁰

⁸ Ibidem

⁹ Sentencia C-980 de 2010.

¹⁰ Sentencias C-980 de 2010, T-132 de 2019, C-029 de 2021, entre otras.

Ahora bien, en la Sentencia **C-1189 de 2005**, la Corte hizo una diferencia entre las garantías previas y posteriores al debido proceso administrativo, señalando que las primeras corresponden a las prerrogativas mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento, tales como el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos, la imparcialidad, la autonomía e independencia de las autoridades que conocen de la causa, entre otras; mientras que, las segundas corresponden a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía administrativa y los instrumentos disponibles ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En ese orden, cualquier transgresión a tales garantías mínimas atenta contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulnera los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones¹¹.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El principio de subsidiariedad de la tutela aparece expresado en el artículo 86 de la Constitución Política, al precisarse en él que: *“Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Respecto de dicho mandato la Corte Constitucional ha expresado en innumerables pronunciamientos¹², que aun cuando la acción de tutela ha sido prevista como un instrumento de defensa judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, la propia Carta Política le reconoce a la misma un carácter subsidiario y residual, lo cual significa que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo éstos, se promueva para prever la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Ha manifestado así mismo la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo, por supuesto, los que tienen la connotación de fundamentales, la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino, también, garantizar el principio de seguridad jurídica.

¹¹ Sentencias T-010 de 2017 y T-132 de 2019

¹² Sentencia T-150 de 2016.

Ha destacado la jurisprudencia que la protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela. En la medida en que la Constitución le impone a las autoridades la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2º), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la propia Carta le haya reconocido a la tutela un carácter subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales se constituyen entonces en los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos.

Sobre el punto, ha dicho la Corte:

“[L]a acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico”¹³

Conforme con su diseño constitucional, la acción tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar “una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”¹⁴, razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

El carácter subsidiario impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.

¹³ Sentencia T-451 de 2010.

¹⁴ Sentencia T-608 de 2008.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos excepciones al principio de subsidiariedad de la acción de tutela: (i) la primera, está consignada en el propio artículo 86 al indicar que aun cuando existan otros medios de defensa judicial, la acción de tutela es procedente si con ella se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. (ii) La segunda, prevista en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, señala que también procede la acción de tutela cuando el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo, ni eficaz para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego, caso en el cual opera como mecanismo definitivo de protección.

De este modo, en las dos situaciones se ha considerado que la tutela es el mecanismo procedente para proteger, de manera transitoria o definitiva, los derechos fundamentales, según lo determine el Juez de acuerdo con las circunstancias que rodean el caso concreto.

En cuanto a la primera excepción, es decir, la relativa a evitar un **perjuicio irremediable**, parte de la consideración de que la persona cuenta con un medio idóneo y eficaz para la defensa de sus derechos fundamentales, pero que, con miras a evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la tutela se convierte en un mecanismo procedente para brindarle la protección transitoria a sus derechos fundamentales, mientras el juez natural resuelve el caso.

Al respecto, la jurisprudencia *“ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea: (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable.”*¹⁵

Siguiendo estos criterios, la Corte ha conceptualizado el perjuicio irremediable en los siguientes términos:

*“(…) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen.”*¹⁶

Adicionalmente, es importante indicar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha

¹⁵ Sentencia T-494 de 2010.

¹⁶ Sentencia T-451 de 2010.

considerado como condición necesaria para establecer la procedencia de la acción de tutela, que el perjuicio irremediable se encuentre acreditado en el expediente, así sea en forma sumaria:

“No obstante, aunque la prueba del perjuicio irremediable es requisito de la procedencia de la tutela, la Corte ha sostenido que la misma no está sometida a rigurosas formalidades. Atendiendo a la naturaleza informal y pública de la acción de tutela, así como a la jerarquía de los derechos cuya protección se solicita, la prueba del perjuicio irremediable puede ser inferida de las piezas procesales. Así pues, al afectado no le basta con afirmar que su derecho fundamental se enfrenta a un perjuicio irremediable, es indispensable que, atendiendo a sus condiciones personales, explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión”.¹⁷

En cuanto a la segunda excepción, es decir, la relativa a que el medio de defensa ordinario **no sea eficaz ni idóneo** para la protección de derechos fundamentales, ha dicho la Corte que, al evaluar el mecanismo alternativo del ordenamiento jurídico, éste “(...) *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. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho*”.¹⁸ Así las cosas, si el medio judicial concreto no cumple con dichas características, y por el contrario, el derecho fundamental en juego no puede ser restablecido, procede la solicitud de amparo constitucional como medio definitivo de protección al bien jurídico.

En síntesis, la acción de tutela no puede utilizarse para desplazar al juez ordinario de la resolución de los procesos que por ley le corresponde tramitar, y que solo subsidiariamente, en casos de inminente perjuicio para los derechos fundamentales, aquella puede invocarse para pedir una protección transitoria, o una protección definitiva, en eventos excepcionales definidos por la jurisprudencia. Cuando se invoca el perjuicio irremediable, el actor debe acreditarlo o aportar mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia de este elemento.

CASO CONCRETO

La señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** interpone acción de tutela en contra de la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY** y del **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**, buscando el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, a los “*derechos adquiridos*” y al “*principio de irretroactividad de la ley*”.

¹⁷ Sentencia T-590 de 2013.

¹⁸ Sentencia T-003 de 1992.

Afirma que, dentro del proceso policivo adelantado en su contra, esto es, en la querella distinguida con el radicado No. 2021584490102019E, el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** procedió a “*dar fallo*” en audiencia a pesar de tener conocimiento de la incapacidad que justificaba su no comparecencia; por consiguiente, solicita “*anular la decisión, tomada por la inspección de policía, ya que dicha audiencia se llevó a cabo sin las partes...*”.

Expuesto lo anterior, al momento de avocar conocimiento el Despacho advirtió que, el escrito de tutela presentaba una redacción general y abstracta que impedía tener certeza de cuál o cuáles son los derechos fundamentales cuyo amparo se pretenden y cuál es la decisión cuya nulidad se pide sea declarada.

Por lo anterior, mediante Auto No. 425 del 7 de marzo de 2024, se requirió a la accionante para que, entre otras cosas: (i) informara el número de cédula que la identifica; (ii) especificara cuál es el acto administrativo cuya nulidad se deprecia y (iii) especificara cuál o cuáles son los derechos fundamentales cuyo amparo se pretende.

Pese a que la providencia fue debidamente notificada el 7 de marzo de 2024 a las 05:21 p.m. al correo electrónico: joselito12345678@hotmail.com, autorizado como canal de notificación, y de que se obtuvo constancia de entrega en la misma fecha a las 05:22 p.m.¹⁹, lo cierto es que la accionante guardó silencio.

En ese orden, es preciso aclarar que, los “*derechos adquiridos*” y el “*principio de irretroactividad de la ley*” no pueden entenderse como derechos fundamentales, v. gr. la Corte Constitucional en la Sentencia T-095 de 2016 los definió como aquellos “*adscritos universalmente a todos en cuanto personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indispensables e inalienables*” y agrega que “[*s*]on fundamentales todos aquellos que estén explícitamente consagrados en el ordenamiento jurídico constitucional o internacional”.

Por lo tanto, los principios que la accionante cataloga como derechos fundamentales responden a figuras jurídicas de naturaleza procesal que no se encuentran consagrados en la Constitución Política y, por tanto, no poseen un rango constitucional que le atribuya como característica ser *inherente* a toda persona en razón a su dignidad humana, y que puedan tener una protección reforzada y mucho menos un amparo a través de la acción de tutela.

¹⁹ Página 4 del archivo pdf 04ConstanciaNotificacionAuto

Por otra parte, si bien el derecho a la igualdad sí responde a un derecho de rango constitucional al tenor de lo establecido en el artículo 13, lo cierto es que la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** en la narración fáctica no especificó cuál o cuáles son las circunstancias de tiempo, modo y lugar por las cuales considera que las accionadas, a través de un comportamiento activo u omisivo, transgreden o amenazan tal derecho fundamental.

No obstante, la anterior situación no fue óbice para que el Despacho avocara el conocimiento de la acción de tutela bajo el entendido de que ésta es de contenido informal, de modo que es deber del Juez Constitucional "*verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección*"²⁰. Por lo tanto, de conformidad con los hechos esbozados por la accionante, el Despacho concluyó que el derecho fundamental que presuntamente fue vulnerado por las accionadas corresponde al **debido proceso** consagrado en el artículo 29, toda vez que, la transgresión reprochada por la actora emana de una actuación adelantada en un procedimiento policivo.

Ahora bien, resalta el Despacho que, si bien la accionante no aclaró el acto administrativo cuya nulidad se pretende, lo cierto es que tal información se pudo inferir de la documentación aportada por la **SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY –INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** en su contestación.

Conforme a los antecedentes expuestos, de entrada el Despacho debe señalar que, en este caso en concreto no se cumple el requisito de **subsidiariedad** para que la controversia se ventile por medio de la acción de tutela, por las razones que a continuación se exponen:

Tal y como puede evidenciarse en providencia No. 075 del 12 de marzo de 2024²¹ proferida por la **DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICÍA**, el proceso administrativo, objeto de reproche, corresponde a una actuación policiva que tiene su origen por una queja que formularon algunos vecinos del sector, el 19 de octubre de 2021, bajo el radicado No. 20215810136102, aludiendo a que en el inmueble ubicado en la Calle 33 A Sur No. 78 D – 63 funciona un local comercial de bodegaje de cerveza y consumo en el espacio público, el que aseguran está generando inconvenientes en la salud y tranquilidad por cuanto la actividad comercial se ejerce 24 horas del día.

La actuación policiva fue avocada por el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** en donde se adelantaron una pluralidad de audiencias que han

²⁰ Sentencia T-137 de 2008

²¹ Páginas 48 a 63 del archivo pdf 05ContestacionSecretariaGobierno.pdf

sido aplazadas y suspendidas en numerables ocasiones hasta que, el 8 de febrero de 2024, se llevó a cabo audiencia pública, en la que se dejó constancia de la no comparecencia de la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO**, ni de su apoderado judicial, quien, en su oportunidad solicitó el aplazamiento de la diligencia, la cual fue rechazada.

En ese orden de ideas, advierte el Despacho que la accionante pretende, a través de la acción de tutela, controvertir una actuación policiva sin haber agotado previamente todos los mecanismos ordinarios y jurisdiccionales disponibles para tal fin.

Al respecto, del contenido del Acta de Audiencia Pública que trata el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, llevada a cabo el 8 de febrero de 2024²², se evidencia que el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** consideró lo siguiente:

“NO SE HACEN PRESENTES por la parte QUERELLADA la señora NUBIA QUIROGA FORERO identificada con c.c. No. (...) como propietaria del inmueble y el doctor JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ PARRA apoderado de la querellada a pesar de estar debidamente notificados.

[...]

[e]l doctor JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ PARRA presentó excusa el día 7 de febrero con radicado 20245810015962 informando que la señora NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO se encuentra incapacitada. Y con fundamento a ello solicita la suspensión de la diligencia programada para el día de hoy. Ante lo cual esta instancia que considera jurídicamente improcedente la solicitud. Por cuanto se indica de forma expresa, en la petición se indica que la querellada se encuentra incapacitada. La diligencia de audiencia pública señalada desde el mes de diciembre de 2023 es para proferir la decisión de primera instancia. A la cual debería comparecer el señor apoderado en ejercicio del mandato conferido para garantizar el derecho a la defensa de su poderdante. Para ello no dilata injustificadamente el trámite del proceso policivo en curso.”

Y, consecuencia de lo anterior, resolvió:

“PRIMERO: Se declara a la señora NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO identificada con c.c. No. (...) como propietaria del inmueble y a la señora RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ identificada con c.c. No. (...) como propietaria del establecimiento de comercio “Distribuidora Techo 3”, como infractoras al régimen de actividad económica, por lo expuesto en la parte motiva de este proveído, con respecto al predio ubicado en la CALLE 33 A SUR # 78 D 63. SEGUNDO: Ordenar a la medida correctiva de suspensión definitiva de actividad económica del establecimiento de comercio “Distribuidora Techo 3” que se viene desarrollando en el inmueble de la CALLE 33 A SUR # 78 D 63, para lo anterior se concede un término de 5 días hábiles. TERCERO: Oficiar al señor Comandante de la Octava Estación de Policía a efectos de que proceda a la materialización de la orden de policía impartida, CUARTO: Advertir al presunto infractor sobre el alcance penal que el incumplimiento de la presente decisión conlleva de conformidad con el artículo 224 del Código Nacional de Policía. QUINTO: Contra la presente providencia proceden los recursos de ley el de reposición para ante este

²² Páginas 407 a 412 del archivo pdf 05ContestacionSecretariaGobierno

mismo despacho y el de apelación para ante la Autoridad Administrativa Especial de Policía de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, quedando la decisión notificada en estrados. (Subrayado fuera de texto).

Aunado a ello, obra en el plenario una “*solicitud de aplazamiento*” radicada el 7 de febrero de 2024, en la cual el Dr. José Alejandro Martínez Parra en su condición de apoderado de la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** solicitó ante el **INSPECTOR 8E DISTRITAL DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY** lo siguiente: “*Solicito por medio del presente el aplazamiento de la audiencia pública que se llevaría a cabo el día 8 de enero de 2023 (sic), las razones por las cuales se solicita lo anterior y es que con pleno conocimiento que su despacho ya tiene mi mandante se encuentra en tratamiento médico como se anexa a la constancia de dicho tratamiento, no es posible asistir a la misma, por enfermedad que actualmente la acoge.*”²³.

Bajo los anteriores derroteros, es importante sostener que, tanto la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** como su apoderado judicial, el Dr. José Alejandro Martínez Parra, tenían conocimiento de que el 8 de febrero de 2024 se llevaría a cabo la audiencia pública ante el **INSPECTOR 8E DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**, de manera que, el hecho de que la accionante, para la calenda en que se adelantó la diligencia, se encontrase incapacitada²⁴, no le impedía al Dr. José Alejandro Martínez Parra comparecer a la diligencia en representación de la querellada y, si a bien lo tenía, formular los recursos respectivos a que hace alusión el numeral 4º del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016 o, en su defecto, la solicitud de nulidad de que trata el artículo 228 *ibidem*.

Así las cosas, el derecho fundamental al debido proceso no fue vulnerado por el **INSPECTOR 8E DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**, pues no está probado que haya sido su conducta la que haya impedido la comparecencia de la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** o, en su defecto, la de su apoderado judicial, el Dr. José Alejandro Martínez Parra, a la diligencia programada para el 8 de febrero de 2024, amén de que fuera en ese escenario en donde se formularan los recursos pertinentes.

Por el contrario, fue la misma parte accionante quien no ejerció el derecho de defensa dentro del término de ley, aún a pesar de que su participación en la actuación policiva se hacía a través de apoderado judicial, debiendo asumir las consecuencias adversas que se derivan de su inactividad.

Dicha circunstancia confirma el uso de la acción de tutela como un medio de defensa judicial alternativo y supletorio del medio ordinario previsto en el ordenamiento jurídico, pues fue

²³ Página 403 *ibidem*.

²⁴ Página 405 *ibidem*.

presentada con el fin de revivir términos concluidos y oportunidades procesales vencidas por la omisión de la parte actora en la asistencia de una diligencia, que, según se ha visto, ha sido aplazada y reprogramada en múltiples ocasiones.

Por otra parte, no puede la accionante desconocer que, el apoderado judicial de la otra querellada, la señora **RUT YANIRE SEGURA RODRÍGUEZ**, en la audiencia del 8 de febrero de 2024 presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación, el cual fue resuelto por la **DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICÍA** el 12 de marzo de 2024, a través de proveído 075, en donde resolvió:

***“PRIMERO: REVOCAR** la decisión proferida el 08 de febrero de 2024, por la Inspección 8 E Distrital de Policía por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO: ORDENAR** al A quo adelantar el procedimiento verbal abreviado conforme a lo considerado en la parte motiva de esta providencia.*

***TERCERO:** Contra la presente providencia no proceden recursos.*

***CUARTO:** Una vez notificada la presente decisión, regresen las diligencias al Despacho de origen para lo de su competencia.”*

Así las cosas, se tiene que, en la actuación policiva coexistió de manera simultánea el recurso de apelación con la presente acción de tutela, circunstancia que lleva a confirmar que la actuación policiva aún no ha finiquitado y, por tanto, la señora **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** aún tiene la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción, de manera que, la acción de tutela resultó anticipada para amparar un derecho fundamental que aún no se ha vulnerado o amenazado por parte de las accionadas.

Ahora, en gracia de la discusión, teniendo en cuenta que la querrela policiva distinguida con el radicado No. 2021584490102019E tuvo su origen en el comportamiento contrario a la convivencia señalado en el numeral 12 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016 que reza: *“Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para que fuere construida la edificación”*, es preciso señalar que la actuación tiene una connotación administrativa de carácter particular susceptible de ser controvertida mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-146 de 2022 señaló que, las funciones de policía tienen una función jurisdiccional o administrativa, dependiendo de la *“finalidad perseguida”*; así, si la finalidad de las actuaciones es *“la preservación del orden público, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social”*

se trata de una actuación meramente administrativa de las autoridades de policía y por tanto, los actos que se expidan en el marco de estos procesos son actos administrativos.

Contrario Sensu ocurre con aquellas actuaciones cuya finalidad es la de “resolver un conflicto inter partes, en el cual la autoridad de policía se comporta como un tercero imparcial”, v. gr. aquellos asuntos policivos relacionados con la protección de bienes inmuebles, la posesión, tenencia, servidumbre o domicilio, pues allí las autoridades de policía ejercen una función jurisdiccional, en virtud de lo normado en el inciso 4º del artículo 116 Superior y, por tanto, su nulidad deberá ajustarse a los supuestos del artículo 132 del Código General del Proceso.

En síntesis, si hipotéticamente la acción de policía distinguida con el radicado No. 2021584490102019E tuviese una decisión en firme y debidamente ejecutoriada, la accionante, luego de haber agotado los recursos de rigor, aún cuenta con acciones pertinentes e idóneas dentro del ordenamiento jurídico para ventilar las decisiones adoptadas por la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO** a través de su **DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE POLICÍA**.

En efecto, tiene la posibilidad de acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que se discute un acto administrativo particular, producto de lo que la actora considera un procedimiento que desconoce el derecho fundamental a la igualdad y los “derechos adquiridos” y al “principio de irretroactividad de la ley”.

En conclusión, además de los recursos pertinentes para controvertir las decisiones tomadas por el **INSPECTOR 8E DE POLICÍA DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY**, la accionante se encuentra habilitada para perseguir por la vía contenciosa administrativa la satisfacción de los derechos que considere conculcados por las acciones u omisiones de las entidades accionadas. Ello, por cuanto las actuaciones que la accionante considera ilegales son actos administrativos, al ser una manifestación del poder impositivo del Estado, motivo por el cual se itera, habrá de declararse improcedente la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela de **NUBIA ROCIO QUIROGA FORERO** en contra de la **ALCALDIA LOCAL DE KENNEDY**, el **INSPECTOR DE POLICÍA 8E**

DE LA LOCALIDAD DE KENNEDY y la **SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO**, frente al derecho fundamental al debido proceso, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

La impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: En caso de que la sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión. Una vez sea devuelta de la Corte Constitucional, tras haber sido excluida de revisión, archívese.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ