

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO PROMISCOU DE FAMILIA**

Villeta, Cundinamarca, dieciocho (18) de abril de dos mil veintidós (2.022).

Ref: Rad. No. 2022-0060, Acción de tutela de FRANKLIN YOHEY SOTO MIRANDA contra ALCALDIA MUNICIPAL e INSPECCION DE POLICIA DE VILLETA, CUNDINAMARCA. (Decide impugnación).
--

Asunto

Se decide la impugnación propuesta frente al fallo del 3 de marzo de 2.022, proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca, dentro de la acción de tutela de la referencia (Rad. de origen No. 2022-0054).

Antecedentes

Acudió a la jurisdicción la persona natural, quien actúa como representante legal de la entidad denominada SINTRANOCTUR, procurando con la presente vía la protección a los derechos fundamentales de dicha persona jurídica referentes al debido proceso, la legalidad, el acceso a la defensa, al juez natural y a la asociación sindical, entre otros.

En detalle, el accionante adujo que, mediante decisiones del 21 diciembre de 2.021 y del 2 de febrero de 2.022, las accionadas emitieron medidas correctivas de suspensión definitiva de la actividad comercial que se realiza en el inmueble ubicado en el kilómetro 1 de la vía Villeta a Guaduas, Cundinamarca, y la imposición de una multa tipo 4, y con la imposición de dichas sanciones se le están vulnerando los derechos ya indicados.

Refirió que algunos residentes de la Vereda La Masata de este municipio, incoaron querrela policiva en contra de SINTRANOCTUR, entidad en la cual él es representante legal, por la presunta violación a las normas de uso de suelo y a los requisitos legales para el desarrollo de actividades económicas abiertas al público, conforme lo establece el artículo 92 de la ley 1801 de 2.016.

Afirmó que en la audiencia prevista en la ley antes citada a la cual fue convocado, no se le permitió contradecir el video y el informe policial que originó la querrela de oficio, razón por la cual apeló, pero dicha decisión fue confirmada por la Alcaldía Municipal y que la Inspección accionada sustentó su decisión en pruebas que no practicó y adoptó decisión condenatoria sin que se conociera por su parte el informe génesis de la querrela elaborado por el comandante de la Estación de Policía de la Localidad, incluido el video adjunto.

Luego de la evacuación del trámite correspondiente, el juez de conocimiento decidió la tutela mediante el proveído atacado en el que resolvió negar el amparo por no haberse demostrado un perjuicio irremediable o que el plenario se

evidencie la necesidad de intervención urgente e inmediata del juez de tutela como mecanismo transitorio.

Seguidamente, dentro del término de ley el extremo accionante impugnó el fallo proferido en primera instancia, solicitando que este Despacho Judicial anule la sentencia del 3 marzo de 2.022 emitida por el a-quo arguyendo por falta de competencia para conocer del asunto y por ende petitionó se remitiera el entuerto al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, para que se pronunciara de fondo sobre la acción de tutela incoada. Ello ab initio.

Ahora, si el embate sobre la falta de competencia del a-quo no saliese avante, se peticona a esta instancia se revoque la sentencia atacada y en su lugar se restablezcan los derechos fundamentales de SINTRANOCTUR, de conformidad con los argumentos expuestos en el libelo.

Entonces, es a esta autoridad a quien corresponde responder las inconformidades expuestas por activa.

### Consideraciones

Pártase por recabar que este Juzgado es competente para conocer de la impugnación propuesta en razón de la naturaleza del asunto, que versa sobre la posible violación a los derechos fundamentales dentro del trámite de la imposición de sanciones a una actividad comercial y dado que el Juzgado de primera instancia corresponde a uno de rango municipal integrante del Circuito Judicial de Villeta, Cundinamarca.

Entonces, no existiendo pruebas por practicar, es del caso pronunciarse de fondo de la impugnación presentada.

De conformidad con el artículo 86 constitucional, todas las personas están legitimadas para interponer acción de tutela ante los jueces para la protección de sus derechos fundamentales, bien sea actuando directamente o por medio de otra persona que actúe a su nombre. En dicha senda, el artículo 10 del decreto 2591 de 1.991, establece que dicha acción constitucional *“podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...”*. Y claramente, la acción de marras solo es posible si la ley o cualquier reglamento jurídico interno no contempla una herramienta para salvaguardar la prerrogativa vulnerada o amenazada, y ello equivale a decir que tiene un carácter subsidiario.

Ahora, la cuestión ya descrita sucintamente deja como objetivo resolver dos cuestiones principales a saber: La primera, la determinación de la autoridad competente para conocer de una acción de tutela propuesta en contra de autoridades del orden municipal que tramitan procesos policivos sancionatorios. Y la segunda, la respuesta a proporcionar a los embates formulados frente al fallo de instancia.

Entonces, acometiendo al primer bloque, en estricto sentido no ofrece discusión que todos los jueces de la República, esto es, desde los jueces municipales hasta las Altas

Cortes, tienen la competencia para conocer de las acciones de tutela. Ello es ineludible. Empero, lo que aquí acontece es que el impugnante confunde reglas de competencia con reglas de reparto en materia de tutela.

Entonces, frente a las reglas de reparto, no reglas respecto de las reglas de competencia, la acción que se enfila en contra de las autoridades del orden municipal o departamental deben ser conocidas por los juzgados igualmente del orden municipal (jueces municipales). Ello como lo enseña en la actualidad el decreto 333 de 2.021. El texto en mención en lo pertinente reza lo siguiente:

*“ARTÍCULO 1°. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015. Modifíquese el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, el cual quedará así:*

*“ARTÍCULO 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela. Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeren sus efectos, conforme a las siguientes reglas:*

***“1. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.”***  
(Subrayas y negrillas ajenas al texto de origen).

Es decir, si se observa el punto desde la determinación del sujeto pasivo de la acción constitucional, la respuesta luce evidente pues siendo la Inspección y la Alcaldía accionadas, por naturaleza y determinación constitucional, autoridades del orden municipal, las acciones de tutela que contra ellas se propongan deber ser “repartidas” a los Despachos establecidos en la nomenclatura legal transcrita.

Empero, pese a esa primera conclusión, no puede decirse que esas autoridades en su labor de vigilancia y control del funcionamiento de establecimientos de comercio y de actividades comerciales desarrolladas dentro de su ámbito territorial de su competencia tengan un carácter judicial, pues tales tareas son estrictamente administrativas, tal como lo determina la misma ley y en específico la ley 232 de 1.995. Así lo ilustró la Corte Constitucional en su sentencia T-099 de 2.016, así:

“... En lo concerniente a los deberes de control y seguimiento que deben realizar las entidades municipales sobre los establecimientos de comercio, el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 *“por medio de la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales”*, le impuso a éstas autoridades, la obligación de verificar los requisitos contenidos en esta normativa para su funcionamiento, de manera que de no llegarse a cumplir alguno de ellos, la autoridad municipal puede adoptar alguna de las siguientes medidas:

- “1. Requerir por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.*
- 2. Imponer multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendario.*
- 3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, hasta por un término de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de ley.*

*4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la Ley”.*

Y a su vez, nótese que en la sentencia aludida por el mismo actor e impugnante, la sentencia T-176 de 2.019 de la Corte Constitucional, aclara que pueden asimilarse a procesos judiciales ciertos trámites específicos como los relativos a la decisión de amparos policivos a la posesión, a la tenencia o a una determinada servidumbre, pero allí no se encuentra la labor referida a la vigilancia de los establecimientos de comercio. Por ende, la razón expuesta por el inconforme es equivocada.

Las investigaciones que realizan las accionadas que a su vez pueden culminar en pronunciamientos sancionatorios no tienen un componente judicial y ello lleva a la ineludible conclusión sobre su naturaleza administrativa y sobre el acierto en lo que atañe al reparto del conocimiento del asunto al Juzgador de primera instancia.

Aclarado el primer punto, resulta imperativo acometer las críticas al fallo de instancia, las que a su vez gravitan en los puntos que a continuación se resumen:

En primer lugar, el actor entendió que la decisión sancionatoria cuestionada, emitida por la Inspección Municipal de Policía de la localidad y confirmada por la Alcaldía Municipal, teniendo un carácter policivo asimilable a una decisión judicial, no es posible atacarla mediante la acción judicial administrativa de nulidad o de nulidad acumulada a la de restablecimiento del derecho. Por ende, no tendría el apelante otro medio de defensa o de cuestionamiento a los razonamientos de las autoridades administrativas más que la acción de tutela en si misma. De lo dicho modo, la acción de tutela resulta ser el único medio disponible para reversar el desafuero en el que han incurrido, en su sentir, las autoridades municipales demandadas.

En segundo lugar, y entendiendo el mismo impugnante que los actos administrativos que le perjudican no se asimilan a decisiones judiciales, se da a la tarea de transcribir en extenso sin hacer los verdaderos límites de las transcripciones, de las sentencias T-0092, T-006 de 1.992 y T-051 de 2.016, en las que se da cuenta que en principio la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para atacar decisiones de dicha índole, sino que se precisa emprender a dicho respecto la acción judicial contenciosa administrativa. Empero, tal regla general tiene ciertas excepciones con son las que acontecen en las siguientes situaciones: (i) La presencia de un acto administrativo manifiestamente arbitrario o manifiestamente contrario a la normatividad vigente; (ii) Cuando la acción judicial no proporciona una eficaz y pronta protección a los derechos a salvaguardar.

Con esos fundamentos, se hace la siguiente ilustración o conclusión en el punto:

*“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 del sindicato.*

*“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 la sanción.*

*“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) puede generar en el accionante con ocasión de las normas que consagran los efectos respecto de su incumplimiento.*

*“Adicionalmente, de acuerdo con los hechos expuestos, la sanción impuesta en este evento por la autoridad de policía configuró, en principio, un acto manifiestamente arbitrario frente a los derechos del accionante, por lo que exigirle que acuda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que requiere el pago de honorarios a un abogado, puede resultar más oneroso para el actor que el valor propio de la multa, y de esta manera desproporcionado, lo que se une al hecho de que de acuerdo con el escrito inicial, el actor de buena fe confió en la acción de tutela como el medio idóneo para la protección de sus derechos fundamentales.*

*“De forma concurrente, más allá de una controversia de contenido económico, la Corte examina el caso de un ciudadano frente a la presunta arbitrariedad estatal por parte de la autoridad de policía, que no puede dejar de estudiar so pretexto de la existencia de otros medios de defensa.”*

Y en tercer lugar, acompasado a las razones anteriores, resulta procedente aludir al siguiente párrafo:

*“Manifiesta el Juez que es muy clara y evidente la legalidad de la actuación y la decisión de la Inspección de Policía y que por ello no se vulneró derecho fundamental alguno, cimentando dicha afirmación en que la autoridad de policía asistió a la queja de algunos habitantes y que debía restablecer el orden público, por lo demás, era forzoso acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Conclusión no soportada por el Juez de tutela bajo algún argumento válido, entrando incluso al terreno de la falacia, puesto que si a su juicio existe otro medio de defensa judicial o si la Inspección de Policía actuó para restablecer el orden público, tales premisas no conducen indefectiblemente a la deducción o siquiera a la inferencia de la inexistencia de vulneración de derechos y garantías constitucionales, omitiendo el análisis de fondo de la totalidad de los argumentos expuestos en el escrito de tutela, obviando asuntos de importante relevancia como el carácter jurisdiccional de la decisión de la Inspección de Policía, el cumplimiento del requisito de la subsidiariedad, la eficacia o idoneidad de los aparentes otros medios de defensa judicial y la vulneración de los derechos fundamentales, este último aspecto vital de la decisión.”*

Para resolver los embates anteriores a la decisión constitucional cuestionada, debe partirse de una base cierta que curiosamente y en últimas, también encuentra beneplácito o aceptación en quien los propone: la cuestión relativa a las sanciones impuestas al establecimiento de comercio que importa al sindicato actor tiene una naturaleza administrativa, luego los actos decisorios emitidos en su transcurso son completamente demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por ese potísimo motivo, el camino a emprender para cuestionar las sanciones impuestas en la investigación administrativa no es, prima facie, la acción de tutela.

Pero amén de ese postulado, casi que las diferentes providencias citadas por el mismo impugnante no hacen más que proporcionar la razón al Juzgador de instancia pues los dos eventos en los cuales podría excepcionalmente abordarse el estudio de la acción de tutela, no tienen lugar.

En específico, no puede decirse que el fundamento principal del cierre del establecimiento denominado SEPTIMO CIELO, luzca antojadizo o arbitrario, sino que por el contrario resulta ser muy jurídico y es el siguiente: las actividades que allí se desarrollan no se encuentran permitidas en el sector. En otras palabras, no se cumple por parte de dicha actividad o de dicho comercio el requisito relativo al uso del suelo y ello impone el decreto de su cierre.

Por ende, si se pretende emprender la discusión jurídica respecto de la legalidad de la actividad que se desarrolla en SEPTIMO CIELO, legalidad entendida como que aquella esté dentro de las enlistadas en la normatividad vigente para el municipio de Villeta, Cundinamarca, no es cuestión que deba desatar el Juez de Tutela, sino que tal tarea debe ser evacuada por el Juez Administrativo.

Y de otro lado, no se enlistan los motivos por los cuales la acción contencioso administrativa no sería eficaz para proteger los derechos presuntamente conculcados, máxime cuando en ese tipo de contiendas se pueden petitionar ciertas cautelas y entre ellas la suspensión provisional de los actos administrativos. Entonces, no puede negarse que era carga de la actora explicar con suficiencia el porqué el camino jurídico natural de protección era inidóneo y ello determina la desatención al precepto de subsidiariedad de la acción de tutela.

De lo dicho y corriendo el serio riesgo de redundar, en cuanto a la procedencia de las solicitudes de amparo en las que se pretenda controvertir un acto administrativo, se ha precisado que el juez debe tener en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció también el medio de control de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho como mecanismos de control de las decisiones de las autoridades estatales.

Por lo tanto, en el evento en que un sujeto considere que hay una afectación de un derecho subjetivo por causa de un acto administrativo, este cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa y promover la nulidad de la decisión y, adicionalmente, también puede solicitar el restablecimiento de la garantía vulnerada<sup>1</sup>. Bajo ese orden, se podría afirmar que la tutela en estos casos es improcedente, al existir otros mecanismos judiciales para conjurar la vulneración<sup>2</sup>.

En consecuencia, se recalca la acción de tutela es improcedente para controvertir actos administrativos en vista de que en el ordenamiento jurídico existen mecanismos judiciales ordinarios para discutir las actuaciones de las autoridades administrativas. En línea con lo expuesto, se reitera que, el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), dispone que *“toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho (...)”*.

Igualmente, el artículo 229 del mismo código establece que en cualquier proceso declarativo el juez podrá decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger provisionalmente los derechos subjetivos que se pueden ver afectados,

---

<sup>1</sup> Al respecto, ver el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA.

<sup>2</sup> Al respecto, ver sentencias T-703 de 2012 y T-146 de 2019.

antes de que se notifique el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

Así las cosas, teniendo en consideración lo expuesto, la jurisdicción contencioso administrativa, a través de sus medios de control, cuenta con las herramientas jurídicas idóneas y eficaces para materializar el amparo de garantías fundamentales por medio de jueces especializados sobre la materia y medidas cautelares para evitar una afectación mayor<sup>3</sup>.

Entonces, de la actuación del juez de conocimiento debe decirse que fue acertada en lo relativo a la valoración de las pruebas necesarias, pues es su deber buscar los elementos de juicio fácticos que, mediante la adecuada información, le permitan llegar a una convicción seria y suficiente para fallar en derecho y no precipitarse a pronunciarse sobre el fondo de un asunto dando por verdadero todo lo que se afirma por parte del accionante o su contraparte.

Sobre la decisión que en últimas corresponde a la revisión por parte de esta instancia, se encuentra que la acción fue bien denegada.

En conclusión, con base en los procedimientos adelantados por la Inspección de Policía y la decisión tomada por la Alcaldía Municipal, no se ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante, quien tienen la posibilidad de que en demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Juzgado Administrativo correspondiente, sus pretensiones sean satisfechas, toda vez que se demuestra en el plenario y así también lo avizoró el A-quo, la impertinencia de la acción constitucional invocada, pues en ningún momento se demostró documentalmente afectación a los derechos fundamentales, y más bien si se estableció que el accionante como administrador del establecimiento de comercio “Séptimo Cielo”, ab initio y respetando un criterio posterior que pueda en contrario proporcionar la autoridad judicial contencioso administrativa, ha violado los preceptos del uso de suelo, así como los requisitos legales para el desarrollo de actividades económicas abiertas al público, conforme lo establece el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca.

### Decisión

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Promiscuo de Familia de Villeta, Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### Resuelve

Primero: Confirmar el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Villeta, Cundinamarca, del 3 de marzo de 2.022.

---

<sup>3</sup> Ver sentencia T-146 de 2019.

Segundo: Notifíquese por Secretaría virtualmente esta decisión a los interesados en el término que establece la ley o por el mecanismo más expedito y eficaz.

Tercero: Remítase la presente actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase,

Firmado Por:

**Jesus Antonio Barrera Torres**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado De Circuito**  
**Promiscuo 001 De Familia**  
**Villeta - Cundinamarca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **be73f31f5bf81ee0e0c0921695637f617cb79e5cbc9ebfa027609337b951bfa8**  
Documento generado en 18/04/2022 08:34:05 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>