Sentencia T-176/19

DEBIDO PROCESO EN QUERELLA POLICIVA

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia en caso de proceso policivo que no tiene otro mecanismo de defensa judicial

INSPECTOR DE POLICIA-Autoridad administrativa que excepcionalmente ejerce función jurisdiccional

Los inspectores de policía son autoridades administrativas que excepcionalmente ejercen función jurisdiccional, a la luz de lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política. En este sentido, la Corte ha reconocido que "cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales".

IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES EN PROCESO POLICIVO- Reglas en relación con la suspensión por impedimento o recusación

DEBIDO PROCESO EN QUERELLA POLICIVA-Vulneración por la no suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación formulada por la accionante

DEBIDO PROCESO EN QUERELLA POLICIVA-Vulneración por cuanto privó a la interviniente de manera arbitraria, de las oportunidades procesales y los recursos de ley para ejercer su derecho de defensa

Referencia: Expediente T-7.040.353

Acción de tutela instaurada por la Fundación Mario Santo Domingo y la Fiduciaria Bogotá S.A. en contra de la Alcaldía de Cartagena y de los Inspectores de Policía Rural de La Boquilla (Lisardo del Río González y Geidys Velásquez Puerta) y de Bayunca (Luis Alberto Mendoza Ferrer)

Magistrado ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. *Síntesis del caso*. El 16 de junio de 2017, Francisco Vera Pallares y Manuel Hernández Vergara (en adelante, los querellantes) presentaron querella de amparo policivo respecto de 5 predios ubicados en el corregimiento de Bayunca, del distrito de Cartagena de Indias, en contra de Jesús Babilonia Torres (en adelante, el querellado) y de otras personas indeterminadas. Esta querella se instauró ante la Inspección de Policía Rural de Bayunca (en adelante, la Inspección de Bayunca), con el objeto de que "*cesaran los actos que afectan la posesión* [del querellante] *y se le proteja el derecho de uso y goce*" sobre los predios referidos[1]. La Fundación Mario Santo Domingo (en adelante, la Fundación) se hizo parte en este proceso y alegó ser legítima propietaria y poseedora de los predios objeto de la querella. Sin embargo, mediante el fallo de 26 de febrero de 2018, la Inspección de Bayunca concedió el amparo policivo solicitado por los querellantes e impuso la medida correctiva de "[r]*estitución y protección de bienes inmuebles*" al querellado y a las "*personas indeterminadas que se hicieron parte en la actuación procesal*"[2]. En su escrito de tutela, la Fundación alega que se presentaron graves irregularidades en el trámite de esta querella, que vulneraron su derecho fundamental al debido proceso.

I. Antecedentes del trámite policivo

2. *Presentación de la querella*. El 16 de junio de 2017, los querellantes instauraron ante la Inspección de Bayunca una querella por perturbación a la posesión y a la tenencia de 5 predios[3], respecto de los cuales manifiestan ejercer la posesión real, material y pacífica "*desde hace más de diez (10) años*"[4]. En este escrito, los querellantes sostuvieron que, el 17 de mayo de 2017, el querellado y otras personas "*con machetes, palas, alambres, púas, rastrillos, cavadores etc. (…)* [reclamaron] *que esos lotes de terreno les pertenecían porque una persona de la cual no se conoce su nombre les había vendido (…), seguidamente realizaron actos vandálicos procediendo a tumbar el cercado y cultivos de pan coger (yuca, plátano, maíz)*"[5].

3. *Admisión de la querella*. Tras presentarse impedimento por parte de la Inspectora de Bayunca, Heyzelt Ortega Leal[6], y surtirse el trámite correspondiente[7], mediante el Auto de 30 de agosto de 2017, el inspector de

---

[1] Cno. 2, fl. 6.
[2] Cno. 2, fl. 35.
[3] En el escrito de querella, los querellantes solo indicaron los linderos, la ubicación y el área total aproximada de los 5 predios, sin identificarlos con su cédula catastral o matrícula inmobiliaria.
[4] Cno. 2, fl. 8.
[5] Cno. 2, fl. 10.
[6] Cno. 1, fl. 169. El 8 de agosto de 2017, la Inspectora de Bayunca, Heyzelt Ortega Leal, se declaró impedida para continuar con el trámite de esta querella policiva, en aplicación de la causal prevista por el numeral 14 del artículo 141 del Código General del Proceso (en adelante, CGP).
[7] Cno. 1, fls. 171 a 173. Se dispuso la remisión del expediente a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Cartagena, autoridad esta que "*ordenó el envío del presente asunto a la Inspección*

policía rural de La Boquilla, Lisardo del Río González (en adelante, el Inspector de La Boquilla), (*i*) aceptó el impedimento y asumió la competencia sobre este asunto[8]; (*ii*) admitió la correspondiente querella policiva; (*iii*) dispuso que la audiencia pública y la diligencia de inspección ocular[9] se llevarían a cabo el 8 de septiembre de 2017; (*iv*) designó como perito a Erasmo Reyes Cañate; (*v*) reconoció personería jurídica al apoderado de los querellantes; (*vi*) ordenó fijar el aviso en el lugar de los hechos, con el fin de notificar a las personas determinadas e indeterminadas del auto que avocó conocimiento; y, finalmente, (*vii*) notificó al personero distrital de asuntos policivos[10].

4. *Audiencia pública y diligencia de inspección ocular*. Los días 8 y 15 de septiembre de 2017, el inspector de La Boquilla llevó a cabo la referida audiencia pública, en la cual: (*i*) verificó el nombre de las personas que se encontraban en los lotes objeto de la querella y dejó registro fotográfico; (*ii*) otorgó tanto al quejoso como a los presuntos infractores, entre ellos, a los apoderados de la Fundación, "*veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas*"[11]; *(iii)* corrió traslado de este asunto al personero distrital para asuntos policivos; (*iv*) formuló el cuestionario que debía resolver el perito en su respectivo dictamen[12]; (*v*) invitó a las partes a conciliar; (*vi*) practicó la inspección ocular, en compañía de las partes y del perito, y (*vii*) suspendió el trámite de la audiencia para continuarla en una sesión siguiente, por lo cual

---

de Policía del corregimiento de la Boquilla por ser la siguiente en turno y en el grado correspondiente para su conocimiento".

[8] Ley 1564 de 2012, art. 144.

[9] Artículo 223 del Código Nacional de Policía y Convivencia (en adelante, CNPC).

[10] Cno. 1, fls. 174 a 176.

[11] Ley 1801 de 2016, Art. 223, numeral 3. Dentro de esta audiencia, intervinieron, además, los siguientes sujetos: (*i*) El abogado Fabián Valdez, en representación de Orlando León Peroza, quien explicó que su poderdante ha desarrollado actos de posesión material sobre un lote de terreno de 3.6 hectáreas. Además, solicitó la nulidad de la actuación, toda vez que el impedimento aceptado a la Inspectora de Bayunca no tenía el suficiente sustento probatorio, ni configuraba ninguna de las causales previstas por el artículo 141 del CGP; (*ii*) el abogado Luis Castro, en representación de Liliana, Pedro, Wilmer y Yadira Hernández, así como de Javier González, indicó que sus poderdantes son "*coposeedores*" materiales de los lotes objeto de la querella. Además, controvirtió los argumentos del apoderado de la Fundación, en el sentido de que las capturas fueron declaradas ilegales y por ello continúan ejerciendo la posesión material de dichos inmuebles; (*iii*) Carlos Rincón, apoderado de María Isabel y Miguel Hernández, quien también señaló que sus poderdantes son "*coposeedores con los querellantes*". Por otra parte, señaló que Orlando Peroza no tiene legitimación para actuar dentro del trámite, por cuanto el bien sobre el que ejerce actos de posesión material no corresponde a los predios objeto de la querella. Por último, rechazó los argumentos presentados por la Fundación, para lo cual aportó copia de una denuncia presentada en contra del entonces representante legal de dicha entidad, de una comunicación enviada por la Fundación mediante la cual convoca a sus clientes a participar en una reunión para discutir sobre la "*ocupación*" del predio y una queja presentada ante la Procuraduría, en la cual se "*denuncia abuso de la policía en el predio objeto de litigio*"; (*iv*) Carlos Otálvaro, apoderado de los querellantes, quien explicó la forma como sus poderdantes han adquirido los lotes aludidos y han ejercido, desde ese momento, la posesión pacífica, tranquila e ininterrumpida. Además, hizo referencia a los argumentos expuestos por la Fundación y concluyó que dicha entidad ha impuesto "*bajo el uso intimidatorio de la fuerza (…) una posesión que no ostenta (sic), ignorando el statu-quo que fue decretado por su despacho (…)*"; (*v*) Iván Otero, en representación de Guido, Manuel y Marco Hernández, solicitó que se le diera traslado de la querella y los demás elementos procesales que obran dentro del trámite y se opuso a las pretensiones de los querellantes, y (*vii*) el Procurador Distrital para asuntos policivos inicialmente exhortó al inspector de policía a adoptar todas las decisiones de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente. Posteriormente, dejó constancia de "*que se ha ingresado al bien inmueble objeto de esta querella (…) por acceso que se hace atravesando un lote de terreno o bien inmueble ubicado a un costado de donde nos encontramos practicando esta diligencia. Solicitándole al señor Inspector que al momento de resolver o cuando lo considere conveniente se sirva aclarar esta situación de ingreso*". Por último, solicitó que se tuviera en cuenta la existencia de varios amparos policivos dictados sobre los lotes objeto de la querella.

[12] Cno. 1, fls. 179 a 193.

decretó el "*statu quo*" sobre los 5 predios objeto de la querella[13]. En esta audiencia, los apoderados de la Fundación allegaron múltiples pruebas documentales con las que pretendían demostrar la propiedad de su poderdante respecto de los predios objeto de la querella[14]. Adicionalmente, indicaron que habría operado el fenómeno de la cosa juzgada, por cuanto, en el año 2009, en un proceso de la misma naturaleza, se ordenó, en favor de la Fundación, el cese inmediato de toda perturbación sobre los bienes objeto de esta nueva querella. Por último, sostuvo que la Fundación había promovido múltiples denuncias penales por el delito de perturbación de la posesión.

5. *Dictamen, objeción y citación a audiencia*. El 10 de octubre de 2017, el perito rindió su dictamen ante la inspección de La Boquilla, el cual fue objetado por la Fundación el 24 de octubre de 2017. Con su escrito de objeción, la Fundación (*i*) allegó un nuevo estudio técnico y (*ii*) advirtió la falta de traslado del aludido dictamen pericial. Por tal razón, mediante el auto de 5 de enero de 2018[15], notificado en el estado de 9 de enero del mismo año, una nueva inspectora de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta, programó la "*audiencia de traslado de informe pericial y recepción de testimonios*" para el 12 de enero de 2018, a las 2 pm[16].

6. *Recusación*. El 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, el apoderado de la Fundación radicó el escrito mediante el cual le solicitó a la Inspectora de La Boquilla "*que se declare impedida o, en su defecto, quedar recusada (…) en relación con el trámite y conocimiento del proceso policivo de la referencia*"[17]. Lo anterior, por cuanto la doctora Velásquez, "*en calidad de apoderada judicial y con interés jurídico en favor de los señores Francisco Vera Pallares y Manuel Hernández Vergara (hoy querellantes en el presente proceso), realizó peticiones jurídicas*". En particular, mencionó que, el 4 de julio de 2017, Geidys Velásquez Puerta presentó, en representación de los querellantes, un derecho de petición a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, a la Secretaría de Planeación Distrital y a la Inspección de Policía Urbana de El Pozón. Según se

---

[13] Art. 79. Par. 4. del CNPC. "*Cuando por caso fortuito o fuerza mayor demostrados, excepcionalmente deba suspenderse la audiencia pública, la autoridad competente decretará el statu quo sobre los bienes objeto de la misma, dejando constancia y registro documental, fijando fecha y hora para su reanudación*".

[14] La Fundación aportó las siguientes pruebas documentales: (*i*) las denuncias realizadas al CAI Flor del Campo, en las que se solicita la intervención de la Policía para resguardar la posesión de los predios favorecidos con el amparo policivo dictado en el año 2009; (*ii*) la denuncia penal presentada ante la Fiscalía General de la Nación por el delito de perturbación de la posesión; (*iii*) las facturas por los servicios de vigilancia prestados a dichos predios; (*iv*) los informes de la empresa de vigilancia ISNP, correspondientes a los años 2016 y 2017; (*v*) las facturas del impuesto catastral con nota de pago; (*vi*) las resoluciones proferidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante las cuales se califican como de utilidad pública los lotes de terreno objeto de la querella, por hacer parte del Macro Proyecto Ciudad del Bicentenario; (*vii*) la sentencia dictada por el Juzgado 2 Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento que resuelve la impugnación presentada en contra del fallo que negó la tutela presentada por uno de los querellantes en contra del amparo policivo dictado en el año 2009; (*viii*) la medida de protección dictada por la Fiscalía General de la Nación a favor de Roger Carrasco Villegas; (*ix*) el contrato de trabajo suscrito por la Fundación con Roger Carrasco para las labores de mantenimiento y vigilancia, así como (*x*) una certificación laboral expedida por la Dirección financiera y Administrativa de la Fundación y copia de la sentencia T-193 de 2012. Adicionalmente, solicitó los testimonios de Charlis Francisco Contreras Mendoza, Luis Alberto Patrón Causil y Roger Carrasco Villegas.

[15] Cno. 1, fls. 234 y 235.

[16] Cno. 1, fl. 234. Esta fue la primera actuación de la recién nombrada funcionaria, según las pruebas obrantes en el expediente.

[17] Cno. 1, fls. 235 a 243.

afirma en la solicitud de tutela, al momento de radicar la recusación, la inspectora le dijo al apoderado "*(…) precisamente me iba a excusar para el tema de hoy ya estoy leyendo jurisprudencia y estoy viendo la norma para no caer en errores, porque si me toca declararme impedida pues por ley, en base en derecho (sic) hacerlo cuestiones (sic) me llegó el escrito me sirve (sic) de una u otra forma para el tema de que la audiencia no se realice hoy y me dé términos para yo estudiar*"[18].

7. *Audiencia de traslado del informe y recepción de testimonios*. El mismo 12 de enero de 2018, a las 2 pm, la Inspectora de La Boquilla instaló la audiencia de traslado de informe pericial y recepción de testimonios[19], en la cual: (*i*) dispuso que la petición de declaratoria de impedimento o recusación "*no permite suspender la diligencia programada para el día de hoy*", toda vez que, en aplicación del artículo 145 (2) del CGP[20], la diligencia solo "*se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración*"; (*ii*) rechazó las solicitudes y alegatos presentados en la audiencia de 15 de septiembre de 2017, por los apoderados de la Fundación, de Orlando León, así como de Guido, Manuel y Marco Hernández[21] y (*iii*) corrió traslado del dictamen pericial, "*para que las partes ejerzan su derecho de contradicción y el derecho de defensa*". Las partes no objetaron el dictamen pericial[22]. Finalmente, la inspectora suspendió la audiencia "*para ser continuada en fecha que se fijará por auto separado*".

8. *Impedimento*. Mediante el Auto del 15 de enero de 2018, la inspectora de La Boquilla manifestó "*que es procedente que la suscrita se declare impedida (…) de acuerdo a lo contemplado en el Art. 141 numeral 2 [*del CGP*] 'haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su conyugue, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente'*"[23]. Este auto fue notificado mediante el estado de 16 de enero de 2018[24].

9. *Asunción de conocimiento y citación a audiencia*. Tras surtirse el trámite correspondiente[25], el 20 de febrero de 2018, el inspector de Bayunca, Luis

---

[18] Cno. 1, fl. 11. Además, el apoderado de la Fundación aportó un CD que supuestamente contiene la grabación de esta conversación.
[19] Cno. 1, fls. 245 a 248.
[20] Art. 145 del CGP. "*Suspensión del proceso por impedimento o recusación. El proceso se suspenderá desde que el funcionario se declare impedido o se formule la recusación hasta cuando se resuelva, sin que por ello se afecte la validez de los actos surtidos con anterioridad.// Cuando se hubiere señalado fecha para una audiencia o diligencia, esta solo se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración*".
[21] En esta audiencia se indicó que se resolvían, entre otras, la petición de la Fundación, quien alega ser la legítima propietaria de los lotes objeto de la querella policiva y, además, existir un amparo policivo anterior respecto de los mismos bienes.
[22] Se corrió traslado a Carlos Otálvaro, apoderado de los querellantes, a Luis Enrique Castro y Carlos José Rincón, apoderado de las partes indeterminadas.
[23] Cno. 1, fl. 249.
[24] Cno. 1, fl. 250.
[25] El expediente fue enviado a la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Cartagena, autoridad que asignó el conocimiento de este trámite a la inspección de policía de Las Palmeras. No obstante, este último inspector remitió las diligencias a la inspección de Bayunca, dado que la funcionaria que

Alberto Mendoza Ferrer, avocó el conocimiento de este proceso policivo y programó la continuación de la audiencia de traslado de informe pericial y recepción de testimonios para el 23 de febrero del mismo año[26]. Este auto fue notificado mediante el estado del 21 de febrero de 2018[27].

10. *Segunda sesión de la audiencia de traslado del informe y recepción de testimonios*. El viernes 23 de febrero de 2018, el Inspector de Policía instaló la audiencia programada[28], verificó la asistencia de las partes y "*ante la no comparecencia de Jesús Babilonia Torres y personas indeterminadas ni la comparecencia del Dr. Jorge Enrique Mateus (sic) Amaya, reconocido apoderado de la Fundación Mario Santo Domingo ni la del Dr. Carlos José Rincón y el Dr. Luis Enrique Castro y aprobación del querellante se espera por un término de 30 minutos (…) sin que a la misma comparecieran los antes mencionados, quienes no allegaron justificación de su ausencia, ni comprobando la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor para justificar su inasistencia. Este despacho llama* [a] *los teléfonos (…) que reposan en* [el] *expediente para tratar de contactar a los no asistentes (…) pero los mismos aparecen apagados*".

11. En dicha audiencia, el inspector (*i*) recibió la "*ratificación de los testigos*" Orlando Novoa y Hernando Olivo, las cuales versaron sobre sus propias manifestaciones contenidas en las declaraciones extra juicio, aportadas como anexos de la querella; (*ii*) otorgó el uso de la palabra a Carlos Otálvaro, apoderado de los querellantes, para la presentación de sus alegatos de conclusión; (*iii*) advirtió acerca de la aplicación del artículo 372 del CGP[29], en relación con la justificación que pueden presentar las partes en caso de inasistencia a la audiencia; y, finalmente, (*iv*) programó la continuación de esta diligencia para el 26 de febrero de 2018.

12. *Fallo*. El lunes 26 de febrero de 2018, el inspector de Bayunca instaló la audiencia y dictó fallo con fundamento en lo previsto por el artículo 223 (Par. 1.) del CNPC[30]. En este fallo, el inspector (*i*) concedió el amparo policivo a la

---

inicialmente se había declarado impedida ya no fungía como inspectora y, por el factor territorial de competencia, a dicha inspección le correspondía tramitar el asunto policivo en cuestión.

[26] Cno. 2, fl. 217.

[27] Cno. 2, fl. 219.

[28] Cno. 2, fls. 1 a 5.

[29] CGP, art. 372 "*3. Inasistencia. La inasistencia de las partes o de sus apoderados a esta audiencia, por hechos anteriores a la misma, solo podrá justificarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa. Si la parte y su apoderado o solo la parte se excusan con anterioridad a la audiencia y el juez acepta la justificación, se fijará nueva fecha y hora para su celebración, mediante auto que no tendrá recursos. La audiencia deberá celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes. En ningún caso podrá haber otro aplazamiento. Las justificaciones que presenten las partes o sus apoderados con posterioridad a la audiencia, solo serán apreciadas si se aportan dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que ella se verificó. El juez solo admitirá aquellas que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias procesales, probatorias y pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia. En este caso, si el juez acepta la excusa presentada, prevendrá a quien la haya presentado para que concurra a la audiencia de instrucción y juzgamiento a absolver el interrogatorio*".

[30] CNPC, art. 223 Par. 1. "*Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar 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*

parte querellante; (*ii*) impuso la medida correctiva de "*restitución y protección de bienes inmuebles*", prevista en el artículo 190 de la Ley 1801 de 2016, a Jesús Babilonia Torres y a las personas indeterminadas que hicieron parte de la actuación procesal; (*iii*) advirtió acerca de la procedencia de los recursos de ley, y (*iv*) dispuso que "*las partes quedan notificadas en estrados*" [31]. Contra el fallo no se interpuso recurso alguno.

13. *Fundamentos del fallo*. Los fundamentos de dicha decisión fueron los siguientes: *(i)* los predios inspeccionados son los mismos "*objeto de la querella"; (ii) "los querellantes han venido ejerciendo la posesión sobre el bien donde se practicó la inspección ocular"; (iii) "los querellantes han ejercido actos de señor* [y] *dueño tales como* (sic) *la explotación económica a través de labores de pastoreo con ganado vacuno, ganado porcino y la cría de animales* [de] *corral";* y, finalmente, *(iv) "dicha posesión se había realizado de manera pacífica y pública y de eso puede presumir por las diferentes construcciones encontradas y así señaladas en el informe pericial al igual que el tiempo aproximado de su antigüedad*". Justamente una de las pruebas en las que se fundó este fallo fue el dictamen pericial cuyo traslado se corrió en la audiencia de 12 de enero de 2018.

14. *Solicitud de nulidad*. El 20 de marzo de 2018, la Fundación solicitó la declaratoria de nulidad de la actuación a partir de la primera audiencia pública (8 y 15 de septiembre de 2017) o, de manera subsidiaria, a partir de las audiencias de 12 de enero de 2018 o de 23 de febrero del mismo año[32]. Esta solicitud se fundó en tres presuntas irregularidades de la actuación de policía. Primera, la "*falta de designación de curador ad litem para los querellados indeterminados*". Segunda, "*las actuaciones surtidas por parte de la Inspectora de Policía Rural de La Boquilla (…) en punto a no declararse impedida oportunamente para conocer del proceso policivo*", a pesar de haber "*actuado como abogada de los querellantes*". Finalmente, la "*violación del principio de ejecutoria de las actuaciones procesales, el de acceso a la administración de justicia, legalidad y desconocimiento del precedente*", por cuanto el Inspector de Policía de Bayunca no le permitió el "*acceso del expediente y la entrega de información sobre lo que acontecía en el mismo*".

15. *Rechazo de la solicitud de nulidad*. El 21 de marzo de 2018, el Inspector de Policía Rural de Bayunca rechazó de plano la solicitud de nulidad de la Fundación, dado que no fue presentada oportunamente[33]. Además, señaló que "*le dio aplicación al* (sic) *parágrafo 1º del artículo 223 del CNPC que dice que ante la no comparecencia injustificada del presunto infractor a la audiencia del*

---

adicional". Sentencia C-349 de 2017. Declara exequible dicha disposición "*en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia*".

[31] Cno. 2, fls. 6 a 35.

[32] Cno. 2, fls. 38 a 62.

[33] Cno. 2, fls. 63 y 64.

proceso verbal abreviado, la autoridad de policía 'tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia', y si no es necesario decretar pruebas, con fundamento en esta presunción y los elementos probatorios obrantes, en la misma audiencia puede entrar a decidir de fondo".

16. El siguiente cuadro sintetiza las actuaciones del trámite policivo referido:

Querella policiva de perturbación de la posesión – Principales actuaciones	
16 de junio de 2017	Presentación de la querella
Auto de 30 de agosto de 2017	Admisión de la querella por parte del inspector de La Boquilla, Lisardo del Rio González
8 y 15 de septiembre de 2017	Audiencia pública y diligencia de inspección ocular
10 de octubre de 2017	Rendición del dictamen pericial
Auto de 5 de enero de 2018 (Notificado en el estado de 9 de enero)	Convocatoria a audiencia de traslado del dictamen pericial y recepción de testimonios
12 de enero de 2018, a las 9:36 am	Formulación de recusación por parte del apoderado de la Fundación en contra de la inspectora de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta
12 de enero de 2018, a las 2 pm	Primera sesión de la audiencia de traslado de informe pericial y recepción de testimonios
Auto de 15 de enero de 2018 (Notificado en el estado de 16 de enero)	Manifestación de impedimento por parte de la Inspectora de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta
Auto de 20 de febrero de 2018 (Notificado en el estado de 21 de febrero)	Asunción de conocimiento del asunto por parte del inspector de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer
23 de febrero de 2018 (viernes)	Segunda sesión de la audiencia de traslado de informe pericial y recepción de testimonios
26 de febrero de 2018 (lunes)	Audiencia de fallo. Se concede el amparo policivo
20 de marzo de 2018	Solicitud de nulidad por parte de la Fundación
Auto de 21 de marzo de 2018	Rechazo de plano de la solicitud de nulidad

II. Solicitud y trámite de la tutela

17. *Solicitud de tutela.* El 21 de mayo de 2018, la Fundación Mario Santo Domingo y la Fiduciaria Bogotá S.A. (esta última en calidad de coadyuvante)[34]

[34] Cno. 1, fl. 1.

presentaron acción de tutela en contra de la Alcaldía de Cartagena y los inspectores de policía de La Boquilla, Lisardo del Río González y Geidys Velásquez Puerta, y de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer[35]. Además, identificaron como terceros interesados en el trámite de tutela a los querellantes del proceso policivo.

18. Los accionantes solicitaron la protección del derecho fundamental al debido proceso de la Fundación. Pidieron que se dejara sin efecto *(i)* "*la querella de policía instaurada por Francisco Antonio Vera Pallares y Manuel Hernández Vergara por presunta perturbación de una posesión que no reúne las condiciones para predicarla*", así como *(ii)* la orden de amparo policivo mediante la cual se impuso una medida correctiva a Jesús Babilonia Torres y a las personas indeterminadas que hicieron parte en la actuación procesal. Además, solicitaron que se decretara la "*medida previa*" de suspensión provisional del fallo policivo de 26 de febrero de 2018.

19. Según la solicitud de tutela, la vulneración al debido proceso es "*fruto de los* [siguientes] *yerros procesales*":

19.1. El primer inspector de La Boquilla, Lisardo del Rio González, entregó el aviso, mediante el cual se notificaba el auto que avocó conocimiento del trámite, "*a una persona que no se encontraba en posesión del predio*"[36];

19.2. La segunda inspectora de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta, a pesar de que estaba impedida para conocer del trámite, no suspendió el proceso, sino que instaló la audiencia de 12 de enero de 2018, con lo cual desconoció los artículos 229 del CNPC, 11 y 12 del CPACA;

19.3. El Inspector de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer, (*a*) llevó a cabo la audiencia de 23 de febrero "*sin antes permitir, como lo indica la Sentencia C-349 de 2017, que se presentara la excusa o justificación por la inasistencia*" *(…) al no aplicar el trámite que corresponde al proceso policivo*"; (*b*) no notificó en debida forma las citaciones a las audiencias públicas que se celebraron los días 23 y 26 de febrero de 2018, lo cual le impidió a la Fundación participar en las mismas e interponer los recursos de ley, en particular el recurso de apelación en contra del fallo; (*c*) recibió "*la ratificación de los testimonios*" "*a través de cartas, en donde los testigos presuntamente se ratificaban en sus dichos sin haber asistido a la audiencia, vulnerándose con esa actuación el artículo 223 numeral 3 literal c) del CNPC*"; y, finalmente, (*d*) profirió el fallo sin tener en cuenta el amparo policivo que se había ordenado sobre los mismos predios en el año 2009, a favor de la Fundación.

Presuntas irregularidades del proceso policivo que habrían vulnerado el derecho al debido proceso de las accionantes

[35] Cno. 1, fls. 1 al 37.
[36] Cno. 1, fl. 8.

Primer inspector de La Boquilla	Indebida notificación del auto de 30 de agosto de 2017, que avoca conocimiento de la querella
Segunda inspectora de La Boquilla	No suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, con lo cual se desconocieron los artículos 229 del CNPC, 11 y 12 del CPACA
Inspector de Bayunca	*(a)* Celebración de la audiencia de 23 de febrero de 2018 sin permitirle a la Fundación presentar la excusa por su inasistencia, como lo dispuso la sentencia C-349 de 2017 en relación con el artículo 223 Par. 1. del CNPC *(b)* Indebida notificación de las citaciones a las audiencias públicas que se celebraron los días 23 y 26 de febrero de 2018 *(c)* Recepción de la ratificación de los testigos mediante cartas, con lo cual se desconoció el artículo 223 Núm. 3 (c) del CNPC *(d)* Falta de valoración de la decisión de la autoridad de policía de 2009, que concedió el amparo policivo a la Fundación

20. *Admisión de la tutela y medida provisional*. El 25 de mayo de 2018, el Juzgado 9 Civil Municipal de Cartagena (*i*) admitió la tutela, (*ii*) decretó la medida provisional pedida por los accionantes y (*iii*) les solicitó a las entidades demandadas y a los terceros interesados presentar sus respectivos informes sobre los hechos de la acción de tutela[37].

21. *Respuesta de la Alcaldía de Cartagena*. El 1 de junio de 2018, la Alcaldía de Cartagena solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto existe un mecanismo judicial ordinario de protección de los derechos fundamentales de los accionantes[38]. Con base en el informe de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana que se adjuntó a este escrito, señaló que los recursos de ley en contra del fallo o "*una demanda ante la jurisdicción ordinaria para dar una solución definitiva a la situación planteada*" constituyen medios idóneos para lograr la defensa de sus derechos que, en este caso, "*son de rango legal y no constitucional*". Además, sostuvo que el mecanismo idóneo para controlar la decisión de 26 de febrero de 2018 era el recurso de apelación, el cual no fue interpuesto por los accionantes. De manera subsidiaria, solicitó que se negara el amparo solicitado, por cuanto no tuvo injerencia en los hechos que originaron la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

22. *Respuesta de la segunda inspectora de La Boquilla*. El 5 de junio de 2018, la Inspectora de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta, contestó y

[37] Cno. 2, fls. 122 y 123.
[38] Cno. 2, fls. 161 al 182.

presentó un "*informe*" acerca del trámite policivo *sub examine*, sin formular petición alguna[39]. En su escrito, explicó que (*i*) "*el proceso policivo se encarga de determinar la existencia de una posesión real material y no de una propiedad*" y, además, que (*ii*) no fue "*abogada titular dentro de ese proceso y solo se me contrat*[ó] *para que realizara unos oficios que determinara quién tenía la competencia*". Además, en su criterio, (*iii*) el abogado Jorge Enrique Mateus Amaya vulneró su derecho a la intimidad, al grabar una de sus conversaciones, la cual fue aportada como prueba dentro del trámite de tutela.

23. *Respuesta del querellante*. El 5 de junio de 2018, el apoderado de Francisco Vera Pallares se pronunció respecto de los hechos narrados en el escrito de tutela, sin formular petición alguna[40]. En su escrito, señaló que: (*i*) los predios sobre los que se llevará a cabo el macroproyecto de vivienda "*Ciudad del Bicentenario*" no son los mismos que son objeto de la querella policiva; (*ii*) la resolución mediante la cual se aprobó dicho megaproyecto "*se encuentra sin vigencia*", por cuanto "*toda licencia de construcción y/o adopción de macroproyectos de vivienda VIS/VIP, tienen vigencia por 02 años prorrogables por 12 meses, de lo contrario hay que presentar un proyecto nuevo*"; (*iii*) el amparo policivo concedido en el año 2009 por la Inspección de Policía de El Pozón "*configura una violación flagrante al debido proceso, toda vez que (…) el funcionario que profirió dicha decisión, carecía y carece de manera absoluta de la competencia para hacerlo*"; (*iv*) no es cierto "*que la doctora Geidys Velásquez Puerta haya ejercido como apoderada de los querellantes, puesto que el abogado (…) siempre fue el suscrito*"; (*v*) "*los errores procesales de las partes no se le pueden tratar de endilgar a la otra parte, y mucho menos a la administración de justicia (Inspección*); (*vi*) "*el mandatario de la Fundación participó durante toda la audiencia de 12 de enero de 2018*"; y (*vii*) el procedimiento administrativo "*se agotó (…) con plenas garantías de ejercer el derecho de defensa y contradicción para cada una de las partes en cada uno de los momentos procesales oportunos*".

24. *Respuesta del inspector de Bayunca*. El mismo 5 de junio, el Inspector de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer, presentó un "*informe*" sobre las actuaciones, sin formular petición alguna[41]. En su escrito, señaló que: (*i*) la resolución que declaró a los bienes que hacen parte de dicho macroproyecto como de utilidad pública no está vigente; (*ii*) el amparo policivo dictado por la Inspección de El Pozón en el año 2009 "*es improcedente ya que (…) los predios se encuentran en jurisdicción de la unidad comunera del Corregimiento de Bayunca*"; (*iii*) "*la Fundación no puede responsabilizar al inspector de policía de la negligencia de sus apoderados al no revisar el proceso y menos cuando se está en proceso verbal abreviado el cual es expedito*". Al respecto, advirtió que la Fundación no se presentó a la audiencia, no acreditó la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor y tampoco "*pudo apelar por su propia responsabilidad ya que de acuerdo al procedimiento, Art. 223 de la Ley 1801 de 2016, los*

[39] Cno. 2, fls. 151 al 156.
[40] Cno. 2, fls. 187 al 197.
[41] Cno. 2, fls. 200 al 214.

recursos son [en] *audiencia*". Finalmente, sostuvo que (*iv*) todas las actuaciones fueron notificadas en debida forma, para lo cual allegó copia de las actas que dan cuenta de las notificaciones por estado surtidas dentro del proceso policivo *sub examine*.

25. *Sentencia de primera instancia.* El 8 de junio de 2018, el Juzgado 9 Civil Municipal de Cartagena amparó el derecho al debido proceso de la Fundación y, en consecuencia, ordenó al Inspector de Bayunca dejar sin efectos "*lo actuado en el trámite de la querella de policía (…) a partir de la audiencia llevada a cabo el día 12 de enero del 2018 practicada por la inspección de policía de La Boquilla (…) y dejar sin efecto la orden de amparo policivo concedida dentro del mismo*"[42]. A su juicio, la Inspectora de Policía Rural de La Boquilla, Geidys Velásquez Puerta, "*debió apartarse de inmediato del conocimiento del asunto, presentando un impedimento para seguir actuando*". Por tanto, dado que dicha inspectora (*i*) se encontraba impedida para actuar dentro del trámite, según lo previsto por el artículo 229 del CNPC, y, a pesar de ello, (*ii*) no suspendió de manera inmediata la actuación, se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la Fundación, en particular el derecho a que las decisiones jurisdiccionales sean proferidas por autoridades imparciales.

26. *Impugnación.* El 21 de junio de 2018, el apoderado de uno de los querellantes impugnó dicha sentencia con base en dos razones[43]. Primero, indicó que la sentencia incurrió en un "*error esencial de derecho*", al desconocer lo previsto por el artículo 145 del CGP, según el cual la audiencia solo se suspenderá si la recusación se presenta 5 días antes de su celebración. Por tanto, en este caso, no debía suspenderse la audiencia del 12 de enero de 2018, dado que el escrito de recusación se presentó ese mismo día. Segundo, "*el a quo no tiene claridad de los fundamentos fácticos (…) razón por la cual las consideraciones en las que se sustenta la sentencia impugnada resultan inexactas, contradictorias y erróneas*".

27. *Sentencia de segunda instancia.* El 2 de agosto de 2018, el Juzgado 7 Civil del Circuito de Cartagena *(i)* revocó la sentencia y, en su lugar, *(ii)* declaró improcedente la acción de tutela[44], así como también *(iii)* advirtió "*a las partes que se encuentran en libertad para acudir al juez competente para dirimir su controversia legal*". El *ad quem* consideró que "*existe una vía idónea (acciones ordinarias de la jurisdicción civil) que aún no ha sido agotada y que no se percibe la ocurrencia de un perjuicio irremediable*", razón por la cual no se satisface el requisito de subsidiariedad. Finalmente, sostuvo que las decisiones cuestionadas no incurrieron en defecto alguno, por cuanto:

27.1. No se configuró el fenómeno de cosa juzgada en relación con el amparo policivo dictado en el año 2009, dado que dicha medida tiene carácter precario y provisional. Además, "*nada impedía que otras personas iniciaran un proceso*

---

[42] Cno. 3, fls. 54 al 81.
[43] Cno. 3, fls. 100 al 106.
[44] Cno. 3, fls. 219 al 237.

similar cuando se creyeran con derechos de posesión sobre los demás";

27.2 "[L]*as normas (…) en manera alguna ordenan que ipso facto, ante una posible causal de recusación, la autoridad deba declararse impedida, como quiera que es posible que para las partes exista dicha causal, pero para la autoridad no*". De todas maneras, a pesar de la recusación formulada en su contra, la inspectora de La Boquilla no podía suspender la diligencia, "*habida cuenta de que la recusación no fue presentada dentro de los cinco días anteriores a su celebración; de haberlo hecho, habría incurrido en infracción de la norma citada (sic) del Código General del Proceso, la cual es de orden público y por lo tanto de obligatorio cumplimiento*";

27.3 La inspectora de La Boquilla no dictó auto alguno que ordenara la suspensión de dicha audiencia, razón por la cual el apoderado de la Fundación debía asistir a su desarrollo. Cabe destacar que la grabación de la conversación sostenida con la Inspectora sobre la posibilidad de que así se suspendiera dicha diligencia, no puede ser valorada "*pues constituye una clara amenaza al derecho a la intimidad de las personas grabadas, quienes no dieron su consentimiento para tal fin, como es el caso particular de la Dra. Geydis Velásquez Puerta (…) y porque no son grabaciones autorizadas por autoridad judicial competente*";

27.4 Se convocó en debida forma a las partes para la audiencia del 23 de febrero de 2018, dado que su fecha fue fijada mediante el Auto de 20 de febrero de 2018, notificado en el estado del 21 de febrero del mismo año;

27.5 No se pretermitió la oportunidad de justificar la inasistencia de alguna de las partes, toda vez que, en la aludida audiencia de 23 de febrero, se dio aplicación al artículo 372 del CGP, razón por la cual se suspendió dicha diligencia y se programó nueva fecha para la continuación de la audiencia pública;

28. *Actuaciones en sede de revisión.* Este asunto fue seleccionado por la Sala de Selección número 12 de 2018 y repartido al despacho del magistrado Carlos Bernal Pulido[45]. El 26 de febrero de 2019, el magistrado sustanciador decretó como prueba "*que se allegue copia integral*" del expediente relativo a la querella de policía *sub examine*[46]. El 28 de febrero del mismo año, el magistrado sustanciador dejó constancia de la comunicación telefónica con los representantes legales de la Fundación Mario Santo Domingo y la Fiduciaria Bogotá S.A.[47]. El 13 de marzo de 2019, el abogado Santiago Arango

[45] Cno. ppal, fls. 65 a 78. Integrada por los Magistrados Luis Guillermo Pérez y Gloria Stella Ortiz Delgado. El Procurador General de la Nación y el magistrado Alberto Rojas Ríos presentaron escritos de insistencia para la selección de este asunto.
[46] Cno. ppal, fl. 83.
[47] Cno. ppal, fl. 81. El representante de la Fundación Mario Santo Domingo señaló que, si bien la doctora María Victoria Calle presentó la solicitud de tutela, el abogado y director jurídico de la Fundación "*ha asumido la representación judicial de esta entidad durante el presente trámite de revisión*". El representante legal de la Fiduciaria Bogotá S.A. señaló que solo designaría un nuevo apoderado si la Fundación emitiera alguna orden en este sentido.

Valderrama allegó poder especial conferido por la Fundación para actuar en el presente trámite, junto con la solicitud de "*acceso al expediente de la referencia*"[48]. Mediante el Auto de 19 de marzo de 2019, el magistrado sustanciador le reconoció personería al abogado y dejó el expediente a su disposición en la Secretaría de la Corte[49].

29. El 20 de marzo de 2019, el apoderado de la Fundación solicitó las siguientes "*medidas cautelares preventivas:* "*1. Que se ordene al inspector de policía competente darle el debido cumplimiento al statu quo derivado del proceso policivo que cobija al inmueble objeto de la querella, de manera que se detengan de inmediato todas y cualquier obra de construcción y/o preparación de la tierra que se haya realizado o se esté realizando actualmente sobre el inmueble. 2. Otorgar provisional y transitoriamente las medidas cautelares necesarias para amparar el derecho fundamental al debido proceso de mi mandante por la existencia de un hecho sobreviniente, el cual viene ocurriendo actualmente sobre el inmueble objeto de la querella y que está generando un perjuicio directo a mi mandante, hasta tanto se falle en debida forma la presente revisión de tutela*"[50].

III. Cuestiones previas y problemas jurídicos

30. *Cuestión previa. Funciones jurisdiccionales de los inspectores policía*. Los inspectores de policía son autoridades administrativas que excepcionalmente ejercen función jurisdiccional, a la luz de lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política. En este sentido, la Corte ha reconocido que "*cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales*"[51]. En el caso concreto, los tutelantes cuestionan las actuaciones procesales y el fallo proferido por las autoridades demandadas en el marco del referido proceso de amparo policivo por perturbación a la posesión y a la mera tenencia. Por lo tanto, dada la naturaleza jurisdiccional de dichas actuaciones y decisiones policivas, esta Sala seguirá la metodología definida por la jurisprudencia constitucional para resolver los casos de acción de tutela en contra de providencias judiciales.

31. *Cuestión previa. Solicitud de medidas provisionales.* Como se señaló en el *párr. 29*, el apoderado de la Fundación solicitó "*medidas cautelares preventivas*" mediante el memorial de 20 de marzo de 2019. Esta solicitud se presentó después de registrado el proyecto de fallo (18 de marzo de 2019) y de convocada y llevada a cabo la Sala en la que se decidió el presente asunto (19 de marzo de 2019). Por tanto, esta Sala negará la solicitud de medidas

---

[48] Cno. ppal, fl. 87.
[49] Cno. ppal, fl. 97.
[50] Cno. ppal, fls. 120 y ss. Además, el 29 de marzo del mismo año, el apoderado de la Fundación allegó varias de las pruebas. Además, el 4 de abril del mismo año, allegó otras pruebas relacionadas con la ejecución del contrato de Fiducia mercantil por parte de la Fiduciaria Bogotá. *Cfr*. Cno. ppal, fls. 194 y ss, así como 257 y ss.
[51] Sentencia T-1104 de 2008.

provisionales, dado que se presentó con posterioridad a la Sala en la que se decidió el asunto *sub judice*.

32. *Problemas jurídicos*. Dado lo anterior, esta Sala debe resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿la solicitud de tutela *sub examine* cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales? De cumplirse tales requisitos, ¿las actuaciones policivas cuestionadas adolecen de al menos un defecto específico de procedencia de tutela en contra de providencias judiciales?

IV. Caso concreto

33. *Las entidades accionantes están legitimadas en la causa por activa*. De un lado, la Fundación (*i*) es la propietaria inscrita de 3 predios respecto de los cuales presuntamente se concedió el amparo policivo a los querellantes, según los certificados de libertad y tradición que obran en el expediente[52]; (*ii*) actuó dentro del proceso policivo cuestionado en calidad de "*persona indeterminada*"; y, por lo tanto, (*iii*) es destinataria de la medida correctiva de "*restitución y protección de bienes inmuebles*" dictada en el fallo de 26 de febrero de 2018, al cabo del referido proceso policivo. Es, además, titular del derecho al debido proceso cuya protección se solicita en el marco de la presente acción de tutela. De otro lado, la Fiduciaria Bogotá S.A. es la "*vocera del patrimonio autónomo denominado Fideicomiso Macroproyecto Ciudad del Bicentenario*"[53], en desarrollo del cual se han "*adquirido diferentes bienes inmuebles en la ciudad de Cartagena*", entre ellos, el predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria 060-315034[54], el cual presuntamente fue objeto del amparo policivo concedido a los querellantes. En estos términos, la decisión de policía cuestionada mediante la acción de tutela surte efectos respecto de esta entidad, por lo que tiene un interés legítimo en este proceso, lo que la habilita para actuar en calidad de coadyuvante[55].

34. *Los inspectores de política de la Boquilla y de Bayunca están legitimados en la causa por pasiva*. De un lado, los inspectores de policía de La Boquilla y de Bayunca tramitaron el proceso policivo y adoptaron las decisiones que, según el escrito de tutela, vulneraron el derecho al debido proceso de la Fundación. Por su parte, la Alcaldía de Cartagena no está legitimada en la causa por pasiva, dado que solo actuó como superior jerárquico dentro del proceso policivo y, en dicha calidad, se limitó a tramitar los impedimentos propuestos por los inspectores y a definir la competencia para conocer, tramitar y decidir la querella policiva. Así, la Alcaldía de Cartagena *(ii)* no profirió las decisiones cuestionadas por los accionantes y *(ii)* no llevó a cabo actuación alguna relacionada siquiera de manera mínima con las irregularidades alegadas. En

---

[52] Cno. 1, fls. 118 a 141. Predios identificados con los números de matrícula inmobiliaria: 060-17256, 060-13962 y 060-74505.
[53] Cno. 1. Fl. 23.
[54] Cno. 1, fl. 125 a 128.
[55] Decreto 2591 de 1991, art. 13. "*Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor*".

tales términos, solo los inspectores de policía de La Boquilla y de Bayunca están legitimados en la causa por pasiva en la medida en que tramitaron el proceso policivo, profirieron las decisiones y adelantar las actuaciones que se cuestionan en la solicitud de tutela.

35. *La acción sub examine satisface los requisitos generales de procedencia.* Primero, *el asunto tiene relevancia constitucional*[56]. En efecto, este asunto se refiere al amparo del derecho fundamental al debido proceso, en particular al: (*i*) derecho a ser juzgado por una autoridad imparcial, dado que se adelantaron actuaciones procesales por un funcionario recusado y quien, a la postre, se declaró impedido; y (*ii*) derecho de defensa, por cuanto los accionantes alegan que se habrían presentado yerros en la notificación de las citaciones a las audiencias, en la recepción y en la valoración de las pruebas, así como que se habría omitido una etapa procesal para que la Fundación justificara su inasistencia a la audiencia en la cual se dictó el fallo. En tales términos, el debate propuesto en el escrito de tutela es de naturaleza constitucional en la medida en que versa sobre elementos del derecho fundamental al debido proceso, que no sobre asuntos meramente legales.

36. Segundo, *la solicitud cumple con el requisito de inmediatez*. La acción de tutela se interpuso dentro de un término razonable, pues transcurrieron menos de 3 meses desde que se profirió el fallo en el proceso policivo (26 de febrero de 2018) y su interposición (21 de mayo de 2018). Tercero, *las irregularidades alegadas tienen efectos decisivos en las decisiones cuestionadas*. Esto, por cuanto, de acreditarse tales irregularidades, las decisiones de las autoridades de policía se habrían proferido con desconocimiento de los derechos de la Fundación a un juez imparcial y de defensa (en la contradicción del dictamen y demás pruebas practicadas, la

---

[56] Sentencia SU-449 de 2016. "*Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes: a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional (…) b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable (…) c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (…) d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (…) e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (…) f. Que no se trate de sentencias de tutela.* De otro lado, las causales específicas o defectos que hacen procedente la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes: *"Defecto procedimental absoluto, falencia que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. Igual que en el caso anterior, la concurrencia del defecto fáctico tiene naturaleza cualificada, pues se exige que se esté ante un trámite judicial que se haya surtido bajo la plena inobservancia de las reglas de procedimiento que le eran aplicables, lo que ocasiona que la decisión adoptada responde únicamente al capricho y la arbitrariedad del funcionario judicial y, en consecuencia, desconoce el derecho fundamental al debido proceso. Defecto fáctico (…) Defecto material o sustantivo, que se presenta cuando se decide con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto. Esta misma falencia concurre cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Así, el defecto material o sustantivo apela a la necesidad de que la sentencia judicial tenga un soporte racional argumentativo mínimo, esto es, que (i) se soporte en las normas constitucionales y legales que resulten aplicables; (ii) acredite consonancia entre la motivación, que da cuenta del reconocimiento de esos preceptos de derecho positivo y su contraste con el material probatorio legal y debidamente recaudado durante el trámite, y la decisión que adopta el juez del conocimiento. Error inducido (…) Desconocimiento del precedente (…) "Violación directa de la Constitución (…)*"

interposición de los recursos, la solicitud de nulidad, la presentación de alegatos, etc.). Cuarto, *la solicitud contiene una identificación razonable de las actuaciones* que derivaron en la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la Fundación. Quinto, *la solicitud no se dirige en contra de una sentencia de tutela*, sino en contra de actuaciones y decisiones del trámite policivo.

37. Finalmente, *la solicitud cumple con el requisito de subsidiariedad, salvo en lo relacionado con la presunta irregularidad en la que habría incurrido el primer inspector de La Boquilla*. En el escrito de tutela se señaló que el primer inspector de La Boquilla, Lisardo del Río González, entregó el aviso que notificó el auto de 30 de agosto de 2017 –por medio del cual se avocó conocimiento de la querella policiva– "*a una persona que no se encontraba en posesión del predio*". Al respecto, esta Sala advierte que dicha presunta irregularidad no fue alegada por la Fundación, pese a que con posterioridad a la misma intervino activamente en el proceso policivo. Tal como se reseñó en los antecedentes (*párr. 4, 5 y 6*), la Fundación participó en las diligencias de 8 y 15 de septiembre de 2017, sin siquiera mencionar la supuesta indebida notificación del referido auto, ni mucho menos formular solicitud de nulidad alguna por tal razón[57]. En estos términos, la Sala advierte que la Fundación no acudió a los dispositivos procesales del trámite policivo para efectos de conjurar la supuesta indebida notificación del auto de 30 de agosto de 2017; es más, ni siquiera puso de presente la referida irregularidad a lo largo de dicho procedimiento. Por lo anterior, frente a esta supuesta irregularidad, la acción de tutela *sub examine* no satisface el requisito de subsidiariedad.

38. *La solicitud de tutela satisface el requisito de subsidiariedad frente a las otras presuntas irregularidades alegadas por los accionantes*. Esto es así por dos razones. Primera, la Fundación no tuvo oportunidad de controvertir, al interior del proceso policivo, las presuntas irregularidades acaecidas con posterioridad a la formulación de la recusación de la segunda inspectora de La Boquilla. Esto, por cuanto, según la Fundación, (*i*) la audiencia de 12 de enero de 2018, a las 2pm, se llevó a cabo mientras el proceso estaba suspendido, al tenor de lo previsto por los artículos 12 del CPACA y 145 (1) del CGP, así como que (*ii*) las audiencias de 23 y 26 de febrero de 2018 se celebraron, pese a que han debido ser suspendidas por la inasistencia del representante de la Fundación, según lo dispuesto por la sentencia C-349 de 2017 sobre la exequibilidad del artículo 223 Par. 1 del CNPC. De acreditarse lo anterior, la Fundación habría sido desprovista de la oportunidad de interponer los recursos

[57] Ley 1801 de 2016, art. 228. "*Los intervinientes en el proceso podrán pedir únicamente dentro de la audiencia, la nulidad del mismo por violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 la Constitución Política, solicitud que se resolverá de plano. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia*".

de reposición y de apelación[58], así como de presentar la solicitud de nulidad[59], que, según los artículos 223 (4) y 228 del CNPC, solo pueden formularse "*dentro de la audiencia*". Así las cosas, en la medida en que, dadas las irregularidades alegadas, la Fundación no participó en las referidas audiencias, tampoco tuvo la oportunidad de interponer los recursos y agotar los mecanismos procesales al interior del trámite policivo.

39. Segunda, los accionantes no cuentan con mecanismos judiciales ordinarios para conjurar la presunta violación del derecho fundamental al debido proceso de la Fundación producto de las decisiones de policía. De un lado, el artículo 105 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la jurisdicción de lo contencioso "*no conocerá de (…) las decisiones proferidas en juicios de policía*". De otro lado, las acciones ante la jurisdicción civil tampoco resultan procedentes ni tienen por objeto controlar las decisiones dictadas en los procesos policivos. La acción posesoria, por ejemplo, tiene por objeto "*conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos*"[60], que no ejercer control sobre las decisiones de policía en asuntos relativos a la perturbación a la posesión. En estos términos, la solicitud de tutela satisface el requisito de subsidiariedad frente a las referidas irregularidades.

Presuntas irregularidades del proceso policivo que habrían vulnerado el derecho al debido proceso de las accionantes		
Autoridad	**Presunta irregularidad**	**Decisión**
Primer inspector de La Boquilla	Indebida notificación del auto de 30 de agosto de 2017, que avoca conocimiento de la querella	La solicitud de tutela no satisface el requisito de subsidiariedad
Segunda inspectora de La Boquilla e inspector de Bayunca	Irregularidades con posterioridad a la recusación presentada el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am	La solicitud de tutela satisface todos los requisitos genéricos de procedencia

40. La Sala examinará, en su orden, los defectos o irregularidades alegadas en el escrito de tutela.

---

[58] Ley 1801 de 2016, art. 223 (4). "*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: 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*".

[59] Ley 1801 de 2016, art. 228. "*Los intervinientes en el proceso* ***podrán pedir únicamente dentro de la audiencia****, la nulidad del mismo por violación del debido proceso consagrado en el artículo 29 la Constitución Política, solicitud que se resolverá de plano. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición, que se resolverá dentro de la misma audiencia*".

[60] Código Civil, art. 972.

1. **La no suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada por la Fundación el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, configura los defectos sustantivo y procedimental absoluto**

41. La Sala advierte que la segunda inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, incurrió en los defectos sustantivo[61] y procedimental absoluto[62], por cuanto *(i)* inaplicó las disposiciones aplicables al caso concreto, esto es, los artículos 229 del CNPC y 145 (1) del CGP y, de contera, *(ii)* actuó completamente al margen del procedimiento dispuesto por las normas procesales aplicables al trámite de la recusación en el proceso de policía verbal abreviado *sub examine*.

42. El artículo 229 del CNPC prevé que, en el proceso verbal abreviado, "*las autoridades de policía podrán declararse impedidas o ser recusadas por las causales establecidas en las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*". El parágrafo 1 *ibídem* dispone que "*los impedimentos y recusaciones serán resueltos por el superior jerárquico en el término de dos (2) días*". El parágrafo 2 de este artículo prescribe que "*en el caso de los Alcaldes Distritales, Municipales o Locales, resolverá el impedimento o recusación, el personero municipal o distrital en el término de dos (2) días. Cuando se declare el impedimento o recusación, conocerá del asunto, el alcalde de la jurisdicción más cercana*". Por su parte, el artículo 1 del CGP dispone que, frente a lo no regulado expresamente en leyes especiales, este código "*se aplica a todas (…) las actuaciones de (…) autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales*", como es el caso de los inspectores de policía en el marco de los procesos policivos de amparo a la posesión y a la tenencia.

43. En tales términos, el procedimiento aplicable a los impedimentos y recusaciones en el proceso de policía verbal abreviado es el previsto por los parágrafos 1 y 2 del artículo 229 del CNPC y los artículos 142 y siguientes del CGP. Esto es así por tres razones. Primero, los dos parágrafos del artículo 229 del CNPC prevén la regulación especial que el Legislador dispuso para el trámite de impedimentos y recusaciones en el marco del proceso policivo verbal abreviado. Segundo, según lo dispuesto por artículo 1 del CGP, en lo no regulado por el CNPC respecto del trámite de impedimentos y recusaciones, aplica la regulación prevista por el CGP, en particular la dispuesta a partir de su artículo 142. Tercero, el artículo 229 del CNPC remite al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo solo en relación con "*las causales*" de impedimento y recusaciones, que no en relación con el procedimiento aplicable a estos supuestos.

---

[61] Sentencia SU-449 de 2016. El defecto sustantivo se configura, entre otras, "*cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador*".

[62] Sentencia SU-636 de 2015. "*Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido*". *Cfr*. Sentencia C-590 de 2015.

44. Dado lo anterior, el artículo 145 del CGP, que regula la suspensión del proceso como consecuencia de impedimento o recusación, es aplicable al proceso de policía verbal abreviado regulado en el artículo 223 del CNPC. Esto es así por dos razones. Primero, el artículo 229 del CNPC no prevé regulación especial sobre la suspensión del proceso en caso de impedimentos o recusaciones. Segundo, la regulación del CGP se aplica a la actuación del inspector de policía en lo no regulado por la normativa especial sobre el proceso de policía verbal abreviado, al tenor de lo dispuesto por el artículo 1 del CGP. Por lo demás, pese a lo sugerido en el escrito de tutela, si bien el artículo 12 (4) del CPACA prevé que "*la* ***actuación administrativa*** *se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación (...)*", esta disposición resulta inaplicable al proceso de policía verbal abreviado. En efecto, (*i*) como se señaló en el anterior párrafo, el artículo 229 del CNPC solo remite al CPACA en relación con "*las causales*" de impedimento y recusaciones, que no respecto del procedimiento que se seguirá en estos supuestos, y, en todo caso, (*ii*) el artículo 12 (4) del CPACA solo es aplicable a "*actuaciones administrativas*", que no a actuaciones jurisdiccionales, como el proceso de policía *sub examine*.

45. El artículo 145 del CGP prevé dos reglas en relación con la suspensión del proceso por impedimento o recusación. El primer inciso determina que "*el proceso se suspenderá desde que el funcionario se declare impedido o se formule la recusación hasta cuando se resuelva, sin que por ello se afecte la validez de los actos surtidos con anterioridad*". El segundo inciso dispone que "*cuando se hubiere señalado fecha para una audiencia o diligencia, esta solo se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración*". La primera disposición prevé, como regla general, que la consecuencia del impedimento o de la formulación de la recusación es la suspensión del proceso. La segunda disposición prescribe, como regla especial, que la recusación suspenderá la audiencia o diligencia programada siempre que se presente por lo menos cinco días antes de su celebración. Es preciso resaltar que, mientras que el artículo 162 del CGP dispone que "*corresponderá al juez que conoce del proceso resolver sobre la procedencia de la suspensión*", el artículo 145 *ibidem* dispone que "*el proceso se suspenderá desde que el funcionario se declare impedido o se formule la recusación*". Así las cosas, mientras que la primera disposición prevé que la suspensión será decidida por el juez, la segunda (esto es, la aplicable al caso concreto) prescribe que opera de manera inmediata y automática.

46. En el caso concreto, la inspectora de policía aplicó indebidamente el segundo inciso del artículo 145 del CGP, en lugar de dar aplicación a su inciso primero. En efecto, pese a la recusación formulada por el apoderado de la Fundación, el día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am (*párr. 6*), la inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, instaló la audiencia programada para el mismo día, a las 2 pm (*párr. 7*). Tras instalar la audiencia decidió que, en aplicación del artículo 145 (2) del CGP, la petición de declaratoria de impedimento o recusación "*no permite suspender la diligencia programada*

para el día de hoy", por cuanto la diligencia solo "*se suspenderá si la recusación se presenta por lo menos cinco (5) días antes de su celebración*". Pues bien, dadas las particularidades del proceso en cuestión, esta decisión se fundó en una *interpretación contraevidente* del mencionado artículo y, por lo tanto, contraria al debido proceso aplicable al mismo.

47. La aplicación del artículo 145 (2) del CGP al proceso policivo *sub examine* resulta "*abiertamente irrazonable y desproporcionada*"[63]. Lo primero, por cuanto desconoce las particularidades del trámite *sub examine*; lo segundo, porque supone la imposición de una "*carga imposible de cumplir*" para el recusante. De un lado, dicha interpretación desconoce abiertamente los antecedentes y actuaciones del trámite *sub examine*, en la medida en que no tiene en cuenta que (*i*) la inspectora Geydis Velásquez Puerta, recién nombrada en su cargo, actuó por primera vez en el referido proceso por medio del auto de viernes 5 de enero de 2018 (*párr. 5*), en el cual se convocó a la audiencia del viernes 12 de enero y que (*ii*) dicho auto se notificó en el estado de martes 9 de enero (*párr. 5*). De otro lado, dicha interpretación le impone al recusante una carga absurda e ilógica, y por lo tanto, desproporcionada, dado que resulta imposible, desde todo punto de vista, que la Fundación hubiere interpuesto la recusación cinco días antes de la celebración de la audiencia. Esto, por cuanto, (*i*) entre la notificación del auto que fijó fecha y hora para la audiencia y la celebración de la misma solo transcurrieron dos días hábiles y (*ii*) la referida inspectora actuó en este proceso, por primera vez, mediante el auto de 5 de enero, por lo que, según las pruebas obrantes en el expediente, solo a partir de la notificación de esta actuación los sujetos procesales fueron informados efectivamente de que la mencionada funcionaria actuaba en tal condición.

48. Además de lo anterior, la Sala advierte que la irrazonable y desproporcionada interpretación del artículo 145 del CGP implicó consecuencias injustas[64], que vulneraron de manera considerable el derecho al debido proceso de la Fundación. Esto, por cuanto, con base en dicha interpretación, la inspectora de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, instaló y llevó a cabo la audiencia programada para el mismo día, a las 2 pm, en la cual adoptó decisiones determinantes en el caso concreto y por completo adversas a la Fundación. En efecto, como se señaló en el *párr. 7*, en dicha audiencia, la inspectora (*i*) rechazó las solicitudes y alegatos de los apoderados de la Fundación expuestos en la audiencia de 15 de septiembre de 2017, mediante los cuales reivindicaban no solo su propiedad, sino su posesión material y real sobre los predios objeto de la disputa, y (*ii*) corrió traslado del dictamen pericial rendido el 10 de octubre de 2017, el cual había sido objetado por la Fundación, y que, a la postre, fue una de las pruebas sobre las cuales se fundó el fallo de 26 de febrero de 2018, proferido en el asunto en cuestión. En contra de tales decisiones, la Fundación no pudo interponer recurso alguno, en tanto no asistió a la audiencia que, conforme al artículo 145 (1) del CGP, ha debido

---

[63] Sentencia SU449 de 2016. "*Interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada"*

[64] *Cfr.* Sentencia C-217 de 2011. Sobre el argumento apagógico.

suspenderse. Con todo, 3 días después, el 15 de enero de 2018, la mencionada inspectora se declaró impedida y se apartó del referido trámite, con base en los mismos argumentos del escrito de recusación.

49. Así las cosas, la Sala advierte que, habida cuenta de las particularidades procesales de la actuación de policía, la inspectora de policía de La Boquilla, Geydis Velásquez Puerta, ha debido aplicar el inciso 1 del artículo 145 del CGP (regla general en relación con la suspensión del proceso por recusación). Esto es así, por cuanto, tal como se refirió en los párrafos anteriores, dar aplicación al inciso 2 de dicho artículo en el caso concreto resultaba irrazonable y desproporcionado, con lo cual se vulneraba abiertamente el derecho al debido proceso de la Fundación. En tales términos, el trámite de policía *sub examine* ha debido tenerse por suspendido a partir de la formulación de la recusación por parte de la Fundación el día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, por lo que las actuaciones siguientes (en particular, la audiencia llevada a cabo el mismo día, a las 2 pm) son nulas. En efecto, esta Sala advierte que justamente el artículo 133 del CGP prevé como causal de nulidad del proceso "*3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales (…) de suspensión*".

50. En tales términos, para esta Sala es evidente que la no suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada por la Fundación el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, configuró los defectos sustantivo y procedimental que vulneraron gravemente el derecho al debido proceso de este sujeto procesal. Esto, en tanto desconoció abiertamente el procedimiento previsto en el artículo 145 (1) del CGP, el cual resultaba aplicable al caso concreto, habida cuenta de sus particularidades procesales.

51. Tal como se evidenciará en los siguientes párrafos, justamente las siguientes actuaciones dentro del proceso de policía *sub examine* también desconocieron el debido proceso de la Fundación y la privaron de ejercer su derecho defensa, en particular, de poner de presente tal irregularidad e interponer los recursos de ley.

2. La no suspensión de la audiencia de 23 de febrero de 2018, a pesar de la inasistencia de la Fundación, configura un defecto procedimental

52. La Sala advierte que el inspector de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer, incurrió en defecto procedimental absoluto, por cuanto actuó completamente al margen del procedimiento previsto por el artículo 223 Par.1 del CNPC, declarado exequible de manera condicionada por la sentencia C-349 de 2017.

53. El artículo 223 Par.1 del CNPC prevé que "*si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar 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 (…)*".

En la sentencia C-349 de 2017, la Corte declaró dicha disposición exequible "*en el entendido que en caso de inasistencia a la audiencia, el procedimiento se suspenderá por un término máximo de tres (3) días, dentro de los cuales el presunto infractor deberá aportar prueba siquiera sumaria de una justa causa de inasistencia, la cual, de resultar admisible por la autoridad de policía, dará lugar a la programación de una nueva audiencia que será citada y desarrollada de conformidad con las reglas previstas en el artículo 223 del Código Nacional de Policía y de Convivencia*".

54. En el caso concreto, el inspector de Bayunca desconoció de manera palmaria dicha regulación. En efecto, tras declararse impedida la inspectora de La Boquilla, el inspector de Bayunca, Luis Alberto Mendoza Ferrer, avocó el conocimiento de este proceso policivo, por medio del auto de 20 de febrero de 2018, en el cual, además, programó la continuación de la audiencia para el 23 de febrero del mismo año (*párr. 9*). Al instalar esta audiencia y verificar la inasistencia del apoderado de la Fundación, el inspector (*i*) dejó constancia de haberlos llamado a sus teléfonos (*párr. 10*) y (*ii*) advirtió acerca de la aplicación del artículo 372 del CGP, el cual prevé que "*las justificaciones que presenten las partes o sus apoderados con posterioridad a la audiencia, solo serán apreciadas si se aportan dentro de los 3 días siguientes a la fecha en que ella se verificó*". En la misma audiencia, el inspector (*iii*) recibió la "*ratificación de los testigos*" Orlando Novoa y Hernando Olivo, (*iv*) corrió traslado para que los sujetos procesales presentaran alegatos de conclusión y, finalmente, (*v*) programó la continuación de la audiencia para el 26 de febrero de 2018 (*párr. 11*). En esta última, el inspector dictó el fallo, mediante el cual concedió el amparo policivo e impuso la medida correctiva en contra de la Fundación (*párr. 12*).

55. En tales términos, dada la inasistencia de la Fundación a la referida audiencia, conforme al artículo 223 Par. 1 del CNPC y la sentencia C-349 de 2017, le correspondía al inspector de Bayunca suspender el procedimiento "*por un término máximo de tres (3) días"*. Esto, para efectos de que la Fundación tuviera la oportunidad de presentar prueba siquiera sumaria de una justa causa de su inasistencia y, con ello, se garantizara su debido proceso. En su lugar, el inspector de Bayunca dejó la constancia de la inasistencia de la Fundación y advirtió acerca de la aplicación del referido artículo 372 del CGP, que, en todo caso, también inaplicó. Esto, por cuanto entre la celebración de esta audiencia (23 de febrero de 2018) y la de fallo (26 de febrero de 2018) no transcurrió ni un solo día hábil. En efecto, la primera se llevó a cabo el día viernes y la segunda, el lunes siguiente.

56. Esta Sala considera que dicha irregularidad vulneró de manera flagrante el derecho fundamental al debido proceso de la Fundación. En efecto, al llevar a cabo la audiencia de 23 de febrero de 2018, en lugar de suspenderla, el inspector (*i*) privó a la Fundación de la oportunidad de justificar su inasistencia a la audiencia y, con ello, (*ii*) también la privó del derecho a participar en la misma para (*a*) formular los recursos y la solicitud de nulidad en contra de las

decisiones y la celebración misma de la audiencia de 12 de enero de 2018, (*b*) controvertir la ratificación de los testigos, (*c*) presentar alegatos de conclusión, y, finalmente, (*d*) participar en la audiencia de 26 de febrero de 2018, en la cual se dictó el fallo y, según lo dispuesto por el propio artículo 223 del CNPC, es la única oportunidad para interponer los recursos de ley en contra de dicha decisión. Por supuesto, esta última audiencia se llevó a cabo mientras el proceso ha debido estar suspendido, por lo que es nula, una vez más, al tenor de lo dispuesto por el artículo 133.3 del CGP (*párr. 47*). En tales términos, es además claro que la Fundación no tuvo la oportunidad procesal para alegar las irregularidades acaecidas en este proceso, dado que mediante esta audiencia el proceso finalizó.

57. En suma, la inaplicación del artículo 223 Par. 1 del CNPC, a la luz del condicionamiento dictado por la Corte en la sentencia C-349 de 2017, configuró un defecto procedimental, que afectó gravemente el derecho al debido proceso de la Fundación. Esto, por cuanto (*i*) consolidó la irregularidad relativa a la no suspensión del proceso como consecuencia de la recusación formulada el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, y (*ii*) privó, de manera arbitraria, a la Fundación de las oportunidades procesales y los recursos de ley para ejercer su derecho de defensa en el marco del proceso policivo abreviado *sub examine*.

58. El siguiente cuadro sintetiza las irregularidades que configuran los defectos procedimentales analizados por esta Corte:

Irregularidades del proceso policivo que habrían vulnerado el derecho al debido proceso de las accionantes		
Autoridad	**Irregularidad**	**Decisión**
Segunda inspectora de La Boquilla	No suspensión del proceso policivo, a pesar de la recusación presentada por la Fundación el 12 de enero de 2018, a las 9:36 am	Configura defectos sustantivo y procedimental *(Inaplicación del artículo 145 (1) del CGP)*
Inspector de Bayunca	No suspensión de la audiencia de 23 de febrero de 2018, a pesar de la inasistencia de la Fundación	Configura defecto procedimental *(Inaplicación del artículo 223 Par. 1 del CNPC, declarado exequible de manera condicionada por la sentencia C-349 de 2017)*

59. La Sala concluye que la configuración de los referidos defectos sustantivo y procedimentales da lugar, de manera inexorable, a dejar sin efectos las actuaciones surtidas en el proceso policivo *sub examine*, a partir de la

formulación de la recusación por parte de la Fundación en contra de la inspectora de policía de La Boquilla. Por esta razón, resulta inane y, por lo tanto, innecesario, examinar la configuración de los restantes defectos alegados en el escrito de tutela.

60. Dado lo anterior, esta Sala revocará la sentencia de segunda instancia dictada en el presente asunto. En su lugar, amparará el derecho fundamental al debido proceso de la Fundación y, por lo tanto, dejará sin efectos todas las actuaciones surtidas en el proceso policivo *sub examine* a partir del día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, fecha y hora en que la Fundación radicó el escrito de recusación en contra de la inspectora de policía de La Boquilla.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. – REVOCAR la sentencia de 2 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado 7 Civil del Circuito de Cartagena, que declaró improcedente la acción de tutela en el presente asunto y por medio de la cual se revocó la sentencia de 8 de junio de 2018, dictada por el Juzgado 9 Civil Municipal de Cartagena. En su lugar, **TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso de la Fundación Mario Santo Domingo.

Segundo. – En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** todas las actuaciones surtidas en el proceso policivo *sub examine* a partir del día 12 de enero de 2018, a las 9:36 am, fecha y hora en que la Fundación radicó el escrito de recusación en contra de la inspectora de policía de La Boquilla.

Tercero. – ORDENAR al Inspector de Policía Rural de Bayunca del Distrito de Cartagena de Indias rehacer el trámite de policía *sub examine*, a partir de la fecha y hora dispuestos en el numeral anterior y de conformidad con la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto. – NEGAR la solicitud de medidas provisionales presentada, en sede de revisión, por el apoderado de la Fundación.

Quinto. – LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General