El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proces o. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia : Sentencia del 5 de noviembre de 2020

Proceso : Acción de tutela

Radicación : 66001-22-05-0000-2020-00044-00

Accionante : Yeimy Andrea Arredondo Rodríguez

Accionado : Municipio de La Virginia

Vinculado : Inspección Municipal de Policía de La Virginia y Elizabeth Jiménez Mejía

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / TUTELA CONTRA DECISIÓN JUDICIAL PROFERIDA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA / REQUISITOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE PROCEDENCIA / DEFECTO FÁCTICO / VALORACIÓN PROBATORIA / AUTONOMÍA JUDICIAL.**

La Corte Constitucional, ha recordado que de acuerdo con el artículo 116 Superior, el legislador puede otorgar excepcionalmente funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para que resuelvan controversias entre particulares, con el propósito de que actúen como un tercero imparcial, siendo autónomos e independientes en sus decisiones, tal como obran los jueces de la República y bajo la garantía del derecho fundamental al debido proceso…

… el artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, modificado por el artículo 6º de la Ley 1285 de 2009 en relación con el ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por los particulares, señala:

“Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

1. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. (…)”

En Colombia, la acción de tutela frente a providencias judiciales únicamente procede cuando se ha incurrido en vías de hecho por parte de la autoridad judicial o cuando el funcionario haya incumplido el debido proceso. Así lo advierte la sentencia C-590 de 2005 en donde señala que además de los requisitos generales, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. (…)

En torno a los requisitos de procedibilidad, estos no son ajenos a las decisiones administrativas con rango jurisdiccional adoptadas dentro de los procesos policivos en donde se pretenda salvaguardar la posesión, la tenencia o la servidumbre en la medida que el ejercicio de tal función de policía tiene el carácter de judicial, razón por la cual son ajenos al control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo…

Como en el caso objeto de análisis, presuntamente se está en presencia de un defecto fáctico, frente a éste la Corte Constitucional en sentencia T-590/17 indica lo siguiente:

“El defecto fáctico, como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se presenta cuando el juez no tiene el apoyo probatorio suficiente para aplicar el supuesto legal en el que sustenta la decisión porque dejó de valorar una prueba o no la valora dentro de los cauces racionales y/o denegó la práctica de alguna sin justificación”.

… la Corte Constitucional ha afirmado que, atendiendo los principios de autonomía judicial, juez natural e inmediación, la autoridad constitucional no puede realizar un nuevo examen del material probatorio como si se tratara de una instancia judicial adicional, ya que su función se ciñe a verificar que la solución de los procesos judiciales sea coherente con la valoración ponderada de las pruebas recaudadas por el juez y aportadas por los intervinientes…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**5 de noviembre de 2020**

Procede la Judicatura a resolver en primera instancia la Acción de Tutela impetrada por **Yeimi Andrea Arredondo Rodríguez** contra el **Municipio de la Virginia,** estando vinculadas a la acción la **Inspección Municipal de Policía de la Virginia** y **Elizabeth Jiménez Mejía**, a través de la cual se pretende que se ampare el derecho fundamental al debido proceso.

1. **La Demanda de tutela**

La señora Yeimi Andrea Arredondo Rodríguez, a través de apoderado, pretende que le sea tutelado el derecho fundamental al debido proceso presuntamente transgredido por el Alcalde Municipal de la Virginia – Risaralda, al proferir la resolución 184 del 18 de septiembre de 2020 que desató la apelación en contra de la decisión proferida el 28 de agosto del mismo año, por la Inspección de Policía del Municipio de la Virginia, dentro del proceso policivo –Administrativo de querella por perturbación a la posesión–, radicado 2020-0728-142. En consecuencia, solicita que se deje sin efectos el citado acto administrativo y se le ordene al accionado a proferir una decisión de reemplazo, teniendo en cuenta todo el material probatorio obrante en el expediente policial.

Para sustentar sus pedimentos, en síntesis relata: (i) El 24 de julio de 2020, la Sra. Elizabeth Jiménez Mejía presentó ante la Inspección Municipal de Policía una querella en su contra *“por perturbación a la posesión y resarcimiento de los daños”*, alegando que desde 1991 ejercía la posesión quieta y pacífica del inmueble (lote) situado en la calle 14 Número 8 C-03 del Municipio de La Virginia; (ii) que surtidas las etapas procesales de rigor, la Inspección Municipal de Policía de la Virginia – Risaralda, en decisión del 28 de agosto de 2020, con fundamento en un análisis integral del material probatorio, negó el amparo solicitado por perturbación a la posesión, concluyendo que la querellante Jiménez Mejía *“no tenía ninguna posesión sobre el inmueble”*; (iii) que en el expediente no obra evidencia alguna de la presentación oportuna del recurso de apelación de la querellante, en la medida que el escrito tiene como fecha el 1 de agosto de 2020 y carece de constancia de recibido dentro del término legal; (iv) que la Inspección Municipal de Policía de la Virginia, mediante oficio IMP CO/50 del 31 de agosto de 2020, remitió el expediente para que se surtiera el trámite de segunda instancia ante el Alcalde Municipal; (v) que el Alcalde Municipal al resolver el recurso de apelación revocó la decisión de primer grado y en su defecto, declaró perturbadora a la aquí accionante, ordenándole cesar los actos perturbatorios ejercidos sobre el predio en disputa; (vi) que en la decisión adoptada por el Alcalde de la Virginia – Risaralda -, se atendieron aspectos que no fueron alegados en el recurso de la querellante, además de haber dejado de hacer un análisis integral de todo el material probatorio, por lo que, a su juicio, la decisión fue adoptada sin el debido sustento jurídico y probatorio, endilgándole defectos fácticos.

1. **Contestación a la demanda de tutela**

La **Inspección Municipal de Policía de la Virginia**, en su respuesta manifestó que la acción constitucional estaba dirigida en contra de la decisión de segunda instancia por presuntas irregularidades ejercidas por la Alcaldía Municipal, más no frente al trámite de primera instancia agotado en esa dependencia, por lo que al no habérsele conculcado derecho fundamental alguno, solicita que se niegue la acción o se declare improcedente por existir otros medios de defensa judicial.

En suma, la vinculada hizo una descripción del procedimiento y un recuento de las actuaciones procesales surtidas, por lo que hizo hincapié en que las mismas se realizaron con observancia de lo normado y dentro de los términos que la ley confiere para tal fin. Agrega que, finalizada la etapa probatoria sin encontrar elementos configurativos de la posesión, expidió oralmente la Orden de Policía No. 040, negando las peticiones invocadas por la querellante Jiménez Mejía.

Frente al recurso, aclara que la querellante durante la audiencia interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, por lo que al no accederse al primero, se dispuso el envío de las diligencias para que se surtiera el de apelación.

Como el **MUNICIPIO DE LA VIRGINIA RISARALDA** se abstuvo de rendir informe, guardando silencio frente a los hechos narrados en la acción, en principio obra la presunción de veracidad del artículo 20 del Decreto Ley 2591 de 1991.

La señora **ELIZABETH JIMENEZ MEJÍA**, al contestar se opuso a las pretensiones de la acción, argumentando lo siguiente: a) existe otro medio en la justicia ordinaria para resolver la controversia; b) no cumple con el principio de subsidiariedad, en cuanto la acción de tutela no es una tercera instancia; c) no existió vulneración del debido proceso; d) no se constituye vía de hecho.

En síntesis, la vinculada hizo alusión a que el proceso de querella policivo era de carácter provisional cuyo objetivo era ostentar la posesión de una de las partes, la cual consideró violentada por la accionante al enviar personal que derrumbara un cercamiento en el lote. Agrega que, durante el trámite, en ambas instancias se salvaguardaron todas las garantías procesales de las partes; a las pruebas se les dio el valor probatorio que correspondía; se surtieron ambas instancias con oportunidad para interponer recursos, controvertir y ser parte activa durante las diligencias. Resalta que practicaba actos de señora y dueña desde antes y después de adjudicado el bien a la aquí accionante, quien se desinteresó del predio desde la adjudicación y solo quiso ejercer actos de cuidado sobre la cosa hasta el día que perturbó la posesión derrumbando el cerco, sin que sea objeto de la controversia la titularidad de los derechos, la cual debía dirimirse ante la Jurisdicción civil.

1. **Consideraciones** 
   1. **Problema Jurídico.**

Le corresponde a la Sala determinar si el Municipio de La Virginia, al desatar la apelación en contra de la decisión proferida por la Inspección Municipal de Policía dentro de la querella que enfrentó la aquí accionante, incurrió o no en un defecto fáctico, de manera que amerite la protección al derecho fundamental del debido proceso.

* 1. **De las funciones jurisdiccionales asignadas a las autoridades administrativas.**

La Corte Constitucional**[[1]](#footnote-1)**, ha recordado que de acuerdo con el artículo 116 Superior, el legislador puede otorgar excepcionalmente funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas para que resuelvan controversias entre particulares, con el propósito de que actúen como un tercero imparcial, siendo autónomos e independientes en sus decisiones, tal como obran los jueces de la República y bajo la garantía del derecho fundamental al debido proceso [Dr. Alberto Rojas Ríos, Sentencia T-590/2017].

Así mismo, el artículo 13 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, modificado por el artículo 6º de la Ley 1285 de 2009 en relación con el ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por los particulares, señala:

*“Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:*

1. *Las autoridades administrativas****respecto de conflictos entre particulares,****de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. (…)”*

Por último, el parágrafo 3º del artículo 24 del CGP establece que *“Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces. Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.*

* 1. **Procedencia de la Acción de Tutela para controvertir decisiones adoptadas en procesos policivos.**

En Colombia, la acción de tutela frente a providencias judiciales únicamente procede cuando se ha incurrido en vías de hecho por parte de la autoridad judicial o cuando el funcionario haya incumplido el debido proceso. Así lo advierte la sentencia C-590 de 2005 en donde señala que además de los requisitos generales, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas.

En torno a los requisitos generales, corresponde verificar (Sentencia T-459/17): *a) Que la cuestión que se discuta sea de 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; d) Si la solicitud de amparo se fundamenta en una irregularidad procesal, se debe demostrar que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecte los derechos fundamentales de la parte accionante; e) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que los hubiere alegado en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible; f) Que no se trate de sentencias de tutela.* Y, respecto de las causales especiales, corresponde verificar si la decisión judicial cuestionada está afectada por error inducido, falta de motivación, desconocimiento del precedente, violación directa de la constitución o por defecto orgánico, material o sustantivo, procedimental absoluto o fáctico.

En torno a los requisitos de procedibilidad, estos no son ajenos a las decisiones administrativas con rango jurisdiccional adoptadas dentro de los procesos policivos en donde se pretenda salvaguardar la posesión, la tenencia o la servidumbre en la medida que el ejercicio de tal función de policía tiene el carácter de judicial, razón por la cual son ajenos al control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, la Sentencia C-241 de 2010 dispuso:

*“[e]n tanto las decisiones adoptadas en desarrollo de juicios de policía de naturaleza civil, como cuando se interviene en asuntos destinados a amparar provisionalmente la posesión, la tenencia o una servidumbre o los asuntos de carácter penal, se encuentran expresamente excluidos de dicho control en virtud de lo dispuesto en el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, según el cual tal Jurisdicción carece de competencia para juzgar las decisiones proferidas en juicios civiles o penales de policía regulados por la ley. Lo anterior se justifica si se tiene en cuenta que, en estos casos, las medidas de policía son de efecto inmediato en punto a evitar que se perturbe el orden y la tranquilidad pública. Se trata de medidas de carácter precario y provisional, cuya única finalidad es devolver el statu quo mientras el juez ordinario competente para decidir sobre la titularidad de los derechos reales en controversia, decide definitivamente sobre ellos. Por esta razón, la doctrina ha afirmado que estas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada “formal”.*

En fin, para que proceda la acción de tutela contra providencias judiciales, resulta imprescindible que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad, que la decisión cuestionada por vía de tutela haya incurrido en uno o varios de los defectos o vicios específicos, y que el defecto sea de tal magnitud que implique una lesión o afectación a derechos fundamentales.

Como en el caso objeto de análisis, presuntamente se está en presencia de un defecto fáctico, frente a éste la Corte Constitucional en sentencia T-590/17 indica lo siguiente:

*“El defecto fáctico, como causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se presenta cuando el juez no tiene el apoyo probatorio suficiente para aplicar el supuesto legal en el que sustenta la decisión porque dejó de valorar una prueba o no la valora dentro de los cauces racionales y/o denegó la práctica de alguna sin justificación.*

*Para una mejor compresión de este defecto la jurisprudencia constitucional[[2]](#footnote-2) ha establecido que éste defecto se produce cuando “un juez emite una sentencia (providencia judicial) sin que se halle probado el supuesto de la norma, cuando quiera que (i) se haya producido una omisión en el decreto o valoración de una prueba, (ii) una apreciación irrazonable de las mismas, (iii) la suposición de algún medio probatorio, (iv) o el otorgamiento a una prueba de un alcance material y jurídico que no tiene.”[[3]](#footnote-3)*

*Bajo estos parámetros, la Corte Constitucional en Sentencia SU-448 de 2016 reiteró que el defecto fáctico “[s]e estructura, entonces, siempre que existan fallas sustanciales en la decisión, que sean atribuibles a deficiencias probatorias del proceso. (…) el fundamento de la intervención del juez de tutela por deficiencias probatorias en el proceso radica en que, no obstante, las amplias facultades discrecionales con que cuenta el juez del proceso para el análisis del material probatorio, éste debe actuar de acuerdo con los principios de la sana crítica, es decir, con base en criterios objetivos y racionales.[[4]](#footnote-4)”. […]*

*“No obstante, el operador judicial ostenta un amplio margen de valoración probatoria sobre el cual fundamentará su decisión y formará libremente su convencimiento, ‘inspirándose en los principios científicos de la sana crítica (Arts. 187 CPC y 61 CPL)’, [empero] esta facultad nunca podrá ser ejercida de manera arbitraria, pues dicha valoración lleva intrínseca ‘la adopción de criterios objetivos, no simplemente supuestos por el juez, racionales, es decir, que ponderen la magnitud y el impacto de cada una de las pruebas allegadas, y rigurosos, esto es, que materialicen la función de administración de justicia que se les encomienda a los funcionarios judiciales sobre la base de pruebas debidamente recaudadas.’*

*(…) tal hipótesis se advierte cuando el funcionario judicial, ‘en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; o cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva. Ello se presenta en hipótesis de incongruencia entre lo probado y lo resuelto’ (…)”*

En este sentido, la Corte Constitucional ha afirmado que, atendiendo los principios de autonomía judicial, juez natural e inmediación, **la autoridad constitucional no puede realizar un nuevo examen del material probatorio como si se tratara de una instancia judicial adicional**, ya que su función se ciñe a verificar que la solución de los procesos judiciales sea coherente con la valoración ponderada de las pruebas recaudadas por el juez y aportadas por los intervinientes [Sentencia T-590/17, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos].

* 1. **De la posesión en el derecho civil y el proceso policivo para su protección.**

El Artículo 762 del C.C., señala: *“La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él”.*

Ello significa, que la posesión se determina por el goce de la cosa con el propósito de hacerla suya, supone el aprovechamiento por la ocupación de una cosa, es una situación transitoria, en la que tiene que ver la expectativa del tiempo, ya que con el transcurso de éste puede convertirse en propietario. Es realizar los actos propios del propietario como mantenimiento y conservación de la cosa, por lo que es necesario que el titular del bien lo haya abandonado.

Para que exista una verdadera posesión es necesario que se configuren 2 elementos, como lo manifiesta la corte en sentencia T-518/03:

*La posesión es “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño”. De aquí se desprenden sus dos elementos esenciales: el corpus y el animus. El corpus es el cuerpo de la posesión, esto es el elemento material, objetivo, los hechos físicamente considerados con que se manifiesta la subordinación en que una cosa se encuentra respecto del hombre. El animus, por su parte, es el elemento interno o subjetivo, es el comportarse “como señor y dueño” del bien cuya propiedad se pretende. Y que, Tanto la posesión como la mera tenencia pueden probarse con los medios ordinarios y, en general, con cualesquiera medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez. En forma particular el* ***Art. 981 del Código Civil*** *establece que se* ***deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos*** *de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el* ***corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión”****. [Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería, 2003]*

Ahora, la función de los inspectores de policía radica en proteger la posesión y la mera tenencia, para que quien sienta menoscabado sus derechos acuda a ellos, con el fin de evitar que las actuaciones de terceros continúen perturbando, alterando o interrumpiendo sin autorización o justificación legal o administrativa, la facultad de uso goce y disfrute de determinado bien inmueble, contemplando la norma que regula la materia, varias medidas correctivas, según el comportamiento desplegado por el perturbador. Para ello, la conducta que afecte la posesión o mera tenencia se debe enmarcar en las establecidas en el artículo 77 de la Ley 1801 de 2016.

Ahora, el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801/16) en sus artículos 80 y 81 respectivamente, señala que el amparo de la posesión, la mera tenencia y las servidumbres, es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad es:

*“Mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar. Así mismo la* ***Acción preventiva por perturbación****cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación. En efecto la perturbación a la posesión es un proceso de policía de carácter civil que evita que se interrumpa la posesión pacifica de determinado bien mueble o inmueble”*

En estos casos, los inspectores(as) de policía cuando tienen conocimiento de la situación de perturbación y alteración ya sea de oficio o por querella, deberán iniciar el proceso verbal abreviado del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, de competencia de los Inspectores de Policía, los alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas de: **(i)** Iniciación de la acción; **(ii)** Citación; **(iii)** Audiencia Pública y; **(iv)** Cumplimiento.

Respecto de la Audiencia Pública, ésta se realiza en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía, y en ella se surten los pasos: **a)** Argumentos; **b)** Invitación a conciliar; **c)** Pruebas; **d)** Decisión[[5]](#footnote-5) y, **e)** Recursos.

La decisión de la autoridad de Policía es susceptible de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitan, conceden y sustentan dentro de la misma audiencia. El de reposición, se resuelve inmediatamente y, de ser procedente el de apelación, se interpone y concede en el efecto devolutivo dentro de la audiencia, remitiendo al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustenta dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso, el cual se resuelve dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Finalmente, es de mencionar que el proceso policivo de amparo a la perturbación de la posesión[[6]](#footnote-6) es de carácter preventivo, cuya finalidad es proteger la posesión para mantener el statu quo mientras la justicia ordinaria resuelve. Lo anterior significa que en este tipo de procesos no se controvierte el derecho de dominio. En efecto, los artículos 125 al 127 del Código Nacional de Policía (Decreto 1355 de 1970) disponen:

***«****ARTICULO 125. La policía solo puede intervenir para evitar que perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación.*

*ARTICULO 126.**En los procesos de policía* ***no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo.***

*ARTICULO 127. Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa».*

En este mecanismo preventivo, no se tiene en cuenta el derecho real, como se explica en la Sentencia T-302 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, así:

*“Los procesos policivos de amparo a la posesión o a la simple tenencia de bienes… se circunscribe a que las autoridades de policía verifiquen los supuestos de hecho en los que el accionante fundamenta su pretensión de protección, referidos a la perturbación ilegítima del libre ejercicio de la posesión o de la simple tenencia de bienes o de los derechos reales constituidos sobre los mismos. Una vez detectado el mencionado obstáculo dichas autoridades deben proferir las medidas necesarias para prevenir y preservar el libre ejercicio de la posesión o de la simple tenencia detentada sobre los bienes.*

*En todo caso, el supuesto de hecho implica que las autoridades de policía necesariamente deben establecer: (i) sumariamente si el querellante detenta la posesión o la simple tenencia del bien, que es distinto a si tiene derecho a la posesión o a la simple tenencia, o si la posesión es regular o irregular, pues estos aspectos tocan con la situación jurídica de fondo que corresponde definir a otras autoridades, previo trámite del proceso judicial respectivo; (ii) si de acuerdo a las normas constitucionales y legales el bien es susceptible de posesión o de mera tenencia; (iii) si los actos que impiden el libre ejercicio de la posesión o la mera tenencia son ilegítimos (de hecho), es decir, no están soportados en el ordenamiento jurídico y, finalmente, (iv) determinar con las pruebas obrantes, el nexo causal entre los hechos y el querellado”.*

* 1. **Caso Concreto**

Previo a abordar el problema jurídico planteado, frente a los requisitos generales de procedibilidad de la acción, observa la Sala que estos se encuentran satisfechos, en la medida que (i) el asunto tiene relevancia constitucional al estar dirigido al amparo del derecho fundamental al debido proceso durante el trámite de segunda instancia de la querella policial; (ii) están agotados los medios de defensa judicial para dirimir la controversia, en tanto que se carece de otros mecanismos para conjurar la presunta violación por la imposibilidad de acciones ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo; (iii) hay inmediatez al haberse interpuesto la acción dentro de un término razonable, pues desde la decisión cuestionada no ha transcurrido más de un mes; (iv) no se trata de una irregularidad procesal con incidencia directa en la decisión atacada; (v) la solicitud contiene una identificación de los hechos generadores de la presunta transgresión al derecho fundamental al debido proceso; (vi) la decisión cuestionada no corresponde a una sentencia de tutela.

Ahora, frente a la comprobación de por lo menos uno de los requisitos de procedibilidad especiales, en este asunto, como se dijo, se señala un defecto fáctico, pues se cuestiona la decisión del Municipio de La Virginia, tras endilgársele la no valoración de material probatorio.

Así, pasa la Sala a establecer si la decisión adoptada por la Alcaldía de La Virginia es coherente con una valoración ponderada de las pruebas recaudadas, advirtiendo de ante mano que, **debido al carácter restringido y excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, el Juez de tutela no puede realizar un nuevo examen del material probatorio o de entrar a debatir sobre ellos, salvo en los casos excepcionales establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia citada en precedencia (Sentencia T-590/17).**

Durante el trámite observado, cuya copia obra en el expediente digital, se observa que fueron decretadas las pruebas solicitadas por las partes en conflicto[[7]](#footnote-7), así como otras que se arrimaron de oficio[[8]](#footnote-8), siendo todas ellas, sometidas a la contradicción por las contendientes.

Aclarado ello, afirma la peticionaria, que en la decisión reprochada se incurrió en defecto fáctico debido a que, en su criterio, existió un yerro al asignar valor probatorio a las declaraciones extraprocesales arrimadas por su contraparte, calificando como una *“violación grotesca del Municipio de La Virginia”* el haberlas valorado sin haber sido ratificadas por quienes depusieron en su momento. Con todo, en realidad, los yerros que se le enrostran a la decisión administrativa no sólo son fácticos (que fueron la mayoría) sino también procesales, como se analiza a continuación:

En primer lugar la queja de la aquí accionante – *allí querellada –* censura la valoración que se le dio a la declaración extraprocesal del 29 de mayo de 2000 rendida por los ciudadanos Juan Pablo Otalvaro Sánchez y Alejandra María Cañozales Santamaria. Frente a ello, basta decir que el inciso primero del artículo 222 del Código General del Proceso, señala que, si la contraparte no solicita que se ratifique el testimonio en audiencia, aquélla tiene pleno valor probatorio, lo que implica que, en este caso, al no haber solicitado la querellada la ratificación, ningún reproche merece la valoración de tales instrumentos probatorios.

También recrimina la accionante la valoración del material fotográfico y videos del inmueble adosado por la parte querellante, arguyendo que “*no fueron presentados con la querella y nada le aportaban al proceso al no cumplir con el protocolo establecido*”, aspecto este que debió la accionante recurrir en su momento para oponerse a las pruebas ordenadas y practicadas durante el desenlace procesal, amén que el objetivo que se adujo frente a ellos, era mostrar el estado anterior del predio y la ocurrencia de los actos perturbatorios de la posesión que se estaban endilgando. Ahora, respecto a su valoración por el operador judicial, es claro que éste tendrá obligación de valorarlo dentro del conjunto probatorio siguiendo las reglas de la sana crítica, aspecto que, en el trámite de segunda instancia se cumplió en la medida que fue contrastado con los demás medios de prueba.

A propósito de ello, la sentencia T-930A/2013, al respecto reflexionó:

*“La fotografía es un medio probatorio documental de carácter representativo, que muestra un hecho distinto a él mismo, el cual emerge del documento sin que tenga que hacerse un ejercicio de interpretación exhaustiva de su contenido. Esto significa que “la representación debe ser inmediata, pues si a simple vista la fotografía muestra una variedad de hechos posibles, ‘ella formará parte de la prueba indiciaria, ya que está contenida en la mente de aquél (el intérprete), y no en el objeto que la documenta’”, advirtiéndose en esta misma sentencia T-269 de 2012 que “el Juez debe valerse de otros medios probatorios, apreciando razonablemente el conjunto”, tal como dispone la preceptiva procesal penal. Al igual que otro documento y que el dictamen pericial, la fotografía es un medio que el juez está en la obligación de valorar dentro del conjunto probatorio, siguiendo las reglas de la sana crítica. Por ser un documento, se determinará si es privado o tiene las connotaciones para ser asumido como público y se verificará su autenticidad y genuinidad, conforme a la preceptiva correspondiente. El valor probatorio de las fotografías no depende únicamente de su autenticidad formal, sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa la realidad de los hechos que se deducen o atribuyen, y no otros diferentes, posiblemente variados por el tiempo, el lugar o el cambio de posición, lo que, como se indicó, obliga al juzgador a valerse de otros medios probatorios y a apreciar razonadamente el conjunto”. [M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla].*

De otro lado, sugiere la accionante la falta de demostración de la presentación del recurso de apelación en tiempo, aduciendo que el expediente fue remitido a segunda instancia “*sin que exista prueba de que dicho recurso se hubiese interpuesto de manera oportuna, además, por que el escrito tiene como fecha de 1 de agosto de 2020, sin constancia de recibido”.*

Al observar el expediente de querella, especialmente en el acta de la audiencia del viernes 28 de agosto de 2020, se evidencia que la querellante incoó recurso de reposición y en subsidio el de apelación de manera oral, el cual al ser negado el primero, se concedió el de apelación ante el Alcalde Municipal, teniendo el recurrente dos días para la sustentación, esto es, el 31 de agosto y 1 de septiembre de 2020, habiéndose presentado en esta última calenda, según se prueba con el pantallazo del buzón electrónico arrimado por la querellante y ahora vinculada a la acción al dar respuesta a la presenta acción, con lo que se demuestra que la fecha que aparece en el documento impreso con *“1 de agosto de 2020”* corresponde a un yerro mecanográfico que de manera alguna desmerita la fecha real de presentación del recurso, la cual fue realizada dentro del término legal.

De otro lado, también asegura la accionante que los *“argumentos expuestos en el recurso de apelación en audiencia pública fueron muy diferentes a lo analizado por el despacho del alcalde como segunda instancia para tomar una decisión”.*

En efecto, como es sabido, con los medios de impugnación se busca que una instancia de mayor jerarquía solucione lo resuelto por el inferior, quedando la alzada delimitada a los precisos reparos formulados cuando una sola parte es la recurrente, como aquí sucedió (Arts. 320 y 328 CGP).

En torno a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, en suma, se refirieron a los siguiente: (i) La Inspección de Policía (en adelante la A-quo) confundió los preceptos que regulaban la prescripción adquisitiva del dominio, con las normas de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia) pese a que la querella se fundamentó en dicha norma por los actos de perturbación de la aquí accionante. (ii) No era dable exigir un periodo específico de tiempo para alegar la posesión, lo que si ocurría para la prescripción adquisitiva de dominio. En esa dirección, cuestionó la valoración probatoria de la primera instancia en el sentido de haber dejado de analizar los actos de posesión realizados por la querellante para dar relevancia a la calidad de propietaria, aspecto que no era del caso analizar en las querellas por perturbación de la posesión. (iii) Había una interpretación errada de la intención de la querellante al recalcar que lo que buscaba era la adquisición traslaticia de dominio, porque ello no significaba el reconocimiento de un mejor derecho en otro, en la medida que su ánimo y corpus data del año 2000. (iv) La a-quo se sustrajo de valorar hechos recientes, tampoco valoró el hecho de pagar el impuesto predial por la poseedora, lo que denotaba que el verdadero dueño había desatendido el bien, incluso sus responsabilidades fiscales, sin realizar actos tendientes a salvaguardarlo. (v) El certificado de tradición exhibido por la querellada no era idónea para este tipo de controversias. (vi) Los videos y demás material fotográfico estaban dirigidos a probar el hecho perturbador reciente. (vii) Los testimonios daban cuenta que no sólo ahora sino desde mucho antes era que la querellante estaba a cargo del terreno, haciendo limpieza, realizando encerramientos, fijando letreros, los cuales ameritaban el análisis de la Alcaldía Municipal (en adelante el Ad-quem).

Con relación a esos argumentos, la Alcaldía al resolver la alzada, tuvo como referentes jurídicos la Ley 1801 del 2016, el decreto 214 de 2007 y la sentencia C-662 de 2004. Luego de analizar los argumentos de la alzada y el material probatorio el Ad-quem constató que existieron actos de señorío demostrados por la apelante, encontrándolos acreditados desde varios años atrás con el pago de impuestos respecto del predio, los cerramientos, limpieza, visitas al sitio y otros que, consideró, solo hasta ahora habían sido objeto de perturbación con la violencia ejercida en las cerraduras, las puertas del cerramiento al cambiarse por candados; la presencia de personas para realizar trabajos dentro del bien y la exhibición del certificado de tradición por la Sra. Arredondo, actuar que con la querella, se buscaba la cesación de los actos perturbadores con el restablecimiento del estado de las cosas.

Dicho convencimiento, lo obtuvo al analizar las declaraciones de **Luis Albeiro Bustamante, José Olmis González Hidalgo**, **Nelson Palacio,** los interrogatorios de **Yeimi Andrea Arredondo Rodríguez** y **Elizabeth Jiménez Mejía**, las declaraciones extra proceso de **Juan pablo Otalvaro Sánchez** y **Alexandra María Canizales**, así como con la documental del impuesto predial, lo informado por la secretaría de planeación y la generalidad de los testigos de ambas partes.

Para el desenlace del caso concreto, trajo a colación las normas del código civil relativas a la posesión y advirtió que ese proceso policivo no era el escenario para disputar el derecho a la propiedad porque la esencia era la de salvaguardar la posesión, de manera provisional.

* 1. **Conclusiones**

En suma, la decisión cuestionada, es el resultado del análisis de las pruebas testimoniales y documentales, bajo el criterio de la comunidad de la prueba y la sana crítica, en la que no se observa el defecto fáctico al que hizo referencia la accionante, en la medida en que la querella no es el escenario para debatir o definir la propiedad, por lo que ninguna relevancia tiene el material probatorio que al respecto se allegó, los cuales deben ser valorados en el proceso civil ante la jurisdicción ordinaria donde se ventile la titularidad del predio objeto de la querella policiva en cuestión. De otro lado, tampoco se observaron defectos procedimentales ni transgresiones al debido proceso, toda vez que se dio a las partes la oportunidad de controvertir las pruebas, de presentar recursos, objetar y de intervenir en las diferentes etapas procesales, las cuales, vale decir, no fueron objeto de cuestionamiento en la medida que el propósito de la acción se dirigió hacia un convencimiento probatorio diferente que no puede ser dirimido por esta vía, como ya se explicó.

En consecuencia, se denegará la presente acción de tutela porque en la decisión administrativa cuestionada no se presentó defecto fáctico ni procedimental alguno y por lo tanto se torna improcedente por no cumplir unos de las causales específicas de procedibilidad.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Laboral No. 1 del **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: Negar** por improcedente la acción de tutela incoada por Yeimi Andrea Arredondo Rodríguez en contra del Municipio de la Virginia, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la decisión por el medio más eficaz.

**TERCERO:** En caso de no ser impugnada esta decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

La Magistrada Ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

La Magistrada y el Magistrado,

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

1. Sentencia T-590/17 [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia T-781 de 2011, T-267 de 2013, SU-172 de 2015, T-605 de 2015, T-463 de 2016 y T-643 de 2016 entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-012 de 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia T-419 de 2011. [↑](#footnote-ref-4)
5. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.  [↑](#footnote-ref-5)
6. CODIGO CIVIL. ARTICULO 762. <DEFINICION DE POSESION>. La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo. [↑](#footnote-ref-6)
7. Documentales, testimoniales e inspección ocular [↑](#footnote-ref-7)
8. Informe radicado CI 0322-370 del 6 de agosto de 2020 remitido por la Secretaría de Planeación Municipal e interrogatorios a las partes. [↑](#footnote-ref-8)