



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

RESOLUCIÓN Nro. 202550013982

(03 de marzo de 2025)

Expediente: Radicado DEYEL Nro. 02-0049253-19

Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, en contra de la Orden de Policía Nro. 213 proferida en la audiencia pública celebrada el día 12 de julio de 2023 por la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, en la que se impuso medida correctiva

La Secretaría de Seguridad y Convivencia del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el artículo 207 de la Ley 1801 de 2016 y en la Circular No. 201960000199 de 2019 expedida por el Alcalde de Medellín, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

El 8 de octubre de 2019, la comunidad interpuso una PQRS con radicado Nro. 201910347281 ante la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, con el fin de que se verificara una presunta construcción y sus respectivas licencias en la carrera 103A Nro. 60C-39 (folio 2).

El 17 de octubre de 2019, fue radicado en la plataforma Deyel, el expediente Nro. 2-0049253-19, por la conducta contraria a la convivencia estipulada en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016, el cual versa: **“Artículo 77. Comportamientos Contrarios A La Posesión y Mera Tenencia de Bienes Inmuebles. (...) 1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente”** (folio 1)

El 18 de noviembre de 2019, fue enviado a la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, el oficio Nro. 201920107274, con el asunto de *“reporte de respuesta al radicado 201920086526. Solicitud de visita técnica por presunta infracción urbanística en la carrera 103 A 60 C – 39. Barrio: Santa Margarita; Comuna: 7; Zona: 2. CBML: 07200030001.”*, emitido por la Secretaría de Gestión y Control Territorial (folios 4 a 10)



www.medellin.gov.co





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Consecuente con lo anterior y previa citación a las partes, el Despacho de conocimiento se constituyó en audiencia pública el 12 de julio de 2023, en presencia de ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 1.035.872.634, en calidad de presunta infractora, durante la diligencia la directora del proceso realizó un recuento de las actuaciones y documentación que dieron origen al trámite verbal abreviado de la referencia y le concedió el uso de la palabra a la accionada, para que expusiera sus argumentos y aportaran o solicitara las pruebas adicionales que pretendiera hacer valer. (Acta visible a folios 27 a 29).

En su oportunidad, la señora ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, manifestó que había comprado el predio hacía unos 6 años, a la señora NANCY CANO, que tenía una compraventa por este hecho, que había construido la casa con mucho esfuerzo, que no tenía otro lugar en donde vivir y que no sabía que debía de obtener una licencia de construcción, tampoco sabía que era esto, por lo que la autoridad a cargo le explicó el trámite.

Surtida la etapa anterior, y teniendo en cuenta que por disposición expresa del artículo 232 de la Ley 1801 de 2016, los *"comportamientos que infringen o resultan contrario a las normas urbanísticas"*, no son conciliables, la inspectora procedió con el análisis y la valoración de los elementos de prueba incorporados al plenario relacionados a continuación:

- Consigna de visita Nro. 283 (folio 2)
- Informe de visita en la carrera 103 A Nro. 60 C 39, realizado por el auxiliar administrativo con ocasión de la consigna Nro. 283 (folio 3)
- Informe técnico Nro. 201920107274 del 18 de noviembre de 2019, con el asunto de *"reporte de respuesta al radicado 201920086526. Solicitud de visita técnica por presunta infracción urbanística en la carrera 103 A 60 C – 39. Barrio: Santa Margarita; Comuna: 7; Zona: 2. CBML:07200030001."*, emitido por la Secretaría de Gestión y Control Territorial (folios 4 a 8)
- Ficha catastral del 29 de octubre de 2019, con número de certificado 100015642072841, donde consta en el ITEM de información del propietario o poseedor era Distrito de Medellín. (folio 9 y 10)
- Consigna Nro. 271 del 30 de septiembre de 2022 (folio 11)
- Informe de visita en la carrera 103 A Nro. 60 C 39, realizado por el auxiliar administrativo con ocasión de la consigna Nro. 271 (folio 12)
- Informe de localización urbana (14 a 16)





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

- Ficha catastral del 12 de mayo de 2023, con número de certificado 100023813030977, donde consta en el ITEM de información del propietario o poseedor era Distrito de Medellín en un 100% y como dueña de la construcción ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA (folio 19 y 20)

Acto seguido, la directora del proceso expuso los fundamentos normativos de la decisión a adoptar y las consideraciones del Despacho, para así concluir por medio de la Orden de Policía Nro. 213 del 12 de julio de 2023, declarar infractora a la señora ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, como responsable de la construcción realizada en la carrera 103 A Nro. 60 C -39 del barrio Santa Margarita Zona 2 con CBML 07200030001, por incurrir en los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles establecidos en el artículo 77, numeral 1 de la Ley 1801 de 2016, en consecuencia ordenó la restitución del bien inmueble.

Notificada la decisión en estrados, ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, manifestó no encontrarse de acuerdo con el fallo adoptado e interpuso el recurso de apelación, el cual fue concedido ante esta Secretaría en los términos del numeral 4 del artículo 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en orden a lo cual, la falladora de primera instancia se dispuso a remitir la actuación a esta autoridad administrativa especial de policía mediante oficio Nro. 202320094772 (folio 31).

RECURSO DE APELACIÓN

Dentro del término legal dispuesto para el efecto, ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, presentó escrito contentivo de la sustentación del recurso de apelación concedido previamente en la audiencia pública, bajo el radicado Nro. 202310225795 del 12 de julio de 2023, en el Sistema de Gestión Documental de la Alcaldía de Medellín – Mercurio Web, dentro del cual manifestó su inconformidad frente a la decisión adoptada en sede de primera instancia en los siguientes términos (folio 30):

Expuso que era una obligación del estado proteger a las personas y sus bienes, que un 90% de la población construía sin licencia de construcción y existía un trato desigual debido a que no tenía en donde vivir con sus 4 hijos.

Finalmente, solicitó la revocatoria de la Orden de Policía No. 213 dictada en audiencia pública el 12 de julio de 2023.



www.medellin.gov.co

1036647111

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín – Colombia



CO177743



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en la Circular No. 201960000199 de 2019 expedida por el Alcalde de Medellín, en concordancia con el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 1437 de 2011, el Decreto Distrital Nro. 883 de 2015; la Secretaría de Seguridad y Convivencia de del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín es competente para conocer y decidir sobre el recurso de la referencia, en virtud del mandato legal establecido en el artículo 207 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual señala que la autoridad administrativa especial en seguridad conocerá del recurso de apelación de las decisiones proferidas por los inspectores de policía o corregidores, según la materia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

A través de la presente actuación se estudiará y establecerá, si la decisión impugnada se ajustó a derecho, o si, por el contrario, dentro del procedimiento objeto de estudio se reunieron los presupuestos normativos que permiten constituir la existencia del comportamiento contrario a la convivencia relacionado con la perturbación a la posesión o mera tenencia de un inmueble, conducta consagrada en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016.

A su vez, se analizará si el procedimiento fue adelantado en observancia de los preceptos consagrados en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, respetando el debido proceso y las demás garantías constitucionales.

CASO CONCRETO

Mediante Orden de Policía No.213 proferida en la audiencia pública celebrada el día 12 de julio de 2023, la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, decidió declarar infractora a ASTRID CAROLINA ZULUAGA MONTOYA, por la presunta comisión de un comportamiento contrario a la convivencia relacionado con la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles, descrita en el numeral 1, del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016, respecto del bien inmueble ubicado en la carrera 103 A Nro. 60 C -29, Barrio Santa Margarita de Medellín, decisión que fue impugnada por la accionada.



www.medellin.gov.co





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

En ese orden, antes de proceder con el análisis del caso objeto de estudio, es preciso tener en cuenta los siguientes conceptos:

DEBER DE LAS AUTORIDADES DE POLICÍA FRENTE A LA PROTECCIÓN DE BIENES INMUEBLES, RESPECTO DE LA POSESIÓN, LA TENENCIA Y LAS SERVIDUMBRES

Desde la Constitución Política promulgada en el año 1991 se ha protegido y garantizado el derecho a la propiedad privada, así como los demás derechos adquiridos conforme a las leyes civiles, sin embargo, en algunas situaciones estos se ven amenazados, por lo que la autoridad de policía podrá intervenir para su protección y restablecimiento por medio de un conjunto de reglas generales y medidas individuales necesarias para el mantenimiento del orden público. Es, pues, una específica forma de actividad administrativa que impone límites a través de la ley en aras de la convivencia social. Ese orden público se manifiesta en la tranquilidad, seguridad y salubridad de los ciudadanos, con el objetivo de evitar perjuicios individuales o colectivos, provocados por desórdenes, actos perturbatorios, atentados a la salud, a la convivencia o a la higiene pública.

Es importante precisar que son las autoridades de policía quienes propenden por la preservación y el restablecimiento de la posesión, la servidumbre o la mera tenencia al titular de este derecho, es decir, la Ley 1801 de 2016, otorgó a la ciudadanía las herramientas jurídicas necesarias para instaurar una queja ante el inspector o corregidor de policía, y promover de ese modo el procedimiento único consagrado en dicha norma, tendiente a amparar sus derechos ante cualquier perturbación.

Específicamente en el capítulo I del título VII (de la protección de bienes inmuebles) de la Ley 1801 de 2016 (artículos 76 al 82), consagra en cuanto a la posesión, mera tenencia y servidumbres, las acciones dispuestas para su protección, cobrando especial relevancia para el presente caso las siguientes disposiciones:

***“Artículo 76. Definiciones.** Para efectos de este Código, especialmente los relacionados con el presente capítulo, la posesión, mera tenencia y servidumbre aquí contenidas, están definidos por el Código Civil en sus artículos 762, 775 y 879. (...)*

***Artículo 77.** Comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles. Son aquellos contrarios a la posesión, la mera tenencia de los bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público, bienes de utilidad*



www.medellin.gov.co

1036647111

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Conmutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/TT40



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

pública o social, bienes destinados a prestación de servicios públicos. Estos son los siguientes:

1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble (...)

Parágrafo. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR
Numeral 1	Restitución y protección de bienes inmuebles.

(...)

Artículo 79. Ejercicio de las acciones de protección de los bienes inmuebles. Para el ejercicio de la acción de Policía en el caso de la perturbación de los derechos de que trata este título, las siguientes personas, podrán instaurar querrela ante el inspector de Policía, mediante el procedimiento único estipulado en este Código:

1. El titular de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles particulares o de las servidumbres.
2. **Las entidades de derecho público.**
3. **Los apoderados o representantes legales de los antes mencionados.** (...)

Artículo 80. Carácter, efecto y caducidad del amparo a la posesión, mera tenencia y servidumbre. 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.

Parágrafo. La acción policial de protección a la posesión, la mera tenencia y servidumbres de los inmuebles de los particulares, caducará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal."

No obstante, la caducidad no opera cuando la perturbación recae sobre la posesión de un bien de uso público y fiscales, según el artículo 226 ibídem:





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

“Artículo 226. Caducidad y prescripción. Cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, **no existe caducidad de la acción policiva. La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.**

Las medidas correctivas prescribirán en cinco (5) años, a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía.” (Negrillas y subrayas propias, ajenas al texto original).

Por su parte, y con relación a las disposiciones antes citadas, el Código Civil Colombiano plantea las siguientes definiciones:

“ARTÍCULO 674. BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales. (...)

ARTÍCULO 762. DEFINICIÓN DE POSESIÓN. 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.”

En el caso que nos ocupa, no operarían los términos de caducidad señalados en el artículo 80 de la Ley 1801 de 2016, debido a que el inmueble que presuntamente se encuentra siendo objeto de perturbación es de naturaleza fiscal, y por mandato expreso del artículo 226 ibídem su titular no perdería el derecho a ejercer la acción policiva por el simple paso del tiempo.



www.medellin.gov.co

1036647111

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Commutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Respecto de la legitimación en la causa por activa, de acuerdo con las normas antes transcritas, el artículo 79 de la Ley 1801 de 2016 dispone que, para el caso bajo estudio, la aludida acción de protección policiva podrá ser ejercida por quien ostente la calidad de titular de la posesión, sus apoderados o las entidades de derecho público, condición imprescindible para que esta prospere.

De las normas en cita se colige que, para instaurar queja ante las autoridades de policía y acceder al amparo de la posesión, es necesario acreditar una de las calidades consagradas en el citado artículo 79, misma que tuvo que haber sido probada por los accionantes, demostrando la realización de actos por medio de los cuales se exterioriza esta categoría jurídica.

En consecuencia, es preciso entrar a establecer la legitimación en la causa por activa de los actores, como requisito de procedencia de la presente acción policiva, y verificar si en efecto los ciudadanos han ejercido ánimo de señor y dueño sobre el bien inmueble sobre el cual se predicó la presunta perturbación. Frente a este particular, cabe señalar el concepto dispuesto por el Consejo de Estado en una de sus providencias:¹

“LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA - Noción. Definición. Concepto / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA - Fundamento

*La legitimación en la causa constituye un presupuesto procesal para obtener decisión de fondo. En otros términos, la ausencia de este requisito enerva la posibilidad de que el juez se pronuncie frente a las súplicas del libelo petitorio. (...) la legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídica – procesal, supone ser el sujeto llamado a responder a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia. (...) la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico que origina la presentación de la demanda, independientemente de que éstas no hayan demandado o que hayan sido demandadas (...) **la legitimación en la causa no se identifica con la titularidad***

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO Bogotá, D. C, veintiséis (26) de septiembre de dos mil doce (2012) Radicación número: 05001-23-31-000-1995-00575-01(24677).





Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

del derecho sustancial sino con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir la misma en el proceso. (...)

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA - Noción. Definición. Concepto

La legitimación en la causa por activa supone la verificación de que quien demanda tenga la titularidad para reclamar el interés jurídico que se debate en el proceso y, por lo tanto, sin importar si son o no procedentes las pretensiones elevadas –lo que supondrá efectuar un análisis de fondo de la controversia a la luz del derecho sustancial– sí sea el llamado a discutir su procedencia dentro del trámite judicial"

Así las cosas, atendiendo lo preceptuado en las disposiciones antes transcritas, el titular de la posesión o la mera tenencia, o las entidades de derecho público, están legitimados por activa frente al ejercicio de la acción de policía relacionada con la protección de bienes inmuebles (título VII capítulo I Ley 1801 de 2016 – De la posesión, la tenencia y las servidumbres).

Luego de un análisis de fondo de la controversia, esta Dependencia constató que el actor "la comunidad", no cuenta con dicha legitimación para impetrar la presente acción de policía, dado que no es el titular del interés jurídico que se debate en el proceso, ni entidad de derecho público, menos aún apoderado o representante legal de dicha entidad.

Conforme a lo expuesto, esta Secretaría discrepa de la decisión adoptada por la operadora de primera instancia y revocará en su integridad la decisión adoptada mediante Orden de Policía Nro. 213 emitida el día 12 de julio de 2023, y en consecuencia ordenará el archivo del presente trámite.

Por todo lo esbozado, esta Secretaría se abstendrá de pronunciarse sobre los planteamientos propuestos en la sustentación del recurso de apelación, teniendo en cuenta que no se acreditó la legitimación por activa.

Por último, no se puede dejar pasar el informe técnico visible a folios 4 al 10, en el que dan cuenta que el inmueble objeto del presente proceso, está construido sin licencia en un bien público, razón por la que se ordenará a la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, adelantar los trámites de su competencia, e iniciar un nuevo proceso verbal abreviado, con fundamento en un comportamiento que afecta la integridad urbanística contenido en el numeral 3 del artículo 135 de la precitada ley.



www.medellin.gov.co

1036647111

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Commutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



CO17/7740



Alcaldía de Medellín

Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación

Por las razones anteriormente expuestas, el Secretario de Seguridad y Convivencia del Distrito de Medellín,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR en su integridad la Orden de Policía Nro. 213 proferida en audiencia pública el día 12 de julio de 2023, por la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. NO CONTINUAR con el trámite adelantado y en su lugar ordenar el archivo del expediente.

TERCERO. ORDENAR a la INSPECCIÓN 7A DE POLICÍA URBANA DE PRIMERA CATEGORÍA, adelantar los trámites de su competencia, e iniciar un nuevo proceso verbal abreviado, con fundamento en la presunta comisión de un comportamiento contrario comportamiento que afecta la integridad urbanística (artículo 135 de la Ley 1801 de 2016).

CUARTO. NOTIFICAR la presente decisión al apelante en los términos de Ley.

QUINTO. Una vez en firme la presente, devuélvase la actuación al Despacho de origen para lo de su competencia.

SEXTO. Contra la presente decisión no proceden recursos.

MANUEL VILLA MEJÍA
Secretario de Despacho
Secretaría de Seguridad y Convivencia

Proyectó	Revisó	Aprobó
Yully Marieth Carmona Cardona - Abogada Secretaría de Seguridad y Convivencia	Susana Ruiz Cardona Abogada – Coordinadora Secretaría de Seguridad y Convivencia	Jose Luis Correa López Apoyo jurídico Especializado Secretaría de Seguridad y Convivencia

