



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	05001333301420220047000
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda – asunto no susceptible de control judicial

Procede el juzgado a emitir pronunciamiento respecto de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral instaurada por los señores NELSON DE JESÚS ECHEVERRI OSPINA y JORGE HUMBERTO ECHEVERRI OSPINA, en contra del MUNICIPIO DE EL RETIRO.

I. ANTECEDENTES

1.- Los señores Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Jorge Humberto Echeverri Ospina por medio de apoderada judicial, interpusieron demanda a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral, radicada el 20 de septiembre de 2022, pretendiendo la nulidad de las siguientes actuaciones:

- Resolución no. 1780 de 7 de junio de 2022¹ *“Por medio de la cual se resuelve una infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, por comportamientos contrarios al derecho de posesión, mera tenencia y/o servidumbre”*, proferida por la Inspección Municipal de Policía del municipio de El Retiro, por medio de la cual se declaró a los demandantes como perturbadores de una propiedad ubicada en la vereda El Carmen de dicho municipio.
- Resolución no. 1877 de junio 21 de 2022² *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación dentro de un proceso verbal abreviado de policía”*, proferida por la Alcaldía Municipal, Dirección de Gestión Documental y Digital del municipio de El Retiro, la cual confirma en todas sus partes el acto administrativo no. 1780 de 2022.

2.- Como consecuencia de la declaración de nulidad, solicitan la condena al pago de la indemnización por concepto de daños materiales en la modalidad de lucro cesante en la suma de UN MILLÓN DE PESOS M.L. (\$1.000.000.00.), mensuales para cada uno de los demandantes, liquidados desde el mes de julio de 2022; y a título de daño moral el equivalente a 50 SMLMV para cada uno de los actores.

3.- Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora enunció los siguientes hechos que a continuación se sintetizan:

3.1. Afirmó que los demandantes son copropietarios del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria no. 017-899 del círculo registral de la Ceja, Antioquia, finca denominada Calamar.

3.2. Informó que en el año 2021 uno de los copropietarios, el señor Jaime Carmona Fonseca presentó querrela civil de policía en contra de los demandantes, argumentando

¹ 10Resolucion 1780 1

² 16Resolución No. 1877 de 2022 1

Expediente:	05001 33 33 014 2022 00470 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda

ser el propietario del 70% del bien inmueble y ejercer actos de posesión sobre toda la heredad. Adicionalmente, desde el año 2018 interpuso proceso de pertenencia que conoce el Juzgado Promiscuo Civil Laboral de la Ceja Antioquia, actualmente en trámite.

3.3. Indicó que dentro del proceso policivo se profirió Resolución no. 1780 de 7 de junio de 2022, por medio de la cual se dispuso:

“...PRIMERO: ORDENAR a los señores JORGE HUMBERTO ECHEVERRI OSPINA, ASDRUBAL VERGARA ECHEVERRI y HENRY NELSON ECHEVERRI LOAIZA y demás personas que a la fecha se encuentran dentro del predio objeto de la Litis, proceder a RETIRARSE y a RETIRAR de allí a los animales que habían ingresado desde el día veintisiete(27) de diciembre de dos mil veinte (2020), hasta la fecha y abstenerse de volver a ejercer actos contrarios a la convivencia, so pena de que se le apliquen las sanciones que la ley 1801 de 2016 ante la ocurrencia de comportamientos contrarios a la convivencia; esto hasta que sea decidido el proceso judicial que se encuentra en curso...”.

“...SEGUNDO: Consecuencialmente de lo anterior, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 223 numeral 5 de la ley 1601 de 2016, OTORGAR el termino de CINCO (5) DIAS para proceder a cumplir la orden impartida en el numeral anterior...”.

“TERCERO: ADVERTIR a los señores JORGE HUMBERTO ECHEVERRI, NELSON DE JESUS ECHEVERRI OSPINA, ASDRUBAL VERGARA ECHEVERRI Y HENRY NELSON ECHEVERRI LOAIZA y demás personas que a la fecha se encuentran dentro del predio objeto de la Litis de las consecuencias jurídicas de desconocer la ORDEN DE POLICIA impartida en el numeral anterior; en consonancia con los artículos 35 numeral 2 y 150 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana...”.

“...CUARTO: SOLICITAR a la Secretaría de Hábitat y Desarrollo Territorial, que desde sus competencias proceda a levantar el correspondiente informe técnico por la presunta infracción urbanística consistente en movimientos de tierra, en el inmueble identificado bajo la matrícula 017-899 y Código Catastral 01-00134 finca llamada Calamar...”.

3.4. La citada resolución fue apelada por los actores a través de apoderada judicial dentro del término oportuno ante la Alcaldía Municipal de El Retiro, argumentando una violación al debido proceso porque se desconoció su calidad de propietarios. El recurso fue resuelto por medio de la Resolución no. 1877 de 21 de junio de 2022, que confirmó en todas sus partes la Resolución no. 1870 de 2022.

4.- Se señalaron como disposiciones violadas los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 23, 29, 53, 90 y 209 de la Constitución Política; el principio de confianza legítima, la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias T-692/2016, T-257/2017, T-067/2017 y del Consejo de Estado (sin mencionarlas).

5.- La parte actora radicó solicitud de Conciliación Extrajudicial el día 17 de agosto de 2022 ante la Procuraduría 167 Judicial I para Asuntos Administrativos, audiencia de conciliación que fue celebrada el día 6 de septiembre de 2022, declarada fallida por falta de ánimo conciliatorio entre las partes, siendo proferida la constancia en la misma fecha³.

³ 05ActaConciliacion

Expediente:	05001 33 33 014 2022 00470 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda

II. CONSIDERACIONES

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo esta instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa⁴.

En tal sentido, solo son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, los actos administrativos entendidos como aquellos que provienen de la actuación de la Administración, que niegan o conceden un derecho reclamado y que, en esa medida, crean, modifican o extinguen una situación jurídica, respecto de una persona natural o jurídica.

“El acto administrativo es la declaración de voluntad de una entidad pública o persona privada en ejercicio de funciones administrativas, capaz de producir efectos jurídicos. A la luz de la doctrina el contenido del acto se traduce en una decisión, en una certificación o registro, o en una opinión o concepto, este último excepcionalmente se puede considerar como tal por razón de su obligatoriedad”⁵.

Por su parte, el artículo 105 ibídem establece algunos asuntos que escapan al conocimiento de esta jurisdicción, así:

“Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

- 1. Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos.*
- 2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.*
- 3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.*
- 4. Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.”*

⁴ Artículo 104 del CPACA.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de agosto de 2004, Expediente núm. 2000-0057-01, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Expediente:	05001 33 33 014 2022 00470 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda

Como se desprende de lo anterior, se encuentran excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, entre otras, las decisiones proferidas en juicios de policía regulados por la ley. En este sentido, para que se configure la excepción consagrada en el numeral 3º del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, deben reunirse dos elementos: por un lado, la decisión requiere ser proferida en un juicio de policía; y por otro, dicho juicio debe estar regulado especialmente en la ley.

Adicionalmente, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. En otros términos, siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma se causó un perjuicio y del cual se acusa su ilegalidad, esta será la acción procedente⁶.

III. CASO CONCRETO

En el presente asunto se solicita la nulidad de las Resoluciones no. 1780 de 7 de junio de 2022 y no. 1877 de 21 de junio del mismo año, que resuelven en primera y segunda instancia un proceso policivo adelantado debido a una querella por perturbación de la posesión, regulado en el artículo 77 de la Ley 1801 de 2016:

“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 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 ocupándolo ilegalmente.*
- 2. Perturbar la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble por causa de daños materiales o hechos que la alteren, o por no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos.*
- 3. Instalar servicios públicos en inmuebles que hayan sido ocupados ilegalmente.*
- 4. Omitir el cerramiento y mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones.*
- 5. Impedir el ingreso, uso y disfrute de la posesión o tenencia de inmueble al titular de este derecho.*

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

⁶ “ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”

Expediente:	05001 33 33 014 2022 00470 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda

- Numeral 1 *Restitución y protección de bienes inmuebles.*
- Numeral 2 *Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o mueble.*
- Numeral 3 *Multa General tipo 3*
- Numeral 4 *Multa General tipo 3; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.*
- Numeral 5 *Restitución y protección de bienes inmuebles”.*

Respecto a los procesos policivos la Corte Constitucional ha precisado que **“tienen como finalidad amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen funciones jurisdiccionales y las providencias que profieran son actos jurisdiccionales, que no son susceptibles de control por la justicia de lo contencioso administrativo”**⁷ (negrilla fuera del texto).

Los juicios policivos resuelven transitoriamente un conflicto entre particulares, pues las medidas de protección de posesión o tenencia son de carácter temporal, hasta que la justicia ordinaria decida de fondo los derechos en conflicto (art. 80 Ley 1801 de 2016). El juicio policivo para restablecer la posesión o la tenencia tiene por objeto, cautelar una situación jurídica que luego la definirá el juez ordinario, por la acción posesoria o reivindicatoria, según el caso.

El Consejo de Estado ha señalado que el juicio civil de policía tiene, entre otras finalidades, la de cautela que se orienta a mantener el *statu quo* en las controversias sobre derechos particulares, mientras el órgano competente de la jurisdicción ordinaria profiera decisión definitiva. Por este motivo ellas pueden tomar decisiones relativas a la posesión para conservarla y ordenar su recuperación, con el fin de que las cosas se mantengan en el estado en que se encontraban mientras la justicia ordinaria decide la controversia⁸. Así lo explicó el Inspector de Policía del municipio de El Retiro en la resolución demandada, al hacer claridad que las acciones contempladas en el artículo 79 de la Ley 1801 de 2016 son meramente provisionales, por lo que solo entraría a discutir frente a la presunta perturbación como actuaciones contrarias al *status quo* y, de requerir un efecto permanente para la protección de la propiedad, posesión y/o servidumbre y la discusión de derechos reales, se debía acudir ante el juez ordinario competente para que decida sobre la titularidad de tales derechos y las indemnizaciones a las que hubiere lugar⁹.

En consecuencia, las controversias que se susciten por estos motivos son cuestiones de competencia de la jurisdicción ordinaria por ser atinentes a la posesión material de un bien inmueble y las providencias que las resuelven, están excluidas de control de la justicia administrativa por mandato especial del artículo 105 del CPACA, ya que no son actos administrativos, sino una decisión tomada en el marco de un juicio de policía.

Por lo tanto, no es dable demandar con fundamento en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho las decisiones de policía adoptadas en primera y segunda instancia por parte de la Inspección de Policía y la Alcaldía del municipio de El Retiro, respectivamente; al considerarse como decisiones jurisdiccionales que no son pasibles de control ante esta jurisdicción.

Por lo anterior, las decisiones demandadas no son susceptibles de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos previstos en el artículo 105, numeral 3º, de la Ley 1437 de 2011 y lo anterior conduce al rechazo de la

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-302 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de julio de 1985, Expediente núm. CE-SEC3-EXP1985-N4470, M.P. Dr. Jorge Valencia Arango.
⁹ Folio 27 documento: 10Resolucion 1780 1

Expediente:	05001 33 33 014 2022 00470 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho – No Laboral
Demandante:	Nelson de Jesús Echeverri Ospina y Otro.
Demandado:	Municipio de El Retiro
Asunto:	Rechaza demanda

demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 169 del CPACA:

“Artículo 169. Rechazo de la demanda. “Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

[...]

3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial”.

En atención a lo expuesto, el **JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR LA DEMANDA interpuesta por los señores NELSON DE JESÚS ECHEVERRI OSPINA y JORGE HUMBERTO ECHEVERRI OSPINA, en contra del MUNICIPIO DE EL RETIRO, conforme lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO. En firme la presente decisión, **ARCHIVAR** el expediente digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
JUEZ

EPB

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, febrero 15 de 2023, fijado a las 8:00 a.m.
Secretaría