



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES CIVILES**

Providencia No. 0206 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))

*En acciones posesorias la autoridad de policía es competente para resolver sobre vías de hecho y restablecer el statu quo; no puede pronunciarse sobre derechos de dominio, ni considerar las pruebas que en tal sentido se presenten, ni pronunciarse sobre controversias que se originen en relaciones contractuales. Las decisiones son provisionales, en tanto decide el juez. Cuando un juez ya ha adoptado decisión, la autoridad de policía pierde competencia ipso facto. (P2006-0206)*

**Providencia No. 0206**  
**31 de agosto de 2006**

**Número de radicación:** 12216-04 (2005-0610)  
**Asunto:** Perturbación a la posesión  
**Querellante:** Daniel Ordóñez Mercado  
**Querellado:** Instituto de Desarrollo Urbano-IDU  
**Procedencia:** Localidad de Barrios Unidos - Inspección 12 C Distrital de Policía  
**Consejero Ponente:** Gleison Pineda Castro

Decide la Sala sobre el recurso apelación interpuesto en contra de la Providencia del 24 de febrero de 2005 expedida por la Inspección 12 C Distrital de Policía.

**ANTECEDENTES**

Mediante escrito de querrela presentado ante la Alcaldía Local de Barrios Unidos el 20 de septiembre de 2004 a través de apoderado, Daniel Ordóñez Mercado solicita el amparo a la tenencia en razón a los actos perturbatorios de Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, respecto del inmueble de la Calle 88 No. 25-64 de Bogotá.

Con memorial del 3 de diciembre de 2004 el apoderado del IDU solicita que se decrete la nulidad de lo actuado, solicitud que es rechazada.

En Providencia del 24 de febrero de 2005 la Inspección 12 C Distrital de Policía resolvió abstenerse de declarar perturbador al IDU, decisión que es apelada por el querellante.

Esta Corporación corrió traslado del recurso el 17 de julio de 2006, sin que ninguna de las partes se pronunciara al respecto.

**COMPETENCIA**

De conformidad con lo establecido en los artículos 189, 191 numeral 2 y 219 del Código de Policía de Bogotá (Acuerdo 79 de 2003), la Sala Decisión de Contravenciones Civiles del Consejo de Justicia de Bogotá D.C. es competente para conocer del presente asunto.

**CONSIDERACIONES**

**a. El caso concreto.**

Señala el texto de la querrela (presentado el 20 de septiembre de 2004): que Daniel Ordóñez Mercado, a título de arrendatario es tenedor del predio de la Calle 88A No. 25-64, en el cual funciona un establecimiento comercial con actividad de venta de muebles y artículos para decoración; que en febrero de 2004 el IDU inició obras públicas de adecuación de la Avenida NQS

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES CIVILES**

Providencia No. 0206 de 2006

*Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

para el sistema de transporte público masivo Transmilenio y sin que mediara acto de expropiación cerró el acceso a su establecimiento comercial; que la autoridad de policía debe dictar orden de amparo a su tenencia, imponer multas según artículo 170 num. 2.2 del Código de Policía de Bogotá y compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigue posibles conductas punibles.

Con memorial presentado el 21 de septiembre de 2004 el querellante solicita el adelantamiento de la diligencia de inspección ocular programada para el 27 de octubre, con fundamento en que el 19 del mismo mes se practicaría diligencia de entrega del inmueble por parte del Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá en proceso de expropiación adelantado a favor del IDU. Señala el peticionario que la acción policiva instaurada tiene como finalidad, además de hacer cesar la perturbación, preconstituir prueba de la vía de hecho para efectos de demandar la reparación de los daños ante la jurisdicción contenciosa administrativa (folios 37-38).

A folios 52-53 consta que el inmueble objeto de la presente actuación fue entregado al IDU en diligencia judicial del 19 de octubre de 2004.

En continuación de la diligencia, realizada el 3 de diciembre de 2004 (folio 80), el querellante informa que después de la entrega, el inmueble fue demolido y que la finalidad que busca con la interposición de la querrela no es la obtención de indemnización, sino la preconstitución de prueba para adelantar acción judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

En Providencia del 24 de febrero de 2005 la Inspección 12 C Distrital de Policía resolvió abstenerse de declarar perturbador al IDU, en razón a que la autoridad de policía tiene la función de mantener el estado de las cosas, hasta tanto la autoridad judicial resuelve definitivamente las situaciones jurídicas, de manera que habiendo desaparecido el bien objeto de la querrela, desaparece el objeto de la actuación.

El querellante interpone recurso de reposición y en subsidio de apelación con fundamento en que, hasta la fecha en que la autoridad judicial realizó la entrega material del inmueble al IDU (esto es, 19 de octubre de 2004) existieron actos perturbatorios de su tenencia.

**a. Fundamento normativo y finalidad de las acciones policivas de amparo a la posesión o mera tenencia.**

En relación con los mecanismos legales dispuestos para la protección de la posesión, la Corte Constitucional en sentencia T-109/93, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo:

“2. El derecho de propiedad (C.P. art. 58 y C.C. art. 669) y su conservación han sido tradicionalmente protegidos por la ley dada su importancia económica y social.

La ley garantiza la posesión o tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño (C.C. art. 762). De ahí que se hayan consagrado diversos mecanismos procesales para su protección, entre los cuales se encuentran las acciones civiles (interdictos posesorios) y las acciones policivas (amparos posesorios y lanzamiento por ocupación de hecho). Unas y otras tienen por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos sobre ellos, siendo opcional su utilización por parte del interesado, según el tipo de amenaza o el término de caducidad de la respectiva acción.

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES CIVILES**

Providencia No. 0206 de 2006

Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com))

**En materia policiva, la ley contempla acciones para conservar la posesión en caso de simple perturbación -el amparo posesorio- (Código Nacional de Policía arts. 125 y 131) y acciones para recuperarla, en el evento de su despojo -lanzamiento por ocupación de hecho- (Ley 57 de 1905, Decreto 922 de 1930).**

Los procesos de policía originados en perturbación u ocupación de hecho son de competencia de la autoridad administrativa con funciones de policía -Alcaldes y Gobernadores- (CP arts. 315 y 303). **Los primeros se tramitan según los procedimientos establecidos en los Códigos Departamentales de Policía (CP art. 300-8) y, en subsidio, en los Códigos de Procedimiento Civil y Penal,** mientras que los segundos están sujetos al trámite dispuesto en leyes especiales (L. 57/1905, D. 922/1930).

(...)

**En efecto, el objeto de la litis en un proceso policivo por perturbación de la posesión radica en la verificación por parte de la autoridad administrativa de los supuestos de hecho - posesión y su perturbación ilegítima - en los que el demandante sustente su pretensión de amparo. No persigue este proceso determinar la parte que tenga derecho a la posesión del predio. Su finalidad tampoco es la de recuperar la posesión perdida, pretensión que para prosperar debe estar antecedida de la acción policiva de lanzamiento por ocupación de hecho y surtirse el trámite regulado en normas especiales.”.**  
(negrilla nuestra)

La acción policiva de perturbación a la posesión o mera tenencia, como lo señala la Corte Constitucional, se encuentra consagrada en el artículo 125 y siguientes del Código Nacional de Policía, así:

“ARTICULO 125.- La policía solo puede intervenir para **evitar que se 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 127.- Las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes **se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa.** (negrilla nuestra)

Tales normas fueron desarrolladas por el Código de Policía de Bogotá (adoptado mediante Acuerdo 79 de 2003) en sus artículos 208 y siguientes, los cuales señalan:

ARTÍCULO 208.-Deberes de las autoridades de policía para proteger la posesión o mera tenencia. Las autoridades de policía, para proteger la posesión o mera tenencia que las personas tengan sobre los inmuebles deberán: a) **Impedir las vías de hecho y actos perturbatorios que alteren la posesión o mera tenencia sobre inmuebles** y el ejercicio de las servidumbres y; b) **Restablecer y preservar la situación anterior cuando haya sido alterada o perturbada.”**

Ahora, respecto de la finalidad que persiguen tanto la acción policiva de amparo posesorio como de lanzamiento por ocupación de hecho y la obligación de la autoridad policiva respecto de la adecuación de la querrela, esta Corporación en Providencia No. 0123 del 28 de junio de 2005, con ponencia del Consejero José Martín Cadena Garzón, dijo:

“En primer lugar, tenemos que de conformidad con el artículo 125 del Código Nacional de Policía los procesos de perturbación a la posesión o a la mera tenencia se encaminan a impedir que se perturbe la posesión o mera tenencia que alguien tiene sobre un bien y a hacer que las cosas vuelvan a su estado anterior, en caso que las circunstancias así lo amerite. De conformidad con esto y en concordancia con el artículo 129 de la misma normatividad tenemos que el proceso persigue que la autoridad de policía intervenga cuando el poseedor o el tenedor sea víctima de actos o hechos perturbados a fin de hacerlos cesar o para hacer que las cosas vuelvan

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES CIVILES**

Providencia No. 0206 de 2006

*Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

a su estado anterior. Esta es una de las funciones principales en materia de protección de las vías de hecho que tiene que atender la autoridad de policía.

Normativamente se tiene definido el proceso policivo de perturbación a la posesión y /o a la mera tenencia en los Códigos Nacional de Policía, artículos 125 y 131 y Distrital de Policía artículo 211 y siguientes y en términos teleológicos la acción pretende que se proteja en el ejercicio de la posesión o la mera tenencia a quien esta siendo molestado u obstaculizado en ella o de alguna manera se le impide el goce de la cosa y consecuentemente se le libere de esa carga o molestia. Esto lleva implícito como presupuestos de éxito de la pretensión que por lo menos se habrá de probar:

- 1-Que el querellante es tenedor y /o poseedor del bien inmueble,
- 2 La presencia de actos arbitrarios, esto es aquellos no soportados en el ordenamiento jurídico de manera alguna, bien en virtud de un derecho o en orden de autoridad competente, sino que son producto del actuar que no consulta el ordenamiento ni el respeto de las vías legales.
- 3-La existencia de un perturbador que es quien despliega unos actos que le impiden el goce pleno de la cosa - nexos cuasales - respecto de la cual se incoo la acción.

**En suma. El fin último del proceso es que una vez verificado, que el querellante es poseedor o mero tenedor del bien objeto de la molestia; la presencia de unos actos o hechos arbitrarios que le impiden ejercer en plenitud el uso y goce material del bien -al querellante- y la relación causal de estos con el querrellado, esto es que los actos se realizan por él o devienen de su omisión en el cumplimiento de un deber, la autoridad de policía interviene a fin evitar que se siga perpetuando la situación para hacer volver las cosas a su estado anterior”.**

De conformidad con lo señalado, las acciones policivas tienen como finalidad la protección de la posesión o de la mera tenencia que una persona ostenta frente a un bien inmueble para evitar su perturbación frente a actos arbitrarios.

Ahora, si tales actos afectan el normal goce o disfrute del derecho de posesión o tenencia, la acción policiva procedente es la de amparo posesorio que busca que el poseedor o tenedor continúe el disfrute de su derecho eliminándose los simples actos perturbatorios, hasta que el juez competente decida otra cosa. No obstante, si la posesión o mera tenencia se ha perdido frente a la ocurrencia de actos arbitrarios, la acción policiva procedente es el lanzamiento por ocupación de hecho, acción que busca el lanzamiento de los ocupantes del inmueble y la recuperación del derecho arrebatado.

No obstante, si la tenencia del inmueble se ha perdido por orden de autoridad judicial competente, independientemente de que con anterioridad a tal circunstancia hayan existido actos materiales perturbatorios del derecho, la autoridad policiva pierde su competencia, pues no se pueden prevenir o eliminar situaciones de hecho respecto de una tenencia que legal y materialmente ha desaparecido.

e La competencia de esta autoridad se restringe a impedir las vías de hecho perturbatorias del ejercicio de la tenencia, posesión o servidumbre. En este sentido, el pronunciamiento sobre la existencia formal de una constitución de servidumbre, las obligaciones contractuales de un arrendamiento o la titularidad de la propiedad, no corresponden a la autoridad de policía sino al juez. La autoridad de policía simplemente debe verificar que las situaciones fácticas cuya existencia se acredite, no sean alteradas por vías de hecho.

**Bogotá sin indiferencia**



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría  
GOBIERNO

CONSEJO DE JUSTICIA  
**SALA DE DECISIÓN DE CONTRAVENCIONES CIVILES**

Providencia No. 0206 de 2006

*Consejero Ponente Gleison Pineda Castro ([contáctalo en gleisonpineda@angelesdepaz.com](mailto:gleisonpineda@angelesdepaz.com))*

Adicionalmente debe señalarse que resulta absolutamente inadmisibles que se utilice la acción policiva para efectos de preconstituir prueba para el ejercicio de acciones judiciales. Para tal efecto los códigos de procedimiento contemplan las pruebas anticipadas, cuyo conocimiento corresponde a los jueces que han de conocer el proceso judicial.

De conformidad con lo anterior, si bien el querellante alega la tenencia material del inmueble objeto de actuación en razón a su calidad de arrendatario, y su posible perturbación por la existencia de actos del querellado, el A-quo debió poner fin a la actuación desde el momento en que tuvo conocimiento de que el querellante había perdido la tenencia del inmueble en razón a que un juez de la república en proceso de expropiación había efectuado la entrega material del predio al querellado.

Lo anterior implica que habiendo desaparecido el objeto de la querrela, resultaba imposible la orden de protección, de manera que esta Corporación encuentra pertinente confirmar la decisión apelada.

Por lo expuesto la Sala Plena del Consejo de Justicia de Bogotá D.C.,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar la Providencia del 24 de febrero de 2005 expedida por la Inspección 12 C Distrital de Policía.

**SEGUNDO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno.

**TERCERO:** En firme la presente decisión, remítanse las diligencias a la Inspección de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JOSÉ MARTÍN CADENA GARZÓN**  
Consejero

**HÉCTOR ROMÁN MORALES BETANCOURT**  
Consejero

**GLEISON PINEDA CASTRO**  
Consejero

**Bogotá sin indiferencia**