



RADICADO NO.: QUILLA-2025-0231168

BARRANQUILLA 23 septiembre 2025.

DOCTORES

ROY ANDRES ROYET CASIJ

LUIS OCHOA SANCHEZ

CARRERA 57 # 99ª -65 PISO 16 OFICINA 1601 TORRE SUR
BARRANQUILLA

Asunto: NOTIFICACIÓN RESOLUCIÓN NO. 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DEL 2025

Cordial saludo,

Respetuosamente notifico a usted la Resolución No. 059 del 23 de septiembre del 2025, por el cual se decide el recurso de apelación subsidiaria interpuesto por el abogado Jharol Jair Suarez Pérez, apoderado especial del señor Robinsón Ricardo Rada, contra el fallo del 30 de mayo de 2025, que concedió amparo a favor de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. SAE, proferido por la Inspección Diecisiete (17) de Policía hoy de Convivencia y Paz Urbana, al interior de la querella presentada por la empresa Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., en contra del recurrente, radicación No. 010-2025.

En cumplimiento a lo establecido del inciso 1 del artículo 8 de la Ley 2213, se anexa Resolución No. Resolución No. 059 del 23 de septiembre del 2025, la cual consta de doce (12) folios.

Atentamente,

ALVARO IVAN BOLAÑOS HIGGINS

OFICINA DE INSPECCIONES Y COMISARIAS

Aprobado el: 23/septiembre/2025 03:27:54 p. m.

Hash: CEE-48dc2fc88e8ffea451aef064d55a02bd462de0b4

Anexo: 12

	Nombre del funcionario	Documento Firmado Digitalmente
Proyectó y elaboró	Mercedes Cortes Santamaria	mcortes [23/septiembre/2025 03:05:10 p. m.]
Aprobó	Alvaro Ivan Bolaños Higgins	abolanoh [23/septiembre/2025 03:27:54 p. m.]

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 1

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

El Jefe de la Oficina de Inspecciones y Comisarías de Familia es competente, conforme a los artículos 223 numeral 4 y 207 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y al artículo 71 del Decreto Acordal No. 0801 de 2020, para conocer en segunda instancia las decisiones de los Inspectores de Policía (hoy de Convivencia y Paz)¹ y de los Corregidores adscritos a la Secretaría de Gobierno del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

ASUNTO

Se decide el recurso de apelación subsidiaria interpuesto por el abogado Jharol Jair Suarez Pérez, apoderado especial del señor Robinsón Ricardo Rada, contra el fallo del 30 de mayo de 2025, que concedió amparo a favor de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. SAE, proferido por la Inspección Diecisiete (17) de Policía hoy de Convivencia y Paz Urbana, al interior de la querella presentada por la empresa Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., en contra del recurrente, radicación No. 010-2025.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones.

Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. solicitó a la autoridad que, una vez quede en firme la orden de policía, se proceda con el desalojo del señor Robinsón Ricardo Rada, de los lotes identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 040-51072, 040-51073 y 040-51074, inscritos en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, ubicados en esta ciudad, los cuales le fueron entregados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). Adicionalmente, pidió se decreten las medidas necesarias que permitan la construcción de la sala de ventas y cualquier otra obra civil relacionada con el proyecto inmobiliario.

2. Fundamento fáctico.

La causa para pedir, en compendio, es como sigue:

En el escrito EXT-QUILLA-25-052900 del 28 de marzo de 2025, la convocante instauró querella y expresó que, el 14 de febrero de 2022, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), suscribió, en calidad de promitente vendedor, un contrato de promesa de compraventa de bienes inmuebles con la empresa Inversiones Estratégicas en Construcción S.A. y la señora Alcira Patricia Tapia Henríquez, ambos en calidad de promitentes compradores.

En las cláusulas primera y sexta del contrato, las partes se obligaron a firmar la escritura pública de compraventa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al pago total del precio, mediante la cual se transferirá el derecho real de dominio y posesión de los lotes números 10, 11 y 12, localizados en la manzana I de la Urbanización Villa Santos de Barranquilla, identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 040-51072, 040-51073 y 040-51074, respectivamente; los cuales son propiedad de la Nación, a través del FRISCO, y serán entregados en el estado físico y jurídico en que se encuentren, para ser destinados a la construcción de un emprendimiento inmobiliario.

¹El artículo 10 de la Ley 2492 del 23 de julio de 2025, estableció lo siguiente: Remplácense todas aquellas disposiciones normativas que contengan “Inspector de Policía” por “Inspector de Convivencia y Paz”, así como todas aquellas disposiciones normativas que contengan la expresión “Inspección de Policía” por “Inspección de Convivencia y Paz”. Esta ley fue promulgada en el Diario Oficial edición 53.190 del miércoles 23 de julio de 2025. Se resalta que las normas jurídicas son de imperativo cumplimiento.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 2

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

Relata que, el 20 de marzo de 2025, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE-, al momento de realizar la entrega material de los inmuebles objeto del contrato de promesa de compraventa, advirtió la presencia del señor Robinsón Ricardo Rada, quien manifestó ser ocupante de uno de los predios. Sin embargo, dicha persona no presentó ningún título o medio probatorio que acreditara posesión regular o legítima sobre el bien, ni se evidenció la existencia de vivienda, uso, explotación o permanencia efectiva sobre el mismo. Esta situación ha impedido la adecuada promoción, comercialización y desarrollo de iniciativa de construcción previsto (págs. 3 a 5).

Asimismo, solicitó la práctica de una inspección ocular y aportó, como elementos materiales de prueba, las siguientes piezas documentales:

- Copia del contrato de promesa de compraventa celebrado entre la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. -SAE-, administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-, en calidad de promitente vendedor; e Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., junto con la señora Alcira Patricia Tapia Henríquez, en calidad de promitentes compradores.
- Certificados de tradición y libertad correspondientes a los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 040-51072, 040-51073 y 040-51074, expedidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla.
- Acta de entrega y/o recepción del inmueble suscrita entre la SAE S.A.S. y la sociedad Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S.

Los documentos obran en copia simple a folios 6 a 25 cuaderno único.

2. Síntesis Procesal.

El 01 de abril de 2025, la Inspección Diecisiete (17) antes de Policía hoy de Convivencia y Paz Urbana, aprehendió el conocimiento de la querella, fijó fecha para realizar la diligencia en lugar de los hechos, comunicó a la titular del dominio inscrito, libró los oficios a las partes y al Ministerio Público. (hojas 27 a 47).

3. Audiencia pública.²

Iniciada el 11 de abril de 2025, en el lugar objeto de controversia, comparecieron las partes, sus apoderados judiciales -a quienes se les reconoció personería para actuar- y miembros de la Policía Metropolitana de Barranquilla.

Así se desarrollaron las intervenciones:

Luis Enrique Ochoa Sánchez, abogado de la sociedad Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., ratifica los hechos y las pretensiones expuestas en el escrito de querella. Manifiesta que los predios objeto de la reclamación fueron sometidos a medidas cautelares desde el año 2004, lo que produjo que pasaran a ser de propiedad de la Nación. Con anterioridad a la venta anticipada ejecutada en 2022 con la SAE, su representada realizó una inspección física de los terrenos.

² Pliegos 48 a 51 cuaderno único.



RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 3

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

Tras la realización de los pagos correspondientes, intentó tomar posesión de los inmuebles, pero no logró su propósito, ya que los mismos estaban ocupados por el señor Robinsón Ricardo Rada. Estos bienes han sido propiedad del Estado durante más de 20 años; por tanto, están fuera del comercio.

Roy Andrés Royet Casij, abogado de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., precisó que su representada administra el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), en virtud de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 1708 de 2014. En desarrollo de dicha función, la SAE expidió la Resolución 825 de 2022, mediante la cual se ordenó la transferencia del derecho de dominio de los inmuebles objeto de debate, conforme a la autorización de enajenación temprana.

El 14 de febrero de 2022 se suscribió el contrato de promesa de compraventa con la empresa querellante. En la cláusula séptima de dicho contrato se estipuló que, debido a la ocupación irregular que persiste sobre los inmuebles, la entrega material se efectuaría con la firma de la escritura pública. No obstante, por existir un pago anticipado, dicha entrega se llevó a cabo el 20 de marzo de 2025, facultando a la adquirente para que, por los medios legales, procediera a la recuperación de los tres inmuebles.

La presencia de la SAE en este proceso tiene como finalidad coadyuvar las pretensiones de la parte actora, toda vez que se trata de bienes fiscales que, por su naturaleza, son inalienables e imprescriptibles, y que únicamente con la venta, en los términos del artículo 92 de la Ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio, pueden pasar a ser de propiedad de particulares.

El 25 de abril del año en curso, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. allegó escrito de traslado de la querella, en el cual expuso que la ocupación de los inmuebles por parte del opositor a la restitución no satisface los presupuestos previstos en dicha disposición, relativos a enajenación, contratación o destinación provisional, entre otros; en consecuencia, estimó procedente acceder a las súplicas del amparo policivo promovido en favor de Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. Recalca que la SAE interviene en calidad de coadyuvante (págs. 54 a 83 expediente auténtico).

3.1. Continuaciones del trámite.

En audiencia celebrada el 7 de mayo de los corrientes, intervino el doctor Jharol Jair Suárez Pérez, apoderado judicial del señor Robinson Ricardo Rada González, quien propuso la falta de legitimación en la causa de Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. Señaló que el contrato de promesa de compraventa suscrito entre la Sociedad de Activos Especiales -SAE- y la parte querellante se encuentra viciado, por cuanto la enajenación temprana invocada se fundamentó en el numeral 4 del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, canon aplicable únicamente en eventos de perjuicios o gastos desproporcionados para la administración de los bienes, situación que no se configura en el caso concreto. Afirmó que los lotes objeto de litigio se encuentran sin edificación, delimitados y cultivados por su prohijado, quien ejerce la posesión desde enero de 2007, razón por la cual la acción policiva se encuentra caducada conforme a lo previsto en el párrafo del artículo 80 de la Ley 1801 de 2016.

De igual forma, recordó que en el año 2012 el depositario de la SAE respecto de dichos lotes, señor Andrés Hernández Bohmer, promovió querella policiva ante la Inspección Sexta de Policía de Reacción Inmediata, la cual fue admitida, pero suspendida y nunca decidida de fondo, lo que ratifica la continuidad de la posesión alegada por su cliente. Indicó que la parte querellante conocía la



RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 4

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

situación de ocupación al momento de la promesa de compraventa, circunstancia expresamente consignada en la cláusula séptima de dicho contrato. En tal sentido, destacó la existencia de un proceso ordinario en marcha ante el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla, en el que se discute la posesión y sus efectos frente a la titularidad del dominio, precisando que esta última solo adquiere carácter público a partir de la declaratoria de extinción, conforme a lo establecido en el punto 4.7.2. de la sentencia SC-3934 de 2020 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, advirtió que el documento de entrega invocado constituye un acto meramente formal, sin efectos materiales sobre la posesión, y que, en consecuencia, el Inspector de Policía carece de competencia para decidir de fondo, debiendo decretar un *statu quo* y dejar a las partes en libertad de acudir a la jurisdicción ordinaria.

Anunció la solicitud de incorporación de pruebas documentales, consistentes en certificados de tradición y libertad, planos topográficos, registros fotográficos de los lotes en conflicto e imágenes satelitales obtenidas de Google; sin embargo, no obran adjuntas al expediente (planas 88 a 91).

3.1.1. Conciliación.

El 30 de mayo de 2025, el director del proceso, en cumplimiento del numeral 3, literal b, del artículo 223 y del párrafo del artículo 232 de la Ley 1801 de 2016 (modificado por el artículo 74 de la Ley 2220 de 2022), instó a las partes a conciliar, sin resultado positivo (reverso fl. 95).

3.2. Decisión.

La Inspección, al estimar suficiente el material allegado, prescindió del decreto de pruebas y analizó los argumentos de las partes. Acogió la tesis de falta de legitimación en la causa por activa de la querellante, pues solo presentó una promesa de compraventa, documento que no satisface lo previsto en el artículo 79 de la Ley 1801 de 2016. No obstante, reconoció la intervención temprana como coadyuvante de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE) y de forma posterior con interés directo, por lo cual continuó el proceso con esta entidad en calidad de querellante por tener relación jurídica con los inmuebles en discrepancia.

Al verificar los certificados de tradición de las matrículas 040-51072, 040-51073 y 040-51074, concluyó que la caducidad era improcedente, dado el carácter fiscal de los terrenos tras el cambio de dominio a favor del FRISCO ordenado en la Resolución 825 de 2022, concordante con el rechazo de la demanda de pertenencia proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla. En correspondencia, amparó la posesión en favor de la SAE e impuso la medida correctiva de restitución de los inmuebles (págs. 95 a 99).

4. Recursos y nulidad.³

El doctor Jharol Jair Suárez Pérez interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, señaló que Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. conocía la ocupación de los bienes por un tercero, hecho consignado en la cláusula séptima de la promesa de compraventa, en adición se pactó la exclusión de responsabilidad de la SAE. Indicó que el depositario intentó recuperar los terrenos por vía policiva, pero la actuación quedó sin impulso en la Inspección Sexta de Policía, razón suficiente para no avocar la querella, máxime cuando cursa un proceso de pertenencia.

³ folios 95 a 103 cuaderno auténtico.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 5

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

Agregó que, si se alega que ya se pagó el precio total pero no se inscribió al comprador en el folio de matrícula, se estaría frente a un posible fraude procesal, pues la escritura debía firmarse dentro de los tres días siguientes al pago (cláusula sexta). La entrega del 20 de marzo de 2025 fue meramente simbólica, sin transferencia real de la posesión.

Conjuntamente, sostuvo que el fallador de primer grado, al sustituir al querellante, pudo haber incurrido en delitos como concierto para delinquir o prevaricato, eludiendo así la caducidad alegada. También cuestionó la celeridad del trámite, al no haberse esperado la decisión sobre la apelación contra el rechazo de la demanda de pertenencia, finalizó con pretensión de cese y archivo del proceso.

En defensa material, el señor Robinsón Ricardo Rada alegó: (i) nulidad del proceso por ser competencia de los jueces de la República y por la supresión indebida de pruebas, lo que vulnera el debido proceso; y (ii) que no puede emitirse fallo de fondo hasta que se defina judicialmente la titularidad de los bienes en disputa.

Luis Ochoa Sánchez, apoderado de Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., solicitó el rechazo de plano del incidente de nulidad, argumentando que los bienes de la Nación no prescriben. Al admitirse la querella, el impugnante y su apoderado guardaron silencio, convalidando así las actuaciones, ratificadas en la demanda de pertenencia contra la SAE, entidad que incluso tiene instalada una valla en los predios indicando que están bajo su administración.

Roy Andrés Royet Casij, abogado de la SAE, solicita se niegue el incidente de nulidad, por cuanto la titularidad de los tres inmuebles recae en el FRISCO, administrados por su poderhabiente.

El 18 de junio de 2025, la Inspección de Policía, hoy denominada de Convivencia y Paz, al resolver la solicitud de nulidad señaló que la ley no la faculta para interpretar contratos como el de promesa de compraventa. Adujo además que, en el caso en cuestión, no existe pronunciamiento policivo previo respecto de la querella presuntamente tramitada y no culminada en la extinta Inspección Sexta de Policía Urbana de Reacción Inmediata. En los certificados de tradición, el FRISCO figura inscrito como propietario, por lo que, en aplicación del artículo 79 de la Ley 1801 de 2016, citó a la SAE, quien administra los bienes, la cual se integró al proceso. En consecuencia, declaró la falta de legitimación en la causa de la sociedad Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., al no ser dueña de los inmuebles. Finalmente, precisó que en la actuación se respetó el debido proceso y, en resumen, no accedió a la nulidad solicitada (págs. 110 a 112).

El letrado Jharol Suarez, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la denegación de la nulidad, enfatizó que se tenga como prueba el auto del 04 de junio de esta anualidad proferido por la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla, que revocó el rechazo de la demanda de pertenencia por parte del Juzgado Sexto (6) Civil del Circuito de Barranquilla y ordenó su admisión, teniendo en cuenta que la posesión pudo haber iniciado antes de la enajenación temprana hecha por la SAE. La competencia de la Inspección es limitada, el asunto debe resolverse en la justicia ordinaria. El único fundamento para no acoger la nulidad es que se trata de una entidad estatal, a pesar de que en los procesos policivos no se discute la titularidad del dominio pues la posesión la ejerce su mandante; en idéntico camino, reprochó la supresión de las pruebas que en su momento hizo la primera instancia, remata pidiendo la nulidad de todo lo desarrollado.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 6

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

El juzgador, no repuso, confirmó la nulidad, mientras no haya sentencia de fondo judicial es procedente continuar con el proceso, del que ha garantizado los derechos de los intervinientes, la apelación no prosperó por la limitación de los artículos 228 y 223 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Al lado de ello, introdujo al acervo probatorio el auto del Tribunal Superior, que emitió ordenes al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla, en la demanda de pertenencia (reverso folio 113).

4.1. Sustentación del recurso de apelación contra el fallo.

Jharol Jair Suarez, insiste en la tesis que ha planteado: no pueden coexistir los dos procesos, la querella y la justicia ordinaria, con idénticas partes y bienes, debido a la exclusión del querellante inicial Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. Aporta la providencia de admisión de la demanda por el Juzgado Sexto Civil del Circuito, persigue se revoque el amparo concedido (F. 114).

Al desatar el recurso directo horizontal, el enjuiciador rehúye de la teoría de la pérdida de competencia por la admisión de la demanda en la rama judicial, con base en el artículo 80 de la Ley 1801 de 2016, mantuvo el *statu quo* hasta que la justicia ordinaria defina el derecho, de tal forma que confirmó el fallo y concedió la alzada supletoria (reverso pág. 126 y 127).

El 26 de junio de 2025, el querellado afectado con la orden de policía, pidió la suspensión del cumplimiento de la medida correctiva impuesta, el superior jerárquico teniendo en cuenta la complejidad jurídica del asunto sometido a la justicia policiva, sin que implicara prejuzgamiento, accedió a la súplica.

Añádase que la sociedad Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., en fechas 25 de julio y 1º de agosto de 2025, solicitó la reanudación de la diligencia para materializar lo ordenado por el inferior funcional, la cual fue suspendida por este Despacho a petición de la parte querellada. La respuesta a dicha solicitud se integrará al presente pronunciamiento.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El debido proceso, reconocido como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, no se agota en una mera formalidad, sino que se concreta en la garantía de observar la plenitud de las formas propias de cada juicio. Tal exigencia cobra especial relevancia en el presente asunto, en el que se discute la validez de actuaciones surtidas en el marco del procedimiento de Policía.

En armonía con tal postulado, los artículos 2 ordinal 6, 3 inciso final, 8 numeral 7, 10 numeral 7, 214, 215, 216, 221 y 223 de la Ley 1801 de 2016 disponen que las autoridades competentes deben ceñirse estrictamente al procedimiento único de Policía, condición necesaria para la imposición de medidas correctivas dentro de las querellas derivadas de comportamientos que afectan la posesión.

De allí que el funcionario llamado a resolver en sede de decisión policiva esté compelido a integrar la situación fáctica con las disposiciones jurídicas aplicables, valorando las pruebas incorporadas -de manera individual y conjunta- conforme a las reglas de la sana crítica y dentro de los plazos y oportunidades previstos en la ley. Solo así es posible emitir una decisión ajustada a derecho, en la que resulta imperativo verificar la configuración de los presupuestos exigidos, a efectos de determinar si se confirma, modifica, adiciona o revoca la providencia objeto de impugnación.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 7

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

CASO CONCRETO

Indudablemente, la controversia recae sobre la posesión de los lotes 10, 11 y 12, ubicados en la manzana 1, carrera 49D No. 98B-11, urbanización Villa Santos de esta ciudad, identificados con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 040-51072, 040-51073 y 040-51074, en su orden.

Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., narró que producto de un pago adelantado en cumplimiento de un contrato de promesa de compraventa (promitente comprador) celebrado con la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. SAE, (promitente vendedora) administradora de los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), se aprestaba a recibir los inmuebles objeto del contrato. Sin embargo, en ese momento se presentó el querellado quien ocupa los terrenos sin contar con un título jurídico que lo justifique.

Robinsón Ricardo Rada, en cambio, manifiesta que desde enero de 2007 ha ejercido la posesión material de los inmuebles referidos, realizando actividades como la limpieza de escombros y maleza, adecuación del terreno, y cultivo de especies frutales y maderables. Estas acciones, según afirma, evidencian un comportamiento propio de quien actúa con ánimo de señor y dueño, lo cual se consolidó desde antes del 18 de septiembre de 2007.

La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), a su vez, en calidad de coadyuvante de la parte querellante, enfatizó que administra los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO). Estos bienes, incluidos los inmuebles objeto de la presente controversia, son entregados por las autoridades judiciales al inicio del proceso de extinción de dominio. En consecuencia, la ocupación realizada por el querellado carece de cualquier justo título que la respalde.

Con fundamento en lo expuesto, corresponde al superior jerárquico pronunciarse sobre el siguiente problema jurídico:

¿Le es jurídicamente viable a un Inspector de Policía –hoy de Convivencia y Paz–, dentro de una querella por comportamientos contrarios a la posesión de un bien fiscal, sustituir al querellante particular al que se le declaró falta de legitimación en la causa por activa, por una sociedad de economía mixta coadyuvante encargada de la administración del inmueble, e imponer la medida correctiva de restitución al querellado, aun cuando este último tenga admitida demanda de pertenencia en un Juzgado, conforme a los artículos 77 a 80 de la Ley 1801 de 2016?

Para su esclarecimiento, se abordará: i) el alcance de las facultades jurisdiccionales de los Inspectores de Policía, hoy de Convivencia y Paz; ii) la naturaleza jurídica de los bienes fiscales; iii) el examen probatorio en armonía con los hechos, las normas y la jurisprudencia aplicable; y iv) la definición del sentido del fallo.

i) La Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos ha señalado las funciones jurisdiccionales de los Inspectores de Policía. *“Los inspectores de policía son autoridades administrativas que excepcionalmente ejercen función jurisdiccional, a la luz de lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política. En este sentido, la Corte ha reconocido que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de*

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 8

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

*policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales”.*⁴

(...)

*“Por su parte, el artículo 1 del CGP dispone que, frente a lo no regulado expresamente en leyes especiales, este código se aplica a todas (...) las actuaciones de (...) autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales”, como es el caso de los inspectores de policía en el marco de los procesos policivos de amparo a la posesión y a la tenencia. La regulación del CGP se aplica a la actuación del inspector de policía en lo no regulado por la normativa especial sobre el proceso de policía verbal abreviado, al tenor de lo dispuesto por el artículo 1 del CGP.”*⁵

En lo que atañe a la figura de la coadyuvancia, esta escapa del campo regulatorio de la Ley 1801 de 2016, su fundamento jurídico se halla en el artículo 71 del Código General del Proceso, el cual establece:

“Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.

El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.”

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín⁶, Sala Unitaria de Decisión Civil, en auto del 09 de julio de 2025, M. Martín Agudelo Ramírez, radicado 05001310300920230011701, alrededor de la coadyuvancia, dijo:

“Requiere ajenidad al litigio, ausencia de interés propio y que no se haya dictado sentencia. Su admisibilidad depende del propósito con que se desea participar: si busca auxiliar, procede; si pretende ejercer defensa propia, debe rechazarse [...] Por ejemplo, si un deudor es demandado por un tercero en un proceso y un resultado desfavorable puede disminuir su patrimonio, el acreedor puede intervenir como coadyuvante de su deudor, toda vez que indirectamente puede verse afectado con la prosperidad de las pretensiones. La relación sustancial entre acreedor y deudor no será objeto del debate, pero el primero auxilia al segundo porque su derecho puede ser afectado y el patrimonio, prenda general del acreedor, podría disminuirse.”

Desde este enfoque la SAE participó como coadyuvante de Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., empresa que la Inspección le declaró la falta de legitimación en causa por activa, por no encuadrarse en los requisitos del artículo 79 de la Ley 1801 de 2016⁷, entonces ¿cuál es el

⁴ Cfr. Sentencias T-1104 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-241 de 2010 y T-302 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-590 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-176 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido; T-438 de 2021, T-425 de 2024 y T-533 de 2024, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-224 de 2023 M.S. Juan Carlos Cortés González; Auto 527 de 2023, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; T-526 de 2024 M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera; T-305 de 2024 y T-311 de 2024, M.P. Natalia Ángel Cabo, entre muchas otras.

⁵ Sentencia T-176 de 2019, citada.

⁶ <https://tribunalmedellin.com/relatoria/decisiones-del-tribunal/decisiones-civil/05001310300920230011701>

⁷ Posterior página 9

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 9

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

fundamento jurídico para endilgarle condición de querellante a la SAE? La respuesta se encuentra en el parágrafo 2° del precepto en cita *“en estos procedimientos se deberá comunicar al propietario inscrito la iniciación de ellos sin perjuicio de que se lleve a cabo la diligencia prevista”*, que sería intrascendental sino es porque se trata de inmuebles pertenecientes al Estado, se le hace saber del inicio de la querella con el objeto que haga valer sus derechos; por lo tanto, el sentenciador acertó en seguir el proceso con la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., en su condición de querellante.

2) La Ley 1801 de 2016 en los artículos 139 parágrafo 1 y 226 estatuye que para efectos de ese código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios [...], lotes de terreno, etc., que al tratarse de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales [...], no existe la caducidad de la acción policiva.

En esa dirección la Resolución 825 del 07 de junio de 2022 expedida por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., en el artículo tercero ordenó el registro de la transferencia de dominio a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), de los inmuebles objetos del acto administrativos, con matrículas inmobiliarias 040-51072, 040-51073 y 040-51074 de conformidad con la autorización de la enajenación temprana, inscritos en las anotaciones 023, 022 y 022 de los certificados de tradición visibles a reverso 14, 21 y 18 del expediente auténtico.

Así las cosas, las heredades en controversia adquirieron la condición de bienes fiscales.

“En Colombia, **todos los bienes públicos**, cualquiera sea su categoría (de uso público o fiscales) [...], son ajenos al derecho que disciplina la propiedad o dominio privado de las personas particulares naturales o jurídicas, y comparten las características de ser *«inembargables, imprescriptibles e inalienables»* (CSJ, SC174-2023, M.P. Hilda González Neira).

iii) Estudio de las pruebas, con los hechos, normas y jurisprudencia.

El señor Robinsón Rada manifestó que su posesión se inició en enero de 2007 y anunció la presentación de pruebas documentales que, pese a que la Inspección afirmó haber recibido, no obran en el expediente. Este escenario resulta inmodificable en esta instancia, dado que el parágrafo 5 del artículo 223 de la Ley 1801 bis dispone que el recurso de apelación se resolverá de plano.

Aun así, las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía General de la Nación datan del 1° de abril de 2004, lo que evidencia una diferencia aproximada de tres años entre la inscripción de la medida y la posesión material alegada. En otros términos, el proceso penal de extinción de dominio precedió temporalmente a la posesión que el querellado afirma ostentar. (fls. reverso 13, 14, 17 y 21 cuaderno único).

El aspecto crítico radica en la materialización de la entrega del inmueble con ocupación irregular, según lo consignado en la cláusula séptima parágrafos primero y segundo del contrato de promesa de compraventa celebrado entre la SAE y la sociedad Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S. En dichas estipulaciones se pactó *“que la entrega de los bienes se hará en el estado de ocupación en que se encuentra y se entenderá surtida una vez se encuentre inscrita la*

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 10

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

Escritura Pública en los certificados de Libertad y Tradición, acto por medio del cual se transfiere el derecho real de dominio de los inmuebles” Y, una vez se cumplan con las condiciones descritas, será de cargo de los promitentes vendedores efectuar las acciones extrajudiciales o judiciales tendientes a obtener la desocupación, recuperación o restitución de los inmuebles objeto de venta, en virtud de la ocupación ejercida por terceros no autorizados, exonerando a la promitente vendedora de responsabilidad por incumplimiento en la firma de la Escritura Pública (cursivas y negritas fuera del texto original) (hojas 7 y 11).

Se concluye de lo expuesto que el contrato de promesa de compraventa no se perfeccionó con la firma de la escritura pública, razón por la cual los lotes de terreno permanecen en la esfera patrimonial del Estado, situación que coincide con la información visible en la valla ubicada en los inmuebles (aportada en fotografía). En ese sentido, resulta ajustado a derecho que el censor prescindiera de la práctica de pruebas, conforme al artículo 223, numeral 3, literal c, de la Ley 1801 de 2016, puesto que los certificados de tradición acreditan que la propiedad de los inmuebles corresponde al FRISCO (fl. 38).

En el presente asunto concurren dos actuaciones: la decidida en apelación subsidiaria y el proceso de pertenencia admitido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla, referidos a las mismas partes y bienes. Sobre una situación semejante, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia T-146 de 2022, de la siguiente forma:

“90. *Análisis de la Sala.* La Sala considera que el Corregidor de La Buitrera vulneró el derecho fundamental al debido proceso de los accionantes. En criterio de la Sala, el Corregidor de La Buitrera era competente para adelantar el proceso de policía por infracción urbanística a pesar de que existía un proceso civil reivindicatorio en curso. Esto es así, porque, de un lado, la existencia de un proceso civil reivindicatorio no implicaba, *per se*, que estuviera impedido para avocar conocimiento de la querella policiva instaurada por la señora Mancera Castro, la cual tenía por objeto que se ordenara la restitución del inmueble y, en consecuencia, el desalojo de los querellados. En efecto, según los artículos 77 y 80 del CNSCC, en estos eventos, la autoridad de policía puede iniciar la querella, sin embargo, el amparo de la posesión que eventualmente se ordene será *“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”*. En este caso, después de que los agenciados pusieron de presente que existía un proceso reivindicatorio en curso, el Corregidor de La Buitrera aclaró que no tenía competencia para *“determinar tenencias, posesiones o propiedades de lotes de terrenos”*.

En supuestos afines, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, en la sentencia de tutela STL5671-2025, M.P. Clara Inés López Dávila, indico:

“En ese orden, contrario a lo afirmado por el Tribunal accionado, la decisión policiva no está subordinada a la decisión del juez ordinario; puesto que lo que busca es mantener el statu quo hasta que el juez decida definitivamente determinado asunto, situación que aún no se ha presentado en el proceso de pertenencia.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 11

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

De otra parte, erró al soportar su conclusión en el argumento «de autoridad», relativo a la superioridad de las decisiones judiciales sobre las administrativas, desconociendo con ello ampliamente que no era viable dejar sin efecto un trámite policivo preexistente, que concluyó en la existencia de una perturbación en la posesión de la accionante, bajo el argumento de que sus decisiones tenían un mayor «peso», conclusión desprovista de sustento legal en materia de medidas cautelares innominadas.

Por lo anterior, esta Corte concluye que la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla incurrió en defecto orgánico, al carecer de competencia para privar de efectos la disposición de la autoridad de policía, desconociendo con ello el numeral 5° del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.”

Indudablemente, no solo la ley sino también la jurisprudencia faculta al Inspector para conocer de procesos por comportamientos contrarios a la posesión, a pesar de que el asunto se ventile en la rama judicial, amén que los dos procesos coinciden en el tiempo.

Con contra, Inversiones Estratégicas en Construcción S.A.S., no está habilitado para pedir el levantamiento de la medida transitoria de suspensión de cumplimiento de la orden de policía, ya que aceptó expresamente la falta de legitimación en causa por activa, al no interponer los recursos de ley contra la decisión final, impugnada solo por el querellado Robinsón Ricardo Rada.

iv) Sentido del fallo.

Al compilar, la Inspección profirió una decisión congruente con las piezas sustanciales y procesales, ajustada a derecho. El rol de querellante asumido por la SAE S.A.S. encuentra fundamento en el artículo 79, parágrafo 2, de la Ley 1801 de 2016. Las medidas cautelares decretadas por la Fiscalía General de la Nación datan del 1° de abril de 2004, mientras que la posesión material alegada por el señor Robinsón Rada inició en enero de 2007, con casi tres (3) años de diferencia. El contrato de promesa de compraventa no se perfeccionó con la firma de la escritura pública, por lo cual la tradición de los predios no se radicó en cabeza de un particular.

En contraste, la Resolución 825 del 7 de junio de 2022, expedida por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S., transfirió el dominio al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) mediante la figura de la enajenación temprana. Así, los lotes adquirieron la condición de bienes fiscales, en consonancia con la valla ubicada en los terrenos que advierte que se hallan bajo la administración de la SAE. De este modo, prescindir de la práctica de pruebas resulta ajustado a la ley, y conforme a la jurisprudencia, otorga competencia al Inspector para conocer de procesos por comportamientos contrarios a la posesión, aun cuando el asunto se ventile paralelamente en la jurisdicción ordinaria.

Los argumentos expuestos conducen a confirmar el fallo apelado, toda vez que el querellado, Robinsón Ricardo Rada, incurrió en el comportamiento contrario a la posesión consistente en impedir el ingreso, uso y disfrute de los inmuebles al titular de ese derecho, el FRISCO, terrenos administrados por la SAE S.A.S. En consecuencia, la medida correctiva aplicable es la restitución y protección de bienes inmuebles, prevista en el artículo 77, numeral 5, parágrafo 5, de la Ley 1801 de 2016.

RESOLUCIÓN NÚMERO 059 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2025 HOJA No 12

“POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACION SUBSIDIARIA”

En mérito de lo expuesto, la Oficina de Inspecciones y de Comisarias de Familia de Barranquilla, en uso de sus atribuciones legales y reglamentarias:

RESUELVE

Primero: confirmar el fallo de primera instancia proferido por la Inspección Diecisiete (17) de Policía hoy de Convivencia y Paz Urbana del 30 de mayo de 2025, dentro del proceso por comportamientos contrarios a la posesión seguido por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. SAE contra el señor Robinsón Ricardo Rada, radicado No. 010-2025, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Segundo: contra la presente decisión no procede recurso alguno, una vez en firme remítase el expediente a la Inspección de origen para lo de su competencia y posterior archivo.

Notifíquese y cúmplase.

Dado en Barranquilla D.E.I.P., a los veintitrés (23) días del mes de septiembre 2025.


ALVARO IVAN BOLAÑO HIGGINS

Jefe Oficina de Inspecciones de Policía y Comisarias de Familia

Proyectó y aprobó: Álvaro Bolaño Higgins. Jefe Oficina.