AUTO No. 214
Cuatro (04) de mayo de 2026

"POR MEDIO DEL CUAL SE DECIDE SOBRE LA ADMISIÓN, INADMISIÓN O RECHAZO DE LA QUERELLA INTERPUESTA BAJO EL CONSECUTIVO 003-2026"

TIPO DE PROCESO:	VERBAL ABREVIADO ARTICULO 223 DE LA LEY 1801 DE 2016
COMPORTAMIENTO:	ARTÍCULO 77 NUMERAL 1 LEY 1801 DE 2016
QUERELLANTE	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA – EDUA Representante Legal: MARTA INÉS MARTÍNEZ ARIAS
QUERELLADO	JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA C.C. No. 89.005.430 de Armenia, Quindío
RADICADO:	003-2026

La suscrita Inspectora de Convivencia y Paz Urbana y Rural del Municipio de Armenia, en ejercicio de las facultades legales, especialmente las consagradas en la **Ley 1801 de 2016** *"por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"*, el **Decreto 768 de 2025** *"Por medio del cual se adiciona el capítulo XVIII al Título 8, a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa, para reglamentar parcialmente la Ley 1801 de 2016"*, la **Ley 2492 de 2025** *"por medio de la cual se establece el cambio de denominación de los Inspectores de Policía por Inspectores de Convivencia y Paz y se ordenan otros lineamientos que contribuyan a la convivencia y a la paz nacional"*, y las demás normas que la complementen o adicionen, y teniendo en cuenta las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

Que mediante escrito radicado ante la Secretaría de Gobierno y Convivencia del Municipio de Armenia y remitido por reparto a esta Inspección Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural, la señora **MARTA INÉS MARTÍNEZ ARIAS**, identificada con cédula de ciudadanía N.º 41.928.929, en calidad de Representante Legal de la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA – EDUA**, presentó querella en contra del señor **JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA**, identificado con cédula de ciudadanía N.º 89.005.430 de Armenia - Quindío, alegando presuntos comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles sobre el espacio público ubicado en el **PEP DE LOS NARANJOS LOCALES 1 Y 2, Calle 50 entre Avenida 14 de Octubre y Carrera 30a, del Municipio de Armenia - Quindío**, identificado con Matrícula Inmobiliaria N.º 280-169522 y Ficha Catastral N.° 630010101000007190001000000000.

1.1. SOBRE LOS COMPORTAMIENTOS ALEGADOS

- La Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia LTDA – EDUA, representada legalmente por la señora MARTHA LUCÍA BELTRÁN RINCÓN y el señor JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA, suscribieron el Contrato de Aprovechamiento Económico de Espacio Público N.° 195-2025, mediante el cual se otorgó el uso temporal del espacio público objeto de la querella, para desarrollar la actividad económica de venta de comidas y bebidas.

- El 4 de febrero de 2026 se suscribió el Contrato Modificatorio N.° 001 al citado contrato, ampliando el área a los Locales 1 y 2 del PEP de los Naranjos, con 137.0 m², para desarrollar la actividad de Parrilla Café, siendo parte del contrato el señor JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA como aprovechador-contratista.

- El señor BASTOS TEJADA omitió tramitar los permisos de intervención de espacio público ante la autoridad competente, y realizó un cerramiento perimetral en estructura metálica sin autorización, infringiendo las normas urbanísticas.

- Mediante Resolución N.º 008 del 11 de febrero de 2026, dictada en audiencia pública del proceso verbal abreviado N.º 009 de 2026 por infracción a normas urbanísticas, se ordenó la terminación del Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195-2025 por incumplimiento.

- El 20 de febrero de 2026 la EDUA profirió Acta de Terminación Unilateral del contrato, notificada al señor BASTOS TEJADA el mismo día por correo electrónico autorizado y el 23 de febrero de 2026 por aviso, al no haberse podido llevar a cabo la notificación personal.

- No obstante, la notificación del acta de terminación, el señor BASTOS TEJADA no ha restituido el espacio público a la EDUA, razón por la cual la querellante formula la presente acción policiva.

Con base en los anteriores hechos, la parte querellante solicita: (i) admitir la solicitud de restitución; (ii) iniciar el procedimiento administrativo conforme a la Ley 1801 de 2016; y (iii) ordenar la restitución material del espacio público ocupado por el señor Bastos Tejada, en favor de la EDUA.

II. DE LAS MOTIVACIONES Y DECISIONES A LUGAR

De conformidad con los hechos y pretensiones de la solicitud presentada por la parte querellante, en la cual se involucran situaciones que merecen un análisis cuidadoso sobre la **naturaleza jurídica de la relación que vinculó a las partes** y la **competencia de esta Autoridad Policiva** para conocer del asunto, se torna indispensable adelantar las consideraciones que a continuación se exponen, con el propósito de establecer si la presente querella es admisible o si, por el contrario, debe ser rechazada.

De ahí que, el **Artículo 2.2.8.18.4.7 del Decreto 768 de 2025** contempla la inadmisión y rechazo de las querellas, en los siguientes términos:

> *Artículo 2.2.8.18.4.7. Inadmisión y rechazo de las querellas. Cuando se presente una querella, la autoridad respectiva verificará en su contenido la existencia de una perturbación o de un despojo, así como la competencia territorial y funcional, de igual manera verificará el cumplimiento siquiera sumariamente de alguno de los requisitos contenidos en el artículo 79 de la Ley 1801 de 2016. Realizada la verificación y de cumplirse con los requerimientos mencionados se procederá con lo establecido en el artículo 223 de la mencionada Ley. En caso contrario, se señalarán las falencias que adolezca mediante auto de policía que se comunicará tal como lo dispone el presente decreto en el artículo 2.2.8.18.2.18. y*

> *se inadmitirá a efectos de que sea subsanada por una sola vez dentro de los dos días siguientes so pena de rechazo.*

Así mismo, el Artículo 2.2.8.18.4.8 del mismo decreto dispone:

> *Artículo 2.2.8.18.4.8. Falta de competencia de la autoridad de policía. Cuando el asunto no sea de competencia de la autoridad de policía ésta la remitirá a la autoridad competente. Si el asunto se refiere a materias no relacionadas a comportamientos contrarios a la convivencia o cualquier otra atribución reglada de su competencia, se devolverá la solicitud al peticionario con la totalidad de sus anexos, previo auto que así lo ordene.*

2.1 SOBRE LA PERTURBACIÓN A LA POSESIÓN Y SU ALCANCE EN MATERIA POLICIVA

El Artículo 77 de la Ley 1801 de 2016 establece los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles. El numeral 1 de dicha disposición señala como tal: *"Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente"*. A su turno, el Artículo 190 Ibidem define la medida correctiva de restitución y protección de bienes inmuebles, en los siguientes términos:

> *Artículo 190.* R*estitución y protección de bienes inmuebles.* Consiste en devolver la posesión o tenencia a quien tiene el legítimo derecho sobre los bienes inmuebles de particulares, baldíos, fiscales, de uso público, área protegida y de especial importancia ecológica¸ bienes de empresas destinados a servicios públicos cuando hayan sido ocupadas o perturbadas por vías de hecho.

De la lectura sistemática de estas disposiciones emerge un elemento determinante para el análisis del presente caso: la medida correctiva de restitución y protección de bienes inmuebles en sede policiva procede única y exclusivamente cuando la perturbación o despojo se origina en **vías de hecho**, esto es, en actuaciones ilegales, arbitrarias y sin soporte jurídico alguno que alteran de facto la situación posesoria o de tenencia del bien. Esta condición, como se demostrará, no concurre en el presente asunto.

***2*.1.1 DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL VÍNCULO ENTRE LAS PARTES: LA RELACIÓN CONTRACTUAL COMO OBSTÁCULO A LA COMPETENCIA POLICIVA**

El análisis del material probatorio aportado con la querella revela de manera inequívoca que la presencia del señor **JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA** en el espacio público objeto de la solicitud no se originó en ninguna **vía de hecho**, sino en un **negocio jurídico bilateral** celebrado entre él y la propia querellante: el Contrato de Aprovechamiento Económico de Espacio Público N.° 195-2025 y su Contrato Modificatorio N.º 001 del 4 de febrero de 2026, instrumentos que le otorgaron de manera legal, voluntaria y consentida el uso temporal del espacio público para desarrollar su actividad económica.

En este punto es fundamental destacar que, aunque el instrumento celebrado se denomina "contrato de aprovechamiento económico de espacio público", la relación jurídica subyacente tiene elementos estructurales análogos al contrato de arrendamiento, toda vez que: (i) la EDUA entregó materialmente al señor BASTOS TEJADA un área determinada del espacio público; (ii) le otorgó el uso y goce de dicha área; (iii) el señor BASTOS TEJADA asumió la obligación de pagar un canon mensual de aprovechamiento; y (iv) al término del contrato o ante su

terminación anticipada, el aprovechador-contratista quedó obligado a restituir el espacio público en las mismas o mejores condiciones en que lo recibió, tal como se establece expresamente en la Cláusula Cuarta del contrato.

En consecuencia, el señor BASTOS TEJADA ostentó durante la vigencia del contrato la condición de **mero tenedor** del espacio público, y no la de poseedor. Esta distinción es de la mayor trascendencia jurídica, pues el artículo 775 del Código Civil colombiano define la mera tenencia como *"la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño"*, reconociendo en el propietario o titular un dominio superior al del tenedor. A su vez, el artículo 777 del mismo estatuto es categórico al señalar que *"el simple paso del tiempo no muda la mera tenencia en posesión"*.

2.1.2 DE LA DIFERENCIA ENTRE POSESIÓN Y MERA TENENCIA: FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL CONSTITUCIONAL – SENTENCIA T-302 DE 2011

La **Honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-302 de 2011**, al desarrollar de manera exhaustiva la distinción entre posesión y mera tenencia en el contexto de los procesos policivos, estableció con toda claridad que:

> *"En el primer supuesto encontramos las circunstancias que se originan en cualquier negocio jurídico en virtud del cual se recibe un bien, quedando obligado a restituirlo o devolverlo a su propietario. Por ejemplo, en el contrato de arrendamiento el arrendatario deberá restituir o entregar el inmueble al arrendador luego de vencido el plazo de dicho contrato. (...) Tenencia que es absoluta y perpetua, es decir, se expone ante el dueño del bien y ante terceros y, no se transforma en posesión (...), salvo de qué manera pública, abierta y franca, se niegue ser tenedor y simultáneamente se ejecuten actos posesorios a nombre propio."*

Esta misma providencia estableció que las autoridades de policía en el amparo policivo **no están autorizadas para determinar situaciones de derecho**, como lo sería el estudio de si la relación posesoria o de mera tenencia está autorizada, es legítima, es clandestina o está viciada, puntualizando que este análisis *"es del resorte de los jueces de la república"*. El alto tribunal señaló adicionalmente que *"los aspectos contractuales, de facturación y de la órbita privada de las partes, no son de competencia de la función policiva sino de los jueces de la república"*.

En el presente caso, la discusión que pretende plantearse ante esta Inspección no es en modo alguno una perturbación por vías de hecho, sino el **incumplimiento contractual del aprovechador-contratista** al negarse a restituir el espacio público una vez terminado el Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195-2025, situación que se enmarca en una **controversia de naturaleza jurídica contractual**, cuya solución le corresponde a la **jurisdicción ordinaria civil** y no a las autoridades de policía.

2.2 DE LA FALTA DE COMPETENCIA DE ESTA INSPECCIÓN

El artículo 80 de la Ley 1801 de 2016 establece que el amparo a 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". Esta disposición es fundamental para comprender el alcance y los límites de la actuación policiva.

En el presente caso, no existe una perturbación al statu quo generada por vías de hecho, sino que la controversia tiene su origen en el incumplimiento de obligaciones contractuales pactadas entre la EDUA y el señor BASTOS TEJADA. La terminación unilateral del contrato y la consecuente obligación de restitución del espacio público son asuntos que se encuentran regulados por el derecho civil y contractual colombiano, en particular por las disposiciones del Código Civil referentes al contrato de arrendamiento y la restitución del inmueble, así como por las cláusulas del propio Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195-2025 y su Modificatorio N.º 001.

En este sentido, el artículo 1982 numeral 1° del Código Civil colombiano establece que el arrendatario está obligado a entregar la cosa arrendada. El artículo 2005 Ibidem consagra la acción de restitución cuando el arrendatario se niega a entregar el bien. Estas acciones son de conocimiento exclusivo de la jurisdicción ordinaria civil, específicamente a través del proceso de restitución de tenencia regulado en el artículo 384 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), el cual constituye el mecanismo idóneo y eficaz para que la EDUA obtenga la devolución material del espacio público ocupado por el señor BASTOS TEJADA.

Resulta pertinente además señalar que la propia cláusula VIGÉSIMA del Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195-2025 confiere al citado instrumento **mérito ejecutivo**, lo que habilita adicionalmente a la parte querellante para acudir a la jurisdicción ordinaria a través del proceso ejecutivo de entrega, en caso de que el señor BASTOS TEJADA persista en su negativa de restituir el espacio público.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-302 de 2011, fue categórica al señalar que las acciones de protección policiva tienen como único objeto restablecer y preservar la situación en las condiciones que existían en el momento de producirse la perturbación, circunscribiéndose a *"impedir y remover las situaciones de hecho que lo obstaculicen y mantener el statu quo hasta tanto la controversia sea decidida por la autoridad respectiva"*. En el sub examine, no hay perturbación de hecho que remover: el señor BASTOS TEJADA ingresó al inmueble con plena autorización contractual de la querellante, y se niega a salir por un conflicto de naturaleza contractual, situación que escapa completamente a la competencia policiva.

2.2.1 DE LA AUSENCIA DE VÍA DE HECHO COMO PRESUPUESTO ESENCIAL DEL PROCESO POLICIVO DE RESTITUCIÓN

La jurisprudencia constitucional y la doctrina policiva han sido unánimes en establecer que la procedencia de las acciones de amparo policivo a la posesión y mera tenencia está condicionada a la existencia de una **perturbación o despojo por vías de hecho**. Así lo reitera la Corte Constitucional en múltiples providencias, al señalar que la actuación policiva procede cuando se ha producido una *"invasión, perturbación o despojo de la posesión o tenencia por medios de hecho, es decir, sin ningún tipo de autorización o título jurídico que lo respalde"*.

En el caso objeto de análisis, la situación es diametralmente opuesta: el señor BASTOS TEJADA **nunca ingresó al espacio público por vías de hecho**. Su presencia en el inmueble tuvo como origen un **título jurídico válido y vigente** — el Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195-2025 y su Modificatorio N.º 001 —, otorgado de manera voluntaria y libre por la propia EDUA. El conflicto actual no es de naturaleza policiva sino **contractual**, derivado

del incumplimiento de las obligaciones de restitución del aprovechador-contratista una vez producida la terminación unilateral del contrato.

Esta distinción es crucial: mientras que las vías de hecho implican una actuación ilegal, abrupta y sin sustento jurídico que altera la situación posesoria de facto, en el presente caso existe una controversia jurídica de derecho que debe ser dirimida por el Juez competente, quien podrá analizar la validez de la terminación unilateral del contrato, las eventuales indemnizaciones a que haya lugar, y ordenar la restitución del inmueble con el pleno respaldo del Código General del Proceso. Esta Inspección, en cambio, carece de las herramientas jurídicas y procesales para resolver un conflicto de naturaleza contractual.

2.2.2 DE LA REMISIÓN A LA AUTORIDAD COMPETENTE

En virtud de lo anteriormente expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2.2.8.18.4.8 del Decreto 768 de 2025, cuando el asunto no sea de competencia de la autoridad de policía, ésta remitirá la solicitud a la autoridad competente. En el presente caso, la controversia deberá ventilarse ante la Jurisdicción Ordinaria Civil, a través del proceso de restitución del inmueble arrendado consagrado en el artículo 384 del Código General del Proceso, sin perjuicio del ejercicio de las demás acciones civiles que le asisten a la EDUA, incluyendo la acción ejecutiva derivada del mérito ejecutivo del contrato.

La Jurisdicción Ordinaria Civil cuenta con las facultades plenas para: (i) ordenar la restitución material del espacio público; (ii) analizar la legalidad de la terminación unilateral del contrato; (iii) decretar medidas cautelares sobre el bien; y (iv) imponer las sanciones e indemnizaciones que correspondan al incumplimiento contractual. Estas atribuciones superan con creces las funciones que la Ley 1801 de 2016 le asigna a los Inspectores de Convivencia y Paz en los procesos de protección policiva.

III. CONCLUSIÓN

Verificados los presupuestos procesales y sustanciales necesarios para dar trámite a la presente querella, este Despacho concluye:

- **No existe perturbación por vías de hecho:** El señor JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA ingresó y ocupa el espacio público objeto de la querella con fundamento en un contrato legalmente celebrado con la EDUA, por lo que su presencia en el inmueble no constituye en ningún caso una vía de hecho susceptible de amparo policivo.

- **La controversia es de naturaleza contractual:** El conflicto derivado de la negativa del señor BASTOS TEJADA a restituir el espacio público una vez terminado el Contrato de Aprovechamiento Económico N.º 195 de 2025, es un asunto de derecho privado que debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria civil, no por la autoridad de policía.

- **Esta Inspección carece de competencia:** De conformidad con el artículo 2.2.8.18.4.8 del Decreto 768 de 2025 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-302 de 2011), los asuntos de naturaleza contractual escapan a la competencia de las autoridades de policía, cuya función se limita a restablecer el statu quo perturbado por vías de hecho.

- **Existe mecanismo judicial idóneo:** La EDUA cuenta con el proceso de restitución del inmueble arrendado del artículo 384 del Código General del Proceso y con la acción ejecutiva derivada del mérito ejecutivo del contrato, herramientas judiciales idóneas y eficaces para obtener la restitución del espacio público.

Por lo anteriormente expuesto, al no configurarse los presupuestos de la perturbación por vías de hecho que habilitan la actuación policiva y al versar el asunto sobre una controversia de naturaleza contractual de exclusiva competencia de la jurisdicción ordinaria civil, este Despacho se encuentra en la obligación legal de rechazar la presente querella y remitir a la parte querellante a la vía judicial correspondiente.

IV. DECISIÓN:

En virtud de lo expuesto, al no concurrir los presupuestos de hecho y de derecho que habilitan la competencia de esta Inspección de Convivencia y Paz en los procesos de protección policiva a la posesión y mera tenencia, y al corresponder el asunto a la jurisdicción ordinaria civil, este Despacho no puede dar apertura al trámite del proceso verbal abreviado solicitado, procediendo en consecuencia al rechazo de la querella con remisión a la autoridad competente.

Por lo anteriormente motivado, la suscrita Inspectora Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural de Armenia, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: RECHAZAR la querella presentada por la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE ARMENIA LTDA – EDUA**, representada por la señora **MARTA INÉS MARTÍNEZ ARIAS**, en contra del señor **JAIME ENRIQUE BASTOS TEJADA**, por carecer esta Inspección de competencia para conocer del asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Lo anterior, por cuanto la controversia entre las partes tiene origen contractual y no corresponde a una perturbación por vías de hecho susceptible de amparo policivo, en los términos del artículo 77 numeral 1 y el artículo 190 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 2.2.8.18.4.8 del Decreto 768 de 2025, y la Sentencia T-302 de 2011 de la Corte Constitucional.

ARTÍCULO SEGUNDO: REMITIR a la parte querellante, con la totalidad de sus anexos, la presente solicitud, informándole que la acción procedente para obtener la restitución del espacio público es el **proceso de restitución del inmueble arrendado** consagrado en el **artículo 384 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012)**, ante los Juzgados Civiles Municipales o del Circuito de Armenia, según la cuantía, o en su defecto, el proceso ejecutivo de entrega, derivado del **mérito ejecutivo** que el propio contrato confiere a la EDUA.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR y, por consiguiente, **CONVOCAR** a la parte querellante para diligencia de notificación del presente auto y así enterarla de la decisión a la que hubo lugar, la cual se llevará a cabo en esta Inspección Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural, ubicada en la Calle 15 N.° 17-20, Edificio PARSE de esta ciudad, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria del presente auto.

ARTÍCULO CUARTO: INFORMARLE a la parte querellante que contra la presente decisión procede el **recurso de reposición y en subsidio el de apelación** ante el superior jerárquico, los cuales deberán interponerse y sustentarse dentro de la oportunidad legal correspondiente, de conformidad con el numeral 4 del artículo 223 de la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO QUINTO: Por secretaria, líbrense las respectivas comunicaciones y citaciones.

Dada, en la ciudad de Armenia, a los cuatro (04) días del mes de mayo de 2026.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARIA LONDOÑO
Inspectora Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural

Proyectó/Elaboró: Luz Clemencia Ospina Giraldo – Abogada Contratista – Inspección Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural
Revisó: Lina María Londoño – Inspectora Cuarta de Convivencia y Paz Urbana y Rural