INFORME DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

DATOS GENERALES DEL CONTRATISTA			
Fecha de presentación del informe:	15 julio de 2025	Numero de contrato:	CD-45-2025-1768
Nombres y apellidos del contratista:	RONALD VASQUEZ GARCIA		
Fecha de inicio contrato:	28 de febrero 2025	Fecha de finalización contrato:	27 de diciembre de 2025
Valor total del contrato	41.600.000	Valor a cobrar en este mes	4.160.000
Periodo del informe:	28 de mayo al 27 de junio de 2025	Informe número:	4
Objeto del contrato:	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE ASESORIA PARA EJERCER LA DEFENSA JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA ANTE LOS DISTINTOS DESPACHOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS		

Las siguientes actividades se desarrollan en cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones pactadas:

Obligaciones	Descripción de las Actividades realizadas por el contratista en cumplimiento de sus obligaciones
1.Atender oportuna y eficientemente las solicitudes realizadas por el secretario Jurídico o la persona que este delegue para tal fin. 2. Emitir conceptos verbales o escritos, según corresponda, sobre los asuntos que le sean consultados. 3. Recibir los documentos requeridos para el desarrollo de su gestión y regresarlos oportunamente, para que sean debidamente archivados. 4. Reclamar los procesos asignados y los poderes para actuar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes de haber sido informado sobre la asignación del proceso. 5. Abrir una cuenta de correo electrónico, e informar el nombre a la secretaría Jurídica Distrital, para	Durante este periodo realicé la vigilancia y control de los siguientes procesos: 08001233300020140023200 08001333301020150034300 08001333300920150031400 08001333300220150027200 08001333301520130001300 08001333301120160014000 08001233300020150036100 08001333300820140025400 08001233300020060265600 08001333301220150027200 08001333300520150025800 08001333300920160010000 08001333300420160024700 08001333300920150021100 08001333300720160018000

.

ser utilizada y revisada constantemente como medio de comunicación directa con la Secretaría 6. Conocer y aplicar los protocolos de defensa entregados por la Secretaría Jurídica Distrital. 7. Una vez asignado el proceso el contratista deberá solicitar la entrega del poder respectivo, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a ser informado de la asignación del proceso. 8. Aportar los poderes otorgados con el respectivo recibido del despacho Judicial o administrativo correspondiente, dentro de los 5 días siguientes a su presentación o a más tardar con el informe de gestión mensual al que corresponda. . Contestar oportunamente las demandas en los procesos que le sean asignados. 10. Aportar copia de las actas de las audiencias, contestaciones de demandas, alegatos y demás escritos presentados en ejercicio de la defensa jurídica, con su respectivo recibido junto con el informe de gestión mensual. 11. Tramitar la ficha técnica para ser presentada ante el Comité de Conciliación inmediatamente reciba la solicitud de conciliación judicial y/o prejudicial proveniente del interesado y antes de la fijación de la audiencia de conciliación respectiva. 12. Emitir concepto por escrito y sustentar la ficha técnica respectiva del caso que amerite ser llevado a Comité de Conciliación. 13. Con el fin de obtener el certificado de supervisión, como requisito previo al pago de honorarios mensuales, el contratista deberá presentar informe mensual de gestión adjuntando copia de todas las actuaciones procesales que se	08001333300920140027700 08001333300120160023100 08001333300120160030900 08001333301120140050800 08001333300220160017600 08001333300520160002300 08001233300020160063800 08001333300920140042200 08001233300020160112900 08001233300020160056200 08001333300220150017000 08001333300520170000200 08001333300620160027300 08001233300020150036900 08001233300020150037000 08001333300620170008000 08001333301420170022700 08001333301320170028900 08001233300020170004800 08001333300620170017900 08001333300420170019500 08001233300020160091700 08001333300220170017000 08001333300820170009000 08001333300420170022500 08001333300220170021500 08001233300020140015100 08001333300820170022600 08001333300320170027900 08001333300220170024400 08001333300220170032700 08001233300020160045300 08001333300220170028000 08001333300720170035300 08001333301020160043700 08001333300620180008000 08001333300720160023200 08001233300020170117900 08001333301420180012300 08001333301420180023100 08001333301420180022600 08001333300320180020500

.

	surtan dentro de cada uno de los procesos con el fin de mantener actualizado el archivo físico de cada expediente. 14. Aportar copia autentica de las sentencias ejecutoriadas, falladas en contra del Distrito acompañada de concepto jurídico en el cual se detallen los antecedentes del proceso, la cuantía de la condena y la viabilidad o no del pago de la misma. 15. Presentar concepto sobre la viabilidad de iniciar acciones de repetición en los cuales el Distrito haya sido condenado al pago de una suma de dinero. De igual manera dentro del término legal hacer uso de la figura del llamamiento en garantía en los casos en que sea procedente. 16. Asistir oportunamente a las audiencias fijadas por los despachos judiciales donde se encuentren los procesos a su cargo, así como contestar dentro de la oportunidad procesal los procesos asignados y en los cuales el Distrito de Barranquilla funge como parte. 17. Entregar oportunamente a la Secretaría Jurídica Distrital, la copia de sus actuaciones con la finalidad de mantener los archivos de los expedientes completos y actualizados, verificando el archivo de cada actuación en la carpeta correspondiente. 18. En el evento en que el profesional del derecho considere no oportuna o improcedente la apelación de fallos proferidos en contra del Distrito de Barranquilla, deberá obtener previamente autorización por parte del Secretario Jurídico para eximirse de la responsabilidad de presentación de apelación correspondiente. 19. Seguir los lineamientos impartidos por la Secretaría Jurídica Distrital en el	**1. Demandante:** Aníbal Rafael Bastidas **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (D.E.I.P) **Radicado:** 08001333300220170021500 **Despacho:** Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla **Actuación:** Mediante sentencia del 7 de marzo de 2025, notificada por correo electrónico el 28 de mayo de 2025, el Tribunal Administrativo confirmó la sentencia del 23 de octubre de 2024 que negó las pretensiones de la demanda de reparación directa. **Fecha de notificación:** 28 de mayo de 2025 **2. Demandante:** Freddy Antonio León Chavarro **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (D.E.I.P) **Radicado:** 08001333300220170032700 **Despacho:** Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla **Actuación:** Auto del 30 de mayo de 2025, mediante el cual se ordena: “Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el superior”. **Fecha de notificación:** 3 de junio de 2025 **3. Demandantes:** Darling Zuleima Castrillo Puentes, Eduardo Benavides Herrera y Sandra Milena Zarco Acuña **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla – Oficina de Inspecciones y Comisarías del Distrito de Barranquilla **Radicado:** 08001333301520230011200 **Despacho:** Juzgado Quince Administrativo Oral de Barranquilla **Actuación:** Sentencia de fecha 6 de junio de 2025,

.

	establecimiento de la defensa en los procesos que le sean entregados. 20. En el evento de terminación anticipada de contrato, deberá hacer entrega formal de la totalidad de las actuaciones y de los expedientes que le hayan sido asignados hasta la fecha de ejecución del contrato. 21. En el evento que el contratista requiera de dependiente judicial para desarrollar actividades relacionadas con el objeto del contrato, deberá realizar presentación formal y por escrito del profesional o la persona que realizará tal labor ante la Secretaría Jurídica, sin que se entienda que el último tiene vinculación laboral o contractual alguna con el Distrito de Barranquilla. 22. Hacer uso eficiente de la herramienta oficial de comunicaciones, peticiones y solicitudes- SIGOB, para lo cual deberá tramitar los asuntos que le sean asignados garantizando que las respuestas sean tramitadas a través de la correspondencia derivada para permitir la trazabilidad de la petición. En todo caso el contratista deberá oportunamente darle de baja al documento señalando la opción que así corresponda.	mediante la cual el Despacho se declara inhibido para emitir pronunciamiento de fondo. **Fecha de notificación:** 9 de junio de 2025 **4. Demandante:** Yair David Arrieta Avilez **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (D.E.I.P) **Radicado:** 08001333301420180023100 **Despacho:** Juzgado Catorce Administrativo Oral de Barranquilla **Actuación:** Acta de audiencia del 10 de junio de 2025, mediante la cual se concede la oportunidad procesal correspondiente a las partes. **Fecha de notificación:** 10 de junio de 2025 **5. Demandante:** Zobeida Arrieta Arroyo **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (D.E.I.P) **Radicado:** 08001233300020150036100 **Despacho:** Tribunal Administrativo del Atlántico **Actuación:** Sentencia del 30 de mayo de 2025, mediante la cual se confirma la sentencia del 31 de octubre de 2023 que negó las pretensiones de la demanda. **Fecha de notificación:** 17 de junio de 2025 **6. Demandante:** Fiduciaria Bogotá S.A., como vocera del patrimonio Fideicomiso Hayuelos Colombia 2 – Fidubogotá S.A. **Demandado:** Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (D.E.I.P) **Radicado:** 08001233300020160056200 **Despacho:** Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C

.

	Actuación: Sentencia del 19 de mayo de 2025, mediante la cual se confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda de reparación directa. La Sala consideró que no se acreditó una afectación cierta y probada al derecho de propiedad del demandante. **Fecha de notificación:** 19 de junio de 2025

Se anexa copia de los soportes de pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1562 de 2012, y las demás normas que reglamentan la materia. En consecuencia, manifiesto que he dado cumplimiento al pago de estos aportes, de acuerdo con lo señalado en la Ley.

Los soportes de la realización de la mayoría de las actividades aquí descritas se encuentran en coordinadorproyectosbaq@gmail.com

En el archivo drive creado para tal fin se anexa constancia a reuniones realizadas con el equipo de trabajo

Cordialmente,



RONALD VASQUEZ GARCÍA
C.C. No. 72270475

.

SALA / SECCIÓN: CONSEJO DE ESTADO 000 SCA SECCION TERCERA
Consulta de Estados - Sentencia - FECHA: 24/06/2025 0:00:00

Reg	Radicacion	Ponente	Demandante	Demandado	Clase	Fecha Providencia	Docum. a notif.	Descargar
1	08001-23-33-000-2016-00562-01	WILLIAM EDGARDO BARRERA MUÑOZ	FIDUCIARIA BOGOTA S.A	DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	19/05/2025	MDA-Sentencia del 19 de mayo de 2025, la cual se notifica por estado-sentencia electrónico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, con sus modificaciones vigentes.	
2	18001-23-40-000-2017-00311-01	WILLIAM EDGARDO BARRERA MUÑOZ	MILLER FABIO HURTADO COLLAZOS, ANDERSON MURCIA COLLAZOS, DEIVY DAYANA MURCIA COLLAZOS, JENNIFER MURCIA COLLAZOS, NASLY SORELY HOYOS BURBANO, BETTY COLLAZOS LOZADA	POLICIA NACIONAL, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	19/05/2025	CJB-Sentencia del 19 de mayo de 2025, la cual se notifica por estado-sentencia electrónico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, con sus modificaciones vigentes.	
3	25000-23-36-000-2016-01922-01	WILLIAM EDGARDO BARRERA MUÑOZ	INVERSIONES CARDONA SANCHEZ	NOTARIA 73 DEL CIRCULO DE BOGOTA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	19/05/2025	YLO-Sentencia del 19 de mayo de 2025, la cual se notifica por estado-sentencia electrónico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, con sus modificaciones vigentes.	
4	25000-23-36-000-2016-02341-02	FREDY HERNANDO IBARRA MARTÍNEZ	LUIS FERNANDO CASTELLANOS NIETO	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, PRESIDENCIA , MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	14/05/2025	CJB-Sentencia del 14 de mayo de 2025, la cual se notifica por estado-sentencia electrónico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, con sus modificaciones vigentes.	
5	25000-23-36-000-2021-00293-01	WILLIAM EDGARDO BARRERA MUÑOZ	FRAY ALEXANDER MURCIA GUTIÉRREZ	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	LEY 1437 REPARACION DIRECTA	19/05/2025	YLO-Sentencia del 19 de mayo de 2025, la cual se notifica por estado-sentencia electrónico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011, con sus modificaciones vigentes.	

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero Ponente: WILLIAM BARRERA MUÑOZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación:	08001233300020160056 2-01 (71683)
Demandante:	Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera del patrimonio denominado Fideicomiso Hayuelos Colombia 2-Fidubogotá S.A.
Demandado:	Distrito Especial Industrial y Portuario De Barranquilla
Proceso:	Medio de control de reparación directa

DAÑO-Primer elemento de la responsabilidad, cuya certeza debe acreditarse plenamente. Cuando se trata de reclamaciones derivadas de la supuesta afectación al derecho de propiedad, debe probarse que, en efecto, el derecho se hubiera afectado, lo cual no ocurre con la simple declaratoria de utilidad pública o el cambio del uso del suelo.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 8 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. La decisión fue la siguiente:

> *"PRIMERO: NIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.*
> *SEGUNDO: Sin costas.*
> *TERCERO: Notifíquese esta sentencia, en los términos del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.*
> *CUARTO: Ejecutoriada la presente decisión, archívese el expediente".*

I. SÍNTESIS DEL CASO

La presente controversia gira en torno a la afectación por motivos de utilidad pública de los predios identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 040- 55451, 040-9531 y 040-55473, de propiedad del demandante, medida llevada a cabo por el Decreto 400 de 2013 y, como consecuencia de lo cual, se cambió la naturaleza de

dichos inmuebles a bienes de 'espacio público', por medio del Decreto Distrital 212 de 2014, expedido por la Alcaldía de Barranquilla.

II. ANTECEDENTES

La demanda

El 24 de mayo de 2016, por medio de apoderado judicial, la Fiduciaria de Bogotá S.A., como vocera legal y administradora del Patrimonio Autónomo denominado Fideicomiso Hayuelos Colombia 2-Fidubogotá S.A., presentó demanda, en ejercicio del medio de control de reparación directa, por la cual solicitó la declaratoria de responsabilidad del Distrito Especial de Barranquilla. Junto con la subsiguiente reforma de la demanda, se pretendió[1]:

> *"PRIMERA PRETENSIÓN: Que se declare la responsabilidad extracontractual del DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR por el daño antijurídico sufrido por LA SOCIEDAD FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del patrimonio autónomo FIDEICOMISO HAYUELOS COLOMBIA 2-FIDUBOGOTÁ S.A. con ocasión de los hechos, omisiones y operaciones administrativas relacionadas con la declaratoria y proyección como espacio púbico perteneciente a la "Estructura Ambiental" de la denominada "Plaza de la Paz" y la reglamentación de los usos del suelo adoptada por el Decreto Distrital No. 212 del 28 de febrero de 2014, impuesta sobre los predios identificados con folios de matrícula inmobiliaria Número 040- 55451, 040-9531 y 040-55473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla conformantes del proyecto "Riomar".*
>
> *SEGUNDA PRETENSIÓN: Que se declare la responsabilidad extracontractual del DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR por el daño antijurídico sufrido por LA SOCIEDAD FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del patrimonio autónomo FIDEICOMISO HAYUELOS COLOMBIA 2-FIDUBOGOTÁ S.A. con ocasión de los hechos, omisiones y operaciones administrativas relacionadas con la falla en el servicio endilgable a dicha entidad por motivo de las manifestaciones y actuaciones que afectaron la viabilidad del proyecto constructivo licenciado a través de la Resolución No. 16 de 2013, implicando la pérdida del potencial de desarrollo urbanístico conforme a los*

[1] Se advierte que con la reforma a la demanda se modificó la tercera pretensión. Archivo: 65ED_63ReformaDemandapdf(.pdf) NroActua 2.

lineamientos previstos en dicho acto.

TERCERA PRETENSIÓN: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR a pagar a LA SOCIEDAD FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del patrimonio autónomo FIDEICOMISO HAYUELOS COLOMBIA 2-FIDUBOGOTÁ S.A. a título de indemnización por perjuicios patrimoniales a la suma de DIEZ MIL VEINTISEIS MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS ($10.026.731.250) que se discriminan en los siguientes términos:

- En la modalidad de daño emergente, la suma de SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS ($6.532.087.500) correspondientes al detrimento en el valor de los predios identificados con matrícula inmobiliaria Número 040-55451, 040- 9531 y 040-55473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla conformantes del proyecto "Riomar".

- En la modalidad de lucro cesante, la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES SETENCIENTOS CINCUENTA PESOS ($3.494.643.750) correspondiente a la utilidad esperada que conforme a los lineamientos normativos aplicables al sector podría obtenerse.

CUARTA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR a pagar a mis mandantes las sumas líquidas reconocidas a título de indemnización, indexadas y actualizadas en los términos del inciso 4 artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo'*

QUINTA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR a pagar a mi mandante intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso sobre cualquier suma que sea reconocida a título de indemnización, en los términos del inciso 3° del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

SEXTA PRETENSIÓN: Que se ordene la transferencia jurídica del derecho de dominio al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR.

De los predios identificados con folio de matrícula inmobiliaria No. 040-55451, 040- 9531 y 040-55473 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, ocupados jurídicamente por dicha entidad por motivo de la afectación como componentes de espacio público definida en el Decreto Distrital No. 212 del 28 de febrero de 2014, de conformidad con lo establecido en el artículo 191 de la Ley 1437 de 2011.

SÉPTIMA PRETENSIÓN: Que se condene al DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA-ALCALDÍA MAYOR al pago de las costas y agencias en derecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Las anteriores pretensiones se fundamentaron en los siguientes hechos:

El 6 de septiembre de 2000, la Alcaldía de Barranquilla dictó el Decreto 154, por el cual se expidió el Plan de Ordenamiento Territorial de ese ente territorial. El 29 de marzo de 2007 el Concejo Distrital de Barranquilla, suscribió el Acuerdo Distrital 3 mediante el cual se adoptó la revisión del POT. Dicho marco normativo *"determinó las condiciones básicas de desarrollo para los predios identificados con folio de matrícula inmobiliaria Nos. 040-55451, 040- 9531 y 040-55473 conformantes del proyecto "Riomar",* las cuales, según el dicho de la demandante, consistieron en que el uso del suelo sería urbano y residencial.

El 1 de diciembre de 2010, mediante escritura pública número 11083 otorgada en la Notaría 38 del Círculo Notarial de Bogotá, la Sociedad Fiduciaria Bogotá S.A. en calidad de vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Hayuelos Colombia, adquirió a título de compraventa los inmuebles identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 040-55451, 040- 9531 y 040-55473.

El 8 de enero de 2013 la Curaduría Urbana 1 de Barranquilla, mediante Resolución 16 del 2013 *"(..) concedió licencia urbanística de construcción en la modalidad de demolición total y obra nueva, según radicación 08001-1-12-0537",* sobre los inmuebles con los folios de matrícula inmobiliaria 040-55451, 040- 9531 y 040-55473, denominados 'Riomar'.

El 5 de abril de 2013, el Distrito de Barranquilla, por medio del Decreto 400 *"declaró condiciones de urgencia por utilidad pública para efectos de proceder con la*

adquisición de los predios para el desarrollo de la ampliación de la Plaza de la Paz (…) para promover los trámites de adquisición predial". Dentro de dichos inmuebles se encontraban los que eran de propiedad de la demandante.

Más adelante, se indicó que, a través de Decreto Distrital 212 del 28 de febrero de 2014, la Alcaldía de Barranquilla adoptó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para el período comprendido entre 2012 y 2032. Este Decreto cambió la naturaleza de los predios de 'Riomar', clasificándolos como espacio público.

El 27 de enero de 2015, la Curaduría Urbana 1 de Barranquilla, en Resolución 065, confirió prórroga por el término de un año de la licencia de construcción inicialmente otorgada en la Resolución 16 de 2013.

Desde abril de 2014 hasta mayo de 2015, el demandante y la Alcaldía de Barranquilla mantuvieron una correspondencia cruzada para acordar los términos de la oferta de compra de dichos predios, declarados de utilidad pública.

El 30 de junio de 2015, la parte actora presentó ante la Alcaldía de Barranquilla solicitud para iniciar *"los trámites tendientes a la adquisición de tales inmuebles, ya fuere a través de la enajenación voluntaria o procedimiento expropiatorio*". En respuesta a dicha solicitud, el Distrito emitió la comunicación con radicado C21050812-90711 del 12 de agosto de 2015, en donde, como adujo el actor, *"se limitó a señalar que el tema estaba siendo objeto de análisis, sin que a la fecha se hubiere resuelto de fondo la petición planteada por mi poderdante".*

Finalmente, en la demanda se afirmó que el hecho imputable al demandado era *"la designación como componente del espacio público de los predios conformantes del proyecto "Riomar" contenida en el decreto distrital no. 212 de 2014 y la omisión de la entidad convocada a iniciar las gestiones tendientes a la adquisición de aquellos inmuebles e indemnización de sus propietarios, causó menoscabo patrimonial a mi poderdante",* a partir del título de imputación de *"Daño especial -procedencia de la indemnización a partir de actos administrativos respecto de los cuales no se efectúa un escrutinio de legalidad".*

Contestación de la demanda[2]

El Distrito Especial de Barranquilla formuló como medio de defensa la falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que, en la demanda, no se daba cuenta de que esta entidad hubiera sido la causante de los perjuicios reclamados. Igualmente, propuso la inexistencia de falla en el servicio, en razón a que, según afirmó, el Distrito no incurrió en ninguna omisión que tuviera nexo causal con los perjuicios alegados. Finalmente, excepcionó culpa exclusiva de la víctima, frente a la cual se circunscribió a exponer los elementos teóricos de esta figura.

Trámite en primera instancia

Por medio del auto del 23 de marzo de 2020, el Tribunal de primera instancia aceptó el desistimiento de la pretensión indemnizatoria sobre el predio denominado "Riomar C", identificado con matrícula inmobiliaria 040-9531 y cédula catastral 01-01-0038-0005-000, ubicado en la Calle 47 No. 45 – 69, por cuanto respecto de este Edubar S.A. adelantó el procedimiento de expropiación administrativa e indemnizó a satisfacción los perjuicios económicos reclamados por la parte actora[3].

Sentencia de primera instancia

El 8 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo del Atlántico profirió sentencia de primera instancia negando las pretensiones formuladas[4]. Como sustento de su decisión, en primer lugar, identificó como daño alegado la expedición del Decreto Distrital 212 de 2014, *"mediante el cual se designó como componente del Espacio Público los predios de su propiedad…"* y sobre este punto señaló que, mediante los certificados de tradición y libertad del 24 de febrero de 2016, emanados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, se había probado que desde el 7 de febrero de 2011 la Fiduciaria Bogotá S.A., vocera del Patrimonio Autónomo Fideicomiso Hayuelos Colombia 2-Fidubogotá S.A., es propietaria de los bienes inmuebles descritos con matrículas inmobiliarias 040-55451, 040-9531 y 040-55473, ubicados en las Calles 48 No. 45 – 28, 48 No. 45 – 48 y 47 No. 46 – 69.

[2] SAMAI, índice 2, Archivo: 14ED_11ContestacionDemand(.pdf) NroActua 2.

[3] SAMAI, índice 9 del Tribunal de primera instancia.
[4] SAMAI, Índice 2, 68ED_66SentenciaRDDanoEsp(.pdf) NroActua 2.

Igualmente, encontró acreditado que, a través del Decreto Distrital No. 212 de 2014, por el cual se adoptó el plan de ordenamiento territorial de Barranquilla para 2012-2032 se *"cambió el tratamiento urbanístico de los bienes inmuebles de propiedad del demandante, que se ubican en las Calles 48 No. 45 – 28, 48 No. 45 – 48 y 47 No. 46 – 69 en el Distrito, a "Parques propuestos", "Espacios Públicos Propuestos".*

De acuerdo con lo anterior, el *a quo* consideró que esas modificaciones en el uso del suelo, adoptadas por el Distrito de Barranquilla "*obedecen a una carga pública que estaba llamada a soportar, ante la satisfacción del interés general".*

Además, indicó que, con la Resolución 016 de 8 de enero de 2013, expedida por la Curaduría Urbana 1 de Barranquilla, por la cual se le otorgó al demandante una licencia urbanística bajo la modalidad de "Demolición total y Obra Nueva", solo se constituyó una mera expectativa que se vio frustrada por la declaratoria de utilidad pública, *"no mediando para la Sala una afectación que impusiera sobre el derecho de la actora una carga mayor a la permitida o que hubiere implicado una limitante definitiva a su derecho a la propiedad, más allá del bien inmueble que le fue expropiado y frente al cual recibió la correspondiente compensación económica al tenor del Art. 48 de la Ley 388 de 1997, el estudio del perjuicio se torna inocuo".*

Finalmente, advirtió que *"en el caso particular de la parte demandante esta sigue con la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien conforme a los usos permitidos en el Plan de Ordenamiento Territorial POT de 2014. Es decir, el cambio de uso del suelo a espacio público propuesto no restringe esa posibilidad, pues no se allegó al expediente prueba de la cual así se deduzca".* Además, indicó: *"tampoco se arribó a la actuación prueba alguna, que permita determinar que el predio sufrió una desvalorización con motivo del cambio del suelo (…) En tal virtud, al no estar demostrada la antijuridicidad del daño irrogado por la parte actora, se impone negar las pretensiones de la demanda".*

Recurso de apelación

El recurrente presentó una censura general frente al fallo de primera instancia, la cual fundamentó en que, conforme al avalúo comercial presentado por el arquitecto

Raúl Munévar, había quedado probado que, con anterioridad a la expedición del Decreto 212 de 2014, los predios de la demandante podían ser objeto de desarrollo de proyectos urbanísticos y permitían la ejecución de actividades lucrativas, pues tenían asignado el tratamiento de "*Mejoramiento Integral*" y, adicionalmente, estaban contenidos dentro de un corredor de actividad económica que permitía usos residenciales, situación que había sido modificada con el Decreto Distrital 212 de 2014, en cuyo contenido *"no se determinó ningún tratamiento urbanístico ni actividad económica permitida para los predios objeto de análisis, toda vez que se encontraban demarcados como "espacio público propuesto".*

De manera que, reprochó que el *a quo* no hubiera tenido en cuenta que *"los predios de mi mandante habían presentado una depreciación derivada del cambio de uso de suelo, pues dejaron de ser predios con la posibilidad de desarrollo urbanístico para ser catalogados como espacio público sin posibilidad de explotación económica".*

Censuró, igualmente, que el juzgador de primera instancia no hubiera considerado que solo uno de los inmuebles expropiados había sido objeto de indemnización, situación que no se presentó con los demás inmuebles que eran de propiedad del demandante.

Finalmente, atacó la posición del *a quo*, en relación con el hecho de que la Resolución 16 de 2013, en virtud de la cual se concedió licencia urbanística al demandante en modalidad de construcción y obra nueva, no había generado derechos de construcción y desarrollo, sino una mera expectativa, pues en el sentir del recurrente, dicho acto sí había sido constitutivo de derechos.

Trámite en la segunda instancia

Mediante proveído del 29 de julio de 2024, el Tribunal Administrativo del Atlántico concedió el recurso presentado por el demandante[5] y fue admitido por el Consejo de Estado en auto del 14 de noviembre de la misma anualidad[6].

[5] SAMAI, índice 16 del expediente digital del Tribunal.
[6] SAMAI, índice 4 del Consejo de Estado

Como no se decretaron pruebas en esta instancia, no se dio traslado para alegar de conclusión, de conformidad con el numeral 5 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. Por su parte, el Ministerio Público emitió concepto el 5 de diciembre de 2024[7], por medio del cual solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, en razón a que no se había demostrado una afectación al derecho sobre los predios, como tampoco se había probado que la demandante hubiera comenzado obras sobre los predios, por lo que solo tenía una mera expectativa sobre el proyecto que quería realizar. El proceso entró al despacho para fallo el 11 de diciembre del mismo año[8].

III. CONSIDERACIONES

1. Como la demanda se presentó el 24 de mayo de 2016, el régimen aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Conforme al artículo 308 del CPACA, éste empezó a regir el 2 de julio de 2012 y sólo se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren, con posterioridad a su entrada en vigencia. Adicionalmente, conforme al artículo 306 de este Código, en los aspectos no contemplados se seguirá el Código General del Proceso (CGP) en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

I. Presupuestos procesales

1. Jurisdicción y competencia

2. La Jurisdicción Contencioso Administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones en los que estén involucradas entidades públicas, según el artículo 104 del CPACA. En el caso concreto, al encontrarse demandado el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, es claro que el litigio está en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

[7] SAMAI, índice 10 del Consejo de Estado.
[8] SAMAI, índice 11 del Consejo de Estado.

3. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 615 del CGP, según el cual conoce de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Asimismo, esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión material mayor, que asciende a $10.026.731.250, supera los 500 SMLMV exigidos por el artículo 152.6 del CPACA, esto es, $344'727.000[9].

2. Medio de control procedente

4. La reparación directa es el medio de control idóneo para perseguir la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado cuando el daño invocado proviene de un hecho, omisión, operación administrativa o cualquier otra actuación estatal, en este caso por acciones y omisiones imputables a una entidad pública, de conformidad con el artículo 140 del CPACA.

5. Esta Sala resalta que las pretensiones de la demanda están encaminadas a que se declare al Distrito Especial de Barranquilla responsable de los hechos, omisiones y operaciones administrativas relacionadas con la declaratoria de bienes de su propiedad como espacio púbico de la "Plaza de la Paz" y el cambio del uso del suelo de dichos inmuebles, dispuesto a través del Decreto Distrital No. 212 del 28 de febrero de 2014, lo cual afectó *"la viabilidad del proyecto constructivo licenciado a través de la Resolución No. 16 de 2013, implicando la pérdida del potencial de desarrollo urbanístico".*

Por otra parte, se advierte que en los hechos de la demanda también se menciona que existió una *"la omisión de la entidad convocada a iniciar las gestiones tendientes a la adquisición de aquellos inmuebles e indemnización de sus propietarios, causó menoscabo patrimonial a mi poderdante".* No obstante, respecto de este reproche no se elevó ninguna pretensión de condena, por lo que esta Sala se abstendrá de analizarlo.

[9] Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2016 ($689.454) por 500. La pretensión mayor (artículo157 CPACA) fue estimada en la suma de $6.532.087.500, por concepto del detrimento en el valor de los predios identificados con matrícula inmobiliaria Número 040-55451, 040- 9531 y 040-55473.

6. Así, la Sala observa que el actor pretende la declaratoria de responsabilidad del Distrito de Barranquilla y su consecuente condena por el cambio del uso del suelo, llevada a cabo en el Decreto 212 del 28 de febrero de 2014, del cual derivó un daño antijurídico al afectar su derecho de explotación económica con los fines licenciados y al generar la depreciación del terreno, sin que se esté cuestionando la legalidad de dicho acto.

Al respecto, es pertinente tener en cuenta el siguiente extracto jurisprudencial:

> *"La Sala ha reconocido la viabilidad de la acción de reparación directa por los perjuicios causados por la expedición de un acto administrativo cuya legalidad no se discute en el curso del proceso, toda vez que, reconoce que el ejercicio de la función administrativa, ajustado al ordenamiento jurídico, puede generar un rompimiento del equilibrio de las cargas públicas y, en esta hipótesis, la procedencia de la acción de reparación directa depende principalmente de la ausencia de cuestionamiento respecto de la legalidad del acto administrativo que generó los perjuicios alegados por la parte actora"*[10].

En virtud de tal entendimiento, la Sala encuentra que para dicho efecto es procedente el medio de reparación directa, invocado por el actor.

3. Demanda en tiempo

7. De acuerdo con el artículo 164.2.i del CPACA, el término para presentar la demanda en ejercicio de este medio de control es de "*dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia* ***de la acción u omisión causante del daño****, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior (…)*" (negrillas fuera del texto original).

El daño reclamado por el extremo activo, tal como se advirtió, consiste en el detrimento del valor de los predios sufrido al haberse modificado el uso del suelo y en la frustración del proyecto inmobiliario licenciado con el que se pretendía explotar los predios de propiedad del actor, afectación que, según indicó, ocurrió desde la

[10] Consejo de Estado, Sentencia del 4 de junio de 2019, M.P. Alberto Montaña Plata, radicado: 43758.

publicación del Decreto 212 de 2014, es decir, el 28 de febrero de 2014[11].

Así entonces, con independencia del análisis de fondo que se haga en cuanto a la existencia o no de una afectación al derecho de propiedad del demandante y si ésta se concretó con el mencionado Decreto, lo cierto es que la Sala hará el cómputo a partir del 28 de febrero de 2014, por ser la fecha de su expedición, siendo a partir de entonces cuando se incluyeron los predios de la parte activa como componentes de espacio público, puntualmente para integrar la denominada 'Plaza de la Paz', momento que el demandante invocó como causante del daño.

En estas condiciones, la demanda presentada el 24 de mayo de 2016 fue radicada en oportunidad, teniendo en cuenta que el 25 de febrero de 2016 se solicitó conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 118 Judicial II para Asuntos Administrativos, cuya audiencia fue suspendida en varias oportunidades, -la última de la que se tiene constancia para el 24 de mayo de 2016[12]-, sin que se hubiere allegado el acta de audiencia de esta fecha o de otra posterior.

No obstante, según lo habilita el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, la suspensión del término de caducidad tiene lugar hasta por tres meses desde la presentación de la solicitud, regla aplicable al caso concreto, por lo que la suspensión se entenderá surtida por tres meses.

4. Legitimación en la causa

8. Está probado que la demandante es dueña de los predios identificados con matrícula inmobiliaria 040-55451 y 040-55473, según consta en los respectivos certificados de matrícula inmobiliaria[13].

---

[11] El Decreto se encuentra publicado en la página oficial de la Alcaldía de Barranquilla, en el siguiente enlace:https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/normativa-de-la-entidad/politicas-lineamientos-y-manuales/plan-de-ordenamiento-territorial
[12] Folio 394 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[13] Folios 407 al 415 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.

Adicionalmente, se aclara la legitimación en la causa por activa no se analiza respecto del predio denominado "Riomar C", identificado con matrícula inmobiliaria 040-9531, como quiera que éste fue objeto de expropiación administrativa por parte de Edubar S.A. y las pretensiones relativas a dicho bien fueron desistidas, tal como consta en el auto del 23 de marzo de 2020, por medio del cual el Tribunal de primera instancia aceptó dicho desistimiento.

9. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, el Distrito Especial de Barranquilla se encuentra legitimado en la causa, pues, contra él se dirigen las pretensiones de la demanda por haber sido la entidad que generó las limitaciones al derecho de dominio y omitió adelantar los trámites indemnizatorios que debían surtirse por esa circunstancia.

II. Problema Jurídico

10. Corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si los daños reclamados se acreditaron y, en dado caso, si son imputables al Distrito Especial de Barranquilla.

III. Análisis de la Sala

3.1. El daño: primer elemento de la responsabilidad del Estado

11. Conforme a lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión las autoridades públicas. En desarrollo de este postulado constitucional y con el fin de estructurar la responsabilidad patrimonial del Estado, corresponde el análisis sobre la existencia de un daño que, estando debidamente demostrado, determina el posterior juicio de imputación para efectos de imponer la eventual obligación reparatoria en cabeza del demandado. En ese orden y para satisfacer la finalidad primaria de la responsabilidad patrimonial de Estado, el primer elemento que debe analizarse es la configuración de un daño, sin cuya existencia resulta improcedente adentrarse en el estudio de los demás requisitos estructurales de la responsabilidad, pues no habrá objeto para un juicio de imputación que incluye, entre otros, la calificación de antijuridicidad a las voces del artículo 90 C.P.

De esta manera entonces, el daño entendido como la afectación, vulneración o

lesión a un interés legítimo y lícito[14-15] es el primer elemento que debe quedar certera y suficientemente probado —en tanto no es posible presumirlo—, sin cuya existencia y demostración no surge la obligación indemnizatoria. En este sentido la doctrina nacional expone:

> *"*[E]*l daño es la razón de ser de la responsabilidad, y por ello, es básica la reflexión de que su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. Si no hubo daño o no se puede determinar o no se le pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse; todo esfuerzo adicional, relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil"*[16].

El daño —para que sea indemnizable— debe ser cierto[17], es decir, que su existencia sea real, demostrada sin duda alguna y no eventual o hipotética; debe ser personal, es decir que solo quien lo sufre puede demandar su reparación[18]. Y también debe ser determinado o determinable, esto es, que se puedan concretar claramente sus características.

---

[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 2 de junio de 2023. Exp: 61.340.

[15] Por su parte, el doctrinante Juan Carlos Henao define el daño como "*(…) toda afrenta a los intereses lícitos de una persona, trátese de derechos pecuniarios o de no pecuniarios, de derechos individuales o de colectivos, que se presenta como lesión definitiva de un derecho o como alteración de su goce pacífico y que, gracias a la posibilidad de accionar judicialmente, es objeto de reparación si los otros requisitos de la responsabilidad civil –imputación y fundamento del deber de reparar- se encuentran reunidos*". En: *Le dommage. Analyse à partir de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État en droit colombien et en droit français*, tesis doctoral, Universidad de París 2 Panthéon-Assas, sustentada el 27 de noviembre de 2007. Definición reiterada en el artículo: Las formas de reparación en la responsabilidad del estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el estado, publicado en la Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 28, enero-junio de 2015; y en la obra colectiva La responsabilidad extracontractual del Estado. XVI jornadas internacionales de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 35. Esta definición de daño fue adoptada, además, por la Corte Constitucional en sentencia SU-080 de 2020.

[16] Hinestrosa, F. Responsabilidad extracontractual: antijuridicidad y culpa. Citado por Henao, Juan Carlos. El daño, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998. P. 36.

[17] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Exp: 13.186: *"(…) el perjuicio debe ser cierto, como quiera que el perjuicio eventual no otorga derecho a indemnización. El perjuicio indemnizable, entonces, puede ser actual o futuro, pero, de ningún modo, eventual o hipotético. Para que el perjuicio se considere existente, debe aparecer como la prolongación cierta y directa del estado de cosas producido por el daño, por la actividad dañina realizada por la autoridad pública*". Ver en el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 13 de abril de 2000, Exp: 11.892: "*En el caso concreto, sin embargo, no es necesario avanzar en el análisis de la antijuridicidad del daño sufrido, pues como se dejó expuesto antes, no hay lugar a reparar el perjuicio moral reclamado porque no se probó su existencia.*"

[18] Henao, J.C. El Daño. Universidad Externado de Colombia, Primera Edición, julio 1998. P. 88 y 104.

Además, el daño debe ser probado, teniendo en cuenta que es el actor quien tiene la carga de demostrarlo. De esta manera, tratándose de la prueba del daño, el artículo 167 del Código General del Proceso, prescribe: "*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*", de ahí que no es suficiente que "*en la demanda se hagan afirmaciones sobre la existencia del daño, porque el demandante no puede limitarse, si quiere sacar avante su pretensión, a hacer afirmaciones sin respaldo probatorio*"[19].

12. Así entonces, teniendo en cuenta que el daño reclamado por el extremo activo se expresa en dos vías, que tal como se advirtió, consiste en el detrimento económico desencadenado por el cambio del uso del suelo y la supuesta afectación a su derecho de explotación económica con los fines licenciados, procede la Sala a analizar su configuración.

Con el anunciado propósito, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo establecido por la jurisprudencia de esta Corporación:

> *"Como forma de intervención del derecho de propiedad, debe destacarse la reglamentación del uso del suelo. Desde una óptica convencional y constitucional, la planeación urbana "constituye una actividad de interés público o social que, en consecuencia, puede tener efectos en la titularidad y ejercicio de determinados derechos como el de propiedad (…) de la mano del artículo 82 Constitucional y la Ley 388 de 1997, constituyen el fundamento de la función de intervenir los usos del suelo, como manifestación de la acción urbanística, que implica una actividad de interés público que puede tener efectos en el ejercicio del derecho de propiedad, lo cual presupone una carga pública para los titulares de este"[20].*

El Consejo de Estado, al referirse a la afectación de un inmueble en el marco de la declaratoria de utilidad pública indicó que:

> *"Del recorrido de las normas [haciendo referencia a la Ley 9 de 1989 y a la Ley 388 de 1997], se identifican tres fases, a saber:*
>
> - ***La primera radica en la afectación de un inmueble (…). Dicha medida debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria del bien** (…).*

[19] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2021, Rad. 50802 [fundamento jurídico 4.3].
[20] Consejo de Estado, Sentencia del 4 de junio de 2019, M.P. Alberto Montaña Plata, radicado: 43758.

> - ***Seguidamente se presenta una etapa de negociación entre la entidad competente y el propietario del bien****, que se surte con la finalidad de llegar a un acuerdo de voluntades en relación con la transferencia de dominio y el precio que por ello debe reconocerse, cuyo valor debe atender, entre otros criterios, a la destinación económica del bien.* ***Esta etapa inicia con la formulación de la oferta de compra por la entidad****, la cual debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria y comunicarse a su dueño para que manifieste su consentimiento o su rechazo dentro del término legal.*
> - *Finalmente, si el proceso de negociación directa o enajenación voluntaria fracasa, bien por no existir consenso respecto de la oferta, bien por no celebrarse el contrato de compraventa dentro de los términos previstos o porque el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad adquirente el derecho de dominio en los términos pactados, se seguirá el procedimiento de expropiación judicial, por regla general, o administrativa, en los casos de declaratoria de urgencia. En ambos escenarios se discutirá y fijará el precio indemnizatorio correspondiente al daño emergente y al lucro cesante"*[21]*.*

Debe advertirse que en aquellos casos en que mediante acto administrativo se ordene la adquisición del predio declarado de utilidad pública se deberá seguir el procedimiento de negociación señalado en la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997, cuyo inicio estará marcado con la inscripción de la medida de afectación por utilidad pública en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

En efecto, el inciso 4 del artículo 37 de la Ley 9 de 1989 mediante la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, sobre la noción de afectación dispuso lo siguiente:

> *"(…) Para los efectos de la presente ley, entiéndase por* ***afectación*** ***toda restricción impuesta por una entidad pública*** *que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental (…)"* (Se resalta).

De lo anterior se extrae que la afectación consiste en la restricción al derecho de propiedad, que se materializa cuando la medida se inscribe en el folio de matrícula inmobiliaria del bien.

Así entonces, la inscripción de la medida restrictiva en el folio de matrícula

[21] Consejo de Estado, Sentencia del 5 de abril de 2017, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico, expediente: 50887.

inmobiliaria constituye el acto de afectación concreta, pues, desde ese momento, impone restricciones para *"la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento",* conforme al citado artículo 37 de la mencionada Ley 9. En otras palabras, es a partir de ese acto que se genera una limitante en el ejercicio del derecho de explotación del inmueble.

Adentrándose la Sala al estudio del caso concreto, se observa que en el Decreto 400 de 2013, que declaró de utilidad pública los predios de propiedad de la demandante, entre otros, con el propósito de ampliar la plaza de la Paz[22], se estableció:

> *"PARÁGRAFO PRIMERO: Esta declaratoria surtirá los efectos consagrados en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 para permitir a la entidad facultada, adelantar el proceso de Adquisición Predial por el procedimiento de expropiación por vía administrativa (…) para lo cual deberá adelantar todas las gestiones necesarias para exigir la entrega material del inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial (…).*
>
> *(…)*
>
> *ARTÍCULO TERCERO: Facúltese a la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe- EDUBAR S.A.- para adelantar el trámite de expropiación por vía administrativa (…)".*

13. Con dicho marco normativo y jurisprudencial, procede la Sala a establecer el momento en que se dio la afectación a los bienes identificados con las matrículas inmobiliarias 040-55451, 040-9531 y 040-55473, ubicados en las Calles 48 No. 45 – 28, 48 No. 45 – 48 y 47 No. 46 – 69 de la ciudad de Barranquilla.

Para ese cometido, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el Decreto 400 de 2013, que declaró de utilidad pública los predios de propiedad de la demandante, entre otros, con el propósito de ampliar la plaza de la Paz[23]. Conforme a esta declaratoria, en el Decreto Distrital 212 del 28 de febrero de 2014, por medio del cual la Alcaldía de Barranquilla adoptó el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial para el período comprendido entre 2012 y 2032, se modificó la naturaleza de los

[22] Folios 417 a 425 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[23] Folios 417 a 425 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.

predios de 'Riomar', clasificándolos como espacio público[24].

Así entonces, en segundo lugar, debe analizarse si la afectación a través de la inscripción de la medida en el folio de matrícula de los inmuebles se llevó a cabo y para el efecto, se tendrá en consideración los siguientes elementos de prueba, a saber:

- Certificado de tradición con matrícula inmobiliaria 040-55451, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 24 de febrero de 2016, en el cual consta como última anotación la número 13 del 2 de mayo de 2013, en la cual se incorporó "cancelación providencia judicial-demanda" y una salvedad del 18 de febrero de 2014, por la cual *"se incluye nuevo número predial de 30 dígitos*"[25].

- Certificado de tradición con matrícula inmobiliaria 040-9531, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 24 de febrero de 2016, en el cual consta como última anotación la número 16 del 2 de mayo de 2013, en la cual se incorporó "cancelación providencia judicial-demanda" y una salvedad del 18 de febrero de 2014, por la cual *"se incluye nuevo número predial de 30 dígitos*"[26].

- Certificado de tradición con matrícula inmobiliaria número 040-55473, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 24 de febrero de 2016, en el cual consta como última anotación la número 14 del 2 de mayo de 2013, en la cual se incorporó "cancelación providencia judicial-demanda" y una salvedad del 18 de febrero de 2014, por la cual *"se incluye nuevo número predial de 30 dígitos*"[27].

De manera que, en los citados folios de matrícula inmobiliaria no se evidencia inscripción alguna de la medida de afectación de los inmuebles, a partir de lo cual

[24] El Decreto se encuentra publicado en la página oficial de la Alcaldía de Barranquilla, en el siguiente enlace: https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/normativa-de-la-entidad/politicas-lineamientos-y-manuales/plan-de-ordenamiento-territorial
[25] Folio 407 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[26] Folio 410 y 411 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[27] Folio 415 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.

pudiera acreditarse una limitación o impedimento de obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, -*situación que, al tenor del artículo 37 de la Ley 9 de 1989 implica la afectación al derecho de propiedad*[28].

Para corroborar lo anterior, la Sala también tuvo en cuenta las comunicaciones aportadas en la demanda, así:

- El 9 de abril de 2013, la Constructora los Hayuelos S.A. envió comunicación a la alcaldía de Barranquilla, solicitando que se diera inicio formal al proceso de adquisición de los lotes identificados con matrículas inmobiliarias número 040-55451, 040-9531 y 040-55473[29].

- El 23 de abril de 2015, la sociedad Hayuelos Colombia S.A.S. envió comunicación a la alcaldía de Barranquilla[30], en donde señaló:

> *"Como bien, sabemos, al existir una licencia de construcción vigente y debidamente otorgada, la compañía no tenía impedimento alguno para desarrollar el proyecto, sin embargo, por solicitud expresa su Administración, la decisión tomada desde finales de 2013, fue la de generar un espacio de diálogo que permitiera avanzar en la negociación de los inmuebles. Sin embargo, al haber transcurrido más de un año sin que la decisión de compra manifestada verbalmente se concretara en una oferta de compra, emitida por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla-**Edubar-,** la compañía decidió dar inicio a la obra, no sin antes intentar un último acercamiento con su Administración.*
>
> *En razón de lo anterior, el pasado 26 de febrero de los corrientes, realizamos una reunión con su participación en calidad de primera autoridad de la ciudad, con el doctor Miguel Vergara, secretario de Planeación del Distrito de Barranquilla y con los doctores Orlando Hernández Hernández, Santiago Carrillo Andrade y Hernando Padilla Moreno, miembros de Junta Directiva de*

[28] Se aclara que tampoco que diera lugar al surgimiento de la etapa de negociación con fines indemnizatorios. Lo cual se corrobora con el testimonio rendido por el señor César Cerquera Tapiero, en audiencia pública del 24 de agosto de 2017, quien fungió como representante legal de Hayuelos Colombia S.A.S. para el momento de los hechos, y declaró: *"PREGUNTÓ: ¿Conoce usted o conocía alguna propuesta concreta en términos de compensación en dinero o en especio, por parte de EDUBAR o del Distrito para la adquisición de los predios a los que usted acaba de hacer referencia? RESPONDIÓ: nunca nos ha llegado ninguna propuesta formal en ese sentido (…) propuesta como tal no ha existido"* [28] (SAMAI, índice 16).

[29] Folios 35 y 36 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[30] Folios 38 y 40 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.

la nuestra compañía y con el ingeniero Juan Villamil Santamaría, Gerente de Proyectos de nuestra empresa,

En la que pusimos en conocimiento la decisión de iniciar las obras en el proyecto "Multifamiliar Riomar" con el fin de evitar vencimiento de la licencia de construcción, en virtud de la dilación del proceso de adquisición predial por parte del Distrito. De esa reunión, su Administración adquirió el compromiso de iniciar todos los trámites tendientes a concretar la oferta de compra mencionada, para la cual usted personalmente dio las instrucciones de dar inicio al proceso de avalúo comercial predios.

Hoy, dos meses después de nuestra reunión allá en Barranquilla, aún no hemos sido notificados de los actos administrativos tendientes a la adquisición de los tres predios que integran el proyecto "Multifamiliar Riomar" y observamos con preocupación que el proceso apenas se está iniciando. Esta situación presiona a la administración de la compañía en el sentido de iniciar las obras, pues tal y como lo explicamos en nuestra reunión no podemos correr el riesgo de dejar vencer la licencia sin haber recibido la oferta de compra, para cuya revalidación el requisito ineludible es demostrar un porcentaje de ejecución de la obra que no obtendremos si no se inician las mismas en el próximo mes de Mayo. Con base en lo anterior, muy respetuosamente le solicito se sirva informarnos la fecha aproximada en la que se nos estará notificando la oferta de compra por parte de su Administración, respecto de los predios mencionados en la presente comunicación".

De lo anterior, la Sala resalta que, al menos para las fechas referidas en las comunicaciones no se adelantó ninguna gestión por parte del Distrito de Barranquilla que constituyera una afectación del derecho de propiedad del demandante, pues presupuesto de ello es la inscripción de la medida en los respectivos folios de matrícula que, tal como se analizó, este acto no se llevó a cabo.

Sobre el mismo punto, la señora Ivone Arazo Silva, en audiencia pública del 12 de abril de 2018[31], quien fungió como coordinadora del POT, siendo funcionaria de la Secretaría Distrital de Planeación de Barranquilla para los años 2013 y 2014, declaró que no tuvo conocimiento del proceso seguido frente al predio ubicado en 'la Plaza de la Paz', por cuanto ella solo asistió a tres reuniones de acercamiento con la Constructora Hayuelos S.A.S. pero el proceso lo siguió otro funcionario.

Por su parte, el señor Ramón Antonio Vides Galván, quien era funcionario de EDUBAR para el momento de los hechos, declaró en audiencia pública del 10 de

[31] Samai, índice 16, archivo denominado "89RECIBEMEMORIAL_TestigoDocumentalCEp(.pdf) NroActua 16".

mayo de 2018[32] que: *"PREGUNTÓ: En el año 2015 (…) usted tuvo conocimiento de alguna intención por parte de EDUBAR para adquirir los predios del proyecto Riomar. RESPONDIÓ: Nosotros nos dirigíamos al propietario, no al proyecto (…) con el propósito de comenzar con el proceso de negociación y una de las cosas que hay que hacer para negociar es primero se le manda un oficio, se le notifica y se le plantea porqué nosotros queremos comprar unos predios encomendados por la gobernación, eso se hizo y se hizo no solamente al predio de los Hayuelos sino a todos los predios ubicados en esa manzana".* No obstante, más adelante aclaró que había terminado sus funciones como gerente para noviembre de 2017, por lo que *"no me consta si hoy ya la empresa ha hecho o ha culminado la negociación".*

Por lo que de estos testimonios queda claro que la empresa EDUBAR solo inició un acercamiento frente a Hayuelos S.A.S. con fines de entablar la negociación, pero de ellos no se desprende que se hubiera llevado a cabo la inscripción de la medida en los folios de matrícula, con lo cual se hubiera afectado el derecho del demandante sobre los predios.

De manera que, corolario de lo anterior, al no obrar prueba de la inscripción de la medida de cambio del uso del suelo en los respectivos folios de matrícula de los predios, se desprende que no hubo afectación alguna que hubiera impedido *"la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento*".

A *contrario sensu,* se encuentra probado que la licencia de construcción otorgada mediante la Resolución 016 de 2013 fue prorrogada por medio de la Resolución 065 de 2015[33], por el término de 12 meses contados a partir del 5 de febrero del mismo año. Situación que, incluso es reiterada por el demandante en los alegatos de conclusión de primera instancia, cuando señaló que sobre los predios descritos *"se había concedido una Licencia de Urbanismo, prorrogada en vigencia del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial"*[34]*.*

[32] Samai, índice 16, archivo denominado "87RECIBEMEMORIAL_100518APmpg(.mpg) NroActua 16".
[33] Folios 30 y 31 del ANEXOCDF129, expediente digital de SAMAI 02.
[34] 56_EXPEDIENTEDIGI_53AlegatoConclusionE_53_20240820155350294.pdf, expediente digital de SAMAI 02.

En tal virtud, estima acertado la Sala el entendimiento del *a quo* al considerar que *"en el caso particular de la parte demandante esta sigue con la posibilidad de explotar jurídica y económicamente el bien conforme a los usos permitidos en el Plan de Ordenamiento Territorial POT de 2014. Es decir, el cambio de uso del suelo a espacio público propuesto no restringe esa posibilidad, pues no se allegó al expediente prueba de la cual así se deduzca".*

14. Por otra parte, la Sala no pasa desapercibido que en el recurso de apelación se intentó vincular la supuesta afectación al derecho de propiedad del demandante con *"el efecto valuatorio nocivo que dicha declaratoria* [Decreto Distrital 212 de 2014] *tuvo sobre los predios de mi mandante",* ligado a la pretensión tercera sobre el daño emergente expresado en el *"detrimento en el valor de los predios (…)"* y al respecto se adicionó en el recurso de apelación que *"Lo anterior quedó debidamente probado en el proceso mediante el dictamen pericial elaborado y sustentado en audiencia por el arquitecto Raúl Munévar Téllez, quien estimó que los predios de mi mandante habían presentado una depreciación derivada del cambio de uso de suelo, pues dejaron de ser predios con la posibilidad de desarrollo urbanístico para ser catalogados como espacio público sin posibilidad de explotación económica. En ese sentido, el avalúo comercial aportado determinó el valor de los predios con anterioridad a la expedición del Decreto 212 de 2014, indicando que el valor comercial de los inmuebles identificados con folio de matrícula No. 040-55451 y 040-55473 correspondía a la suma de MIL SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDÓS MIL QUINIENTOS PESOS ($1.779.322.500)"*.

Y en la nota al pie de la anterior transcripción relacionó *"Ver capítulo "8. Avalúo Comercial" del Avalúo Comercial Lotes "RIOMAR A", "RIOMAR B" Y "RIOMAR C". Elaborado por el arquitecto Raúl Munévar Téllez. Agosto 15 de 2016".*

De lo cual esta Sala observa que se está haciendo referencia al avalúo comercial elaborado por el señor Raúl Munévar Téllez[35]. No obstante, el mismo no contiene la información descrita por el apelante. Para el efecto se tienen en cuenta los siguientes apartes:

[35] SAMAI, anexo 2 expediente digital, en: 65ED_63ReformaDemandapdf(.pdf) NroActua 2

- En el mencionado "*capítulo 8. Avalúo Comercial"* del "*del Avalúo Comercial Lotes "RIOMAR A", "RIOMAR B" Y "RIOMAR C". Elaborado por el arquitecto Raúl Munévar Téllez",* se indicó una suma distinta a la mencionada por el apelante, tal como se aprecia en la siguiente imagen:



8. AVALÚO COMERCIAL

LOTES RIOMAR A, RIOMAR B Y RIOMAR C
CALLE 47 No. 45 – 69, CALLE 48 No. 45 – 28/48
BARRIO ROSARIO
DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA
DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	ÁREA	VR. UNITARIO $/Unidad	VR. TOTAL $
ÁREA TOTAL DEL GLOBO DE TERRENO	M²	4,682.50	$1,395,000	$ 6,532,087,500
VALOR TOTAL AVALÚO COMERCIAL				**$ 6,532,087,500**

SON: SEIS MIL QUINIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE.

Suma que tampoco expresa ninguna devaluación, pues el estudio técnico no analiza dos líneas temporales distintas de las cuales se pudiera derivar una comparación en la valorización de los predios, por el contrario, es claro al indicar que *"Bases de la valuación. El presente documento corresponde a la determinación del valor de mercado de los lotes de terreno con la normatividad existente en la Resolución No. 016 de 2013".*

Lo dicho se corrobora con otros apartes del avalúo comercial, a saber:

- *"El presente avalúo no tiene en cuenta para la determinación del valor aspectos de orden jurídico de ninguna índole".*

  Es decir, no se tuvo en cuenta el cambio en el uso del uso introducido en el Decreto 212 de 2014.

- *"COMPORTAMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA.*
  De acuerdo con la investigación realizada en el sector donde se localizan los inmuebles objeto de avalúo, la oferta en venta de lotes en general es muy reducida, por tratarse de un sector consolidado, bien ubicado y buena disponibilidad de servicios complementarios, ***por lo que se considera que pueden tener una buena demanda para inversión o desarrollo****"* (Se resalta)

- *"7.5 PERSPECTIVAS DE VALORACIÓN.*
  De acuerdo con el movimiento de la actividad el mercado inmobiliario de predios del sector, la actividad edificadora en sectores cercanos y la normatividad urbanística vigente, ***se puede considerar que las perspectivas de valorización para el sector son constantes y favorables en el mediano y largo plazo".*** (Se resalta)

De manera que, contrario a lo señalado por el actor, el avalúo no es prueba de una desvalorización de los predios. Por el contrario, el arquitecto indicó que la valorización de los bienes inmuebles objeto de avalúo seguiría siendo constante y favorable. Tal como en primera instancia se consideró al señalar que *"tampoco se arribó a la actuación prueba alguna, que permita determinar que el predio sufrió una desvalorización con motivo del cambio del suelo (…) En tal virtud, al no estar demostrada la antijuridicidad del daño irrogado por la parte actora, se impone negar las pretensiones de la demanda".*

El anterior aserto también halla sustento en la declaración del perito Raúl Munévar Téllez, rendida en la audiencia de pruebas llevada a cabo el 24 de agosto de 2017[36], en donde afirmó, en relación con la licencia de construcción con la que contaba el demandante, que: *"en esa resolución se permitía construir un edificio de vivienda multifamiliar de 15 pisos, entonces el alcance del avalúo era determinar el valor comercial con base en esa potencialidad que le permitía la licencia".*

Lo que corrobora que el avalúo efectuado no tenía el alcance de establecer la depreciación de los predios, conclusión que tampoco varía cuando el perito afirmó que: "*Con base en la norma actual* [haciendo referencia al Decreto Distrital 212 de 2014- POT] *no es posible desarrollar un proyecto de vivienda multifamiliar porque lo declararon de utilidad pública",* puesto que, no solo es una afirmación que no desarrolló en el peritaje, sino porque, además, como se analizó, el solo hecho de que en el POT se dispusiera el cambio del uso del suelo a uno de uso público no implica una afectación concreta frente al inmueble del demandante, máxime si posterior a la expedición de dicha norma- POT de 2014- no está demostrado que la licencia de construcción previamente concedida se hubiera revocado; por el contrario, lo que se acreditó fue que dicha licencia fue prorrogada aun después de dictar los referidos actos administrativos, cuestión que condujo a que se mantuviera

[36] Samai 16, archivo denominado "90recibememorial_testigodocumentalce0".

la posibilidad de desarrollar el proyecto de vivienda multifamiliar habilitado por cuenta de ese acto administrativo.

15. Así entonces, resulta forzoso concluir, en el mismo sentido que lo hizo el juzgador de primera instancia, como también el Ministerio Público en su concepto rendido en el trámite de la impugnación, que en el caso *sub lite* no se acreditó el daño alegado, puesto que no obra prueba de la afectación al derecho de propiedad que el demandante ostentaba sobre los pluricitados predios, por lo que frente al daño alegado por el actor, en relación con el supuesto detrimento en el valor de los predios, por el cambio del uso del suelo, y la supuesta afectación a su derecho de explotación económica con los fines licenciados no procede el reconocimiento demandado, por cuanto no se probó la inscripción de la medida restrictiva en los respectivos folios de matrícula, es decir, no se demostró la 'afectación' de los bienes, en *stricto sensu,* aunado a que las licencias precitadas seguían vigentes, al punto que fueron prorrogadas.

Conclusión

En tal virtud, la sentencia del 8 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico será confirmada en razón a que no se encontró acreditado el daño reclamado.

IV. Resolución sobre costas y agencias en derecho

4.1. Costas

16. El artículo 188 del CPACA remitió en el tema de costas procesales al Código de Procedimiento Civil, actualmente Código General del Proceso. En el artículo 365 del CGP, se establece un criterio objetivo de condena en costas, que impone condenar en este asunto a la parte vencida en este litigio.

17. Así las cosas, el artículo 361 del CGP establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas sufragadas durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

18. El artículo 365 del cuerpo normativo citado, en el numeral 1, dispone que se "*condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación".*

19. En consecuencia, se condenará en costas a la parte demandante, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, debido a que este no prosperó.

La liquidación de las costas la hará de manera concentrada el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso[37].

4.2. Agencias en derecho

20. Para la condena en agencias en derecho correspondientes a esta instancia, conforme lo consagrado en el numeral 4 del artículo 366 del CGP, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere. En ese sentido se observa que:

(i) Se trata de un proceso de reparación directa, cuyas pretensiones equivalían a la suma de $10.026.731.250.

(ii) En cuanto a la duración y la complejidad de la gestión procesal, se observa la entidad demandada no intervino en el trámite de la segunda instancia, por lo que no se condenará por concepto de agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso

[37] A cuyo tenor: "*Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (…)".*

Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 8 de mayo de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en esta instancia al recurrente.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
ACLARACIÓN DE VOTO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE[38]
NICOLÁS YEPES CORRALES

[38] Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador.
VF

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA- SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número:	08001-23-33-000-2015-00361-02 (70.722)
Actor:	Zobeida Arrieta Arroyo y otro
Demandado:	Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros
Medio de control:	Reparación directa

Temas: *MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA / Alude a la titularidad del derecho subjetivo o al interés legítimo que se invoca o pretende proteger frente a la parte demandada / POSESIÓN – requiere la confluencia en una misma persona de dos elementos: la aprehensión física o material de un bien determinado y el ánimo de comportarse como señor y dueño de aquello que se está detentando materialmente / CORPUS - es un hecho externo y físico / ANIMUS DOMINI - es un elemento netamente volitivo que, por lo mismo, solo puede constatarse una vez se exterioriza con precisas e indudables conductas posesorias / DAÑO ANTIJURÍDICO – elemento estructural de la responsabilidad patrimonial del Estado – artículo 90 de la Constitución Política – le corresponde a la parte actora acreditar su configuración.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Se solicita la indemnización de los perjuicios causados con ocasión del desalojo de un predio del cual aducen los demandantes eran poseedores.

I. SENTENCIA APELADA

1. Corresponde a la proferida el 31 de marzo de 2023, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda instaurada el 8 de septiembre de 2015[1] por la señora Zobeida Arrieta Arroyo, quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo menor Nelson Enrique Pimienta Arrieta, y Adolfo Antonio Escobar Zúñiga (compañero permanente), quien actúa en su propio nombre y en representación de su hijo menor Adolfo José Escobar Pérez[2], en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, con el fin de que se les declare patrimonialmente responsables por el despojo de la posesión y destrucción de las mejoras que habían construido en el predio que denominaron *"El Gocén".*

[1] Folio 1, cuaderno 1 (verificado en la página de acceso al público de la Rama Judicial -*Consulta de Procesos Nacional Unificada*- y la plataforma SAMAI.
[2] Si bien se solicitaron perjuicios en favor del señor Adolfo Antonio Escobar Olivares (suegro de la señora Zobeida Arrieta Arroyo), lo cierto es que este no fue nombrado como demandante en la parte inicial de la demanda y tampoco otorgó poder a quien funge como apoderado de los demandantes.

2. Los demandantes solicitaron el reconocimiento de perjuicios materiales y morales. Por concepto de daño emergente pidieron la suma de $6.000'000.000, correspondiente al valor de las dos hectáreas del predio del cual fueron desalojados[3] y $161'864.000, por la pérdida de cultivos, crías y enseres; a título de lucro cesante indicaron que *"se dejará al arbitrio del señor Juez"* o lo que determine el perito designado por el despacho, y por perjuicios morales pidieron las sumas equivalentes a: 100 SMLMV a favor de la señora Zobeida Arrieta Arroyo, 70 SMLMV para Adolfo Antonio Escobar Zúñiga y 50 SMLMV para los dos menores.

3. Los fundamentos de hecho y de derecho sobre los que se pronunció el Tribunal fueron los siguientes.

Fundamentos de hecho

4. En mayo de 2003, la señora Zobeida Arrieta Arroyo, junto con su familia (compañero permanente, hijo, hijastro y suegro), se asentaron en una parte del predio de mayor extensión identificado con matrícula inmobiliaria No. 040-389339, denominado *"Lote 4, Tamarindo II"*, ubicado en jurisdicción del área rural del Distrito de Barranquilla. Específicamente, moraban y ejercían actividades agrícolas y de cría de animales en un área de dos hectáreas que denominaron parcela *"El Gocén"*, cuyas medidas y linderos quedaron determinadas en el acta de protocolización del 8 de febrero de 2013 de la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Barranquilla.

5. Los actores escucharon rumores sobre proyectos como el corredor de la vía Cartagena - Barranquilla, la zona franca Zofia, y la avenida circunvalar de la prosperidad, lo que motivó los actos para despojarlos de su posesión, entre ellos, el ocurrido en el año 2005, cuando la sociedad Cardenar Ltda.*-en liquidación-,* quien aparecía como titular del derecho de dominio sobre el Lote 4, lo adjudicó por liquidación de la sociedad comercial a Warehouse Overseas Enterprises Corp.

6. En el mes de mayo de 2008, el señor Guillermo Cárdenas Peláez, en calidad de administrador y tenedor del referido Lote 4, presentó querella policiva por perturbación a la posesión, la cual correspondió a la Inspección Quinta de Policía Urbana de Barranquilla. Con motivo de tal querella se dictó Resolución 0239 del 8 de septiembre de 2008, por medio de la cual se concedió el amparo solicitado. Contra esta decisión, el apoderado de varios de los querellados *-ninguno de los aquí demandantes*[4]- presentó recurso de apelación. El jefe de la Oficina de Inspección y Comisarias del Distrito de Barranquilla, mediante decisión del 17 de julio de 2009, confirmó la resolución recurrida, la cual se notificó por estado del 24 del mismo mes y año.

7. Mediante proveído del 21 de agosto de 2009, se designó a un inspector para materializar el desalojo. El 24 de agosto de 2009, éste asumió la comisión encargada y fijó como fecha para llevar a cabo la diligencia el 1° de septiembre de 2009. A raíz de un fallo de tutela, la Inspección Quinta de Policía Urbana de

[3] Establecieron el valor del metro cuadrado en $300.000.
[4] En la demanda se señaló: *"al auscultarse cada uno de los nombres de los opositores antes… señalados, no se encuentra determinado ni señalado mi poderdante señora ZOBEIDA ARRIETA ARROYO, en razón a que esta señora se encontraba en un lugar muy distante dentro del LOTE 4"*. (folio 11, c. 1).

Barranquilla, en auto del 31 de marzo de 2010, ordenó dejar a las partes en libertad para acudir a la justicia ordinaria, con el fin de que se dirimiera la problemática en punto a la propiedad y posesión de esos terrenos y decretó el *statu quo,* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 y siguientes del Código Nacional de Policía, al tiempo que ordenó abstenerse de seguir adelante con el amparo policivo. Pese a lo anterior, a través de auto del 5 de julio de 2012, las autoridades fijaron fecha para *"continuar"* con la diligencia de verificación del cumplimiento de la decisión sobre el predio, la cual se llevó a cabo el 12 del mismo mes y año.

8. Los demandantes indicaron que ninguna de las anteriores decisiones y diligencias los afectaron, porque hasta esa fecha *"permanecieron en su predio en posesión, adyacentes"*. A través de escritura pública 0103 del 29 de enero de 2010 se perfeccionó la venta del Lote 4 entre la sociedad Warehouse Overseas Enterprises Corp. y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y, ésta, solicitó a la Inspección de Reacción Inmediata el cumplimiento del fallo de amparo policivo respecto del aludido Lote 4.

9. El 5 de junio de 2013, la Inspección Segunda de Policía de Reacción Inmediata llevó a cabo la diligencia en la que se procedió con el desalojo de la señora Zobeida Arrieta Arroyo y su núcleo familiar, lo que ocasionó graves perjuicios, ya que le destruyeron su rancho, los sembrados y perdió todos sus animales

Fundamentos de derecho

10. Los demandantes señalaron que el desalojo que los afectó fue arbitrario e ilegal, toda vez que: **(i)** sobre el Lote 4 pesaba un decreto de *status quo* y no procedían las medidas de desalojo; **(ii)** el Inspector que adelantó la diligencia carecía de competencia material, puesto que estaba radicada en cabeza de la justicia ordinaria; **(iiii)** La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía carecía de legitimación en la causa por activa para solicitar tal medida, pues la querella había sido instaurada por Guillermo Cárdenas Peláez, a través de su apoderada, Mery Beatriz Benítez Romero y a él fue concedido el amparo y, **(iv)** las autoridades procedieron de forma violenta a destruir su vivienda y los enseres destinados a su sustento, afectando su derecho de posesión[5].

La defensa

11. **El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual formuló las excepciones que denominó

12. **(i)** *Indebida escogencia de la acción,* puesto que las decisiones emitidas en el marco de un proceso policivo, dada su naturaleza jurisdiccional, no eran pasibles de ser enjuiciadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo *"82 del Código Contencioso Administrativo"*.

[5] Folios 1 a 35, c. 1.

13. **(ii)** *Caducidad*, toda vez que previo al desalojo practicado el 5 de junio de 2013 ya se había llevado a cabo la diligencia de cumplimiento del fallo policivo y aquél se adelantó debido al desacato y reincidencia de la contravención a la orden de evacuación de ese predio; por tanto, desde la ocurrencia del hecho dañoso hasta la radicación de la solicitud de conciliación prejudicial ya habían trascurrido más de dos años.

14. **(iii)** *Inexistencia del daño antijurídico*, pues las pruebas aportadas no lo acreditaban y, en cualquier caso, ellos invadieron ese predio en contravía de lo preceptuado por la ley y de las ordenes impartidas por la Policía y la autoridad distrital.

15. **(iv)** Falta de legitimación en la causa por activa, dado que la parte actora solicitaba la indemnización de perjuicios por el desalojo de un predio privado, cuyo propietario era Cardenar Limitada y, a pesar de que invocaban la calidad de poseedores, lo cierto es que ninguna prueba obraba al respecto[6].

16. **La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional**, en su defensa, formuló las siguientes excepciones:

17. **(i)** *Falta de legitimación en la causa por activa,* por cuanto los demandantes no ostentaban la titularidad del inmueble respecto del cual solicitan la indemnización de perjuicios y tampoco acreditaron que en un juicio civil se haya declarado la prescripción adquisitiva de dominio a su favor.

18. **(ii)** *Culpa exclusiva de la parte demandante*, ya que el asentamiento, las mejoras y las actividades económicas que supuestamente desarrollaban en el Lote 4 se hacían al margen de la ley; de ahí que fuera previsible que los propietarios ejercieran sus derechos para recuperar la tenencia del inmueble y que tuvieran que desocuparlo.

19. **(iii)** *Inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad,* por cuanto la solicitud de conciliación prejudicial se agotó frente al Ministerio de Defensa, pero no como representante de la Policía Nacional[7].

20. **La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía** pidió negar las súplicas de la demanda, para lo cual propuso las siguientes excepciones:

21. **(i) Falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que los daños alegados** se produjeron como consecuencia de una operación administrativa adelantada por autoridades policivas y la entidad demandada, por su objeto, tiene como función garantizar una vivienda digna a los miembros de la fuerza pública.

22. **(ii) Falta de causa para demandar o inexistencia de los presupuestos de la** *responsabilidad extracontractual del Estado*, puesto que la parte actora nunca estuvo en posesión del predio que fue objeto del amparo policivo y, por tanto, no se configuró un daño antijurídico, pues se trató de una invasión ilegal, de manera que

[6] Folios 477 a 488, c. 2.
[7] Folios 489 a 500, c. 2.

dicha conducta esta desprovista de cualquier tutela o protección jurídica. Agregó que el proceso policivo fue adelantado conforme a derecho y con observancia del principio de provisionalidad que tienen las decisiones de los inspectores de policía para garantizar el cese de la perturbación a la posesión de los inmuebles.

23. **(iii)** *Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido*, en tanto que no estaban dados los presupuestos para imputarle responsabilidad, ni estaba llamado a reconocer o pagar las sumas pretendidas por los demandantes.

24. **(iv)** *Ineptitud de la demanda por indebida escogencia del medio de control*, toda vez que la fuente del daño no devenía de una operación administrativa, sino del acto por medio del cual el Inspector Segundo de Policía de Reacción Inmediata asumió la solicitud de cumplimiento del amparo policivo ordenado en providencia del 2008, el cual, según la parte actora, se profirió con violación del debido proceso y, por tanto, debió demandarse su nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho[8].

25. Resueltas las excepciones previas y mixtas propuestas[9] y concluido el debate probatorio[10], al alegar de conclusión, la parte actora señaló que en el acta de la diligencia de inspección ocular practicada el 5 de junio de 2013 quedaron plasmadas las características de las construcciones realizadas por ella en el predio,

---

[8] Folios 549 a 559, c. 2.

[9]En la audiencia inicial celebrada el 18 de mayo de 2017, el Tribunal declaró no probada las siguientes excepciones: **(i)** caducidad: por cuanto la parte actora derivaba el daño de la diligencia de desalojo llevada a cabo el 5 de junio de 2013 y, por ende, tenía, inicialmente, hasta el 6 de junio de 2015 para instaurar la demanda. Sin embargo, el término se suspendió con la solicitud de conciliación extrajudicial presentada por los demandantes el 5 de este último mes y año hasta el 4 de septiembre de 2015 que se expidió la constancia de no conciliación, como la demanda se presentó el 7 del mismo mes y año *-día hábil siguiente al vencimiento del término de caducidad-,* concluyó que fue dentro de la oportunidad legal; **(ii)** Inepta demanda por falta del requisito de procedibilidad, ya que ese tema había sido objeto de decisión mediante auto del 24 de mayo de 2016, en el cual se explicó que se debía entender agotado frente a la Policía Nacional e, (iii) indebida escogencia del medio de control, en tanto que las circunstancias fácticas con fundamento en la cuales la parte demandante le endilgaba responsabilidad a las entidades demandadas tenían como origen el *"despojo arbitrario"* del que fueron víctimas y, por tanto, el medio de control procedente era el de reparación directa (folios 589 a 597, c. 5). La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía apeló la decisión atinente a declarar no probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia del medio de control, dicho recurso se inadmitió mediante auto del 18 de octubre de 2017, pese a lo cual, en la parte considerativa de ese proveído se precisó que en el *sub examine* no se estaban controvirtiendo las decisiones emitidas en el proceso policivo, sino que lo que pretendía la parte actora era la reparación de los perjuicios causados en la diligencia de desalojo adelantada con ocasión de lo resuelto en el marco del proceso policivo (folios 603 a 609, c. 5).

[10] En la continuación de la audiencia inicial llevada a cabo el 16 de agosto de 2018, el Tribunal decretó las pruebas documentales: **1.** Expediente contentivo del proceso policivo por perturbación a la posesión, promovido por el señor Guillermo Cárdenas Peláez. 2. Actas No. 11 y 14 de la reunión de la Junta General de socios de la sociedad Cardenar Ltda. **3.** Registros públicos de la Cámara de Comercio de Panamá. **4.** Escritura pública No. 462 del 31 de enero de 2005 de la Notaria Quinta del Círculo Notarial de Barranquilla. **5.** Certificados de existencia y representación legal de varias sociedades y de la Asociación de Desplazados y Campesinos de la vereda el Tamarindo II. **6.** Demanda de tutela e impugnación (radicado 2013-00110-00). **7.** Páginas del diario La Libertad. 8. Escala gráfica del mapa del predio El Tamarindo II – Lote 4. **8.** Escritos del Defensor del Pueblo Regional Atlántico. **9.** Denuncia penal con radicado 2013-06-19. **10.** Registros civiles de nacimiento de los demandantes. **11.** Acta de no conciliación del 27 de agosto de 2015. **11**. Escritura pública 2308 del 24 de septiembre de 1982. **12.** Estudio de títulos del predio denominado Lote 4. **12.** Oficio S-2016-022137 UNDEJDEATA 2925 del 19 de agosto de 2016. **13.** Oficio S-2016-0329 RADIS8 ESMAD 20-29.25 del 25 de agosto de 2016. 14. Copia de la orden de servicio No 259 COMAN PLANE 38.16 del 4 de junio de 2013. **Testimonios:** 1. Alicia Bustos Ledesma. 2. Genaro César Güell Flórez. **3.** Luis José Escorcia León. **4.** Osvaldo José Imbett Ortiz. 5. José Rafael Pérez Borja. **Oficios y requerimientos: 1.** A la Fiscalía General de la Nación, para que allegue las actuaciones adelantadas en razón de la denuncia penal instaurada por los señores José Rafael Pérez Borja y otros contra Berlys Roa Escobar y Genaro César Güell Flórez radicado No. DNF-20136110957872. **2.** A la Inspección Quinta Urbana de Policía, para que remita copia íntegra de los procesos policivos con radicado 023-2008 y 043-2009. **3.** A la Inspección Segunda de Policía de Reacción Inmediata para que allegue las actuaciones con las que cuente en relación con las diligencias de amparo policivo del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 040-409421. **3.** A la Oficina de Instrumentos Públicos de Barranquilla para que remita certificados de tradición y libertad de los inmuebles identificados con matrículas inmobiliarias No. 040-389339 y 040-409421 (folios 629 a 634, c. 5).

así como que lo explotaba económicamente al realizar allí actividades agrícolas y de cría de animales, hechos que eran indicadores de la posesión de la parcela *"El Gocén",* ubicada dentro del Lote 4, puesto que concurrían los elementos del *corpus* y del *animus*, ya que, en provecho propio, destinaron esfuerzo, tiempo, trabajo y recursos económicos para que tal inmueble cumpliera con su función social. Añadió que el desalojo se materializó por Genaro César Güell Flórez, en calidad de Inspector Segundo de Reacción Inmediata del Distrito de Barranquilla, a pesar de las circunstancias particulares de la señora Zobeida Arrieta Arroyo y su núcleo familiar *-para lo cual alegó tener la calidad de desplazados como consecuencia del conflicto armado-*, desconociendo que ese inmueble era su lugar de residencia desde el 2005 y a la vez la unidad de explotación económica de donde derivaba el sustento suyo y de su familia, de modo que ese funcionario debió abstenerse de realizar el desalojo[11].

26. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía señaló que es propietaria del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 040-461119[12], tal y como se extrae de la escritura pública No. 103 de 29 de enero de 2010 y No. 810 del 12 de julio de 2010 y el certificado de tradición y libertad que se aportó con la contestación de demanda y, en esa condición, se encontraba legitimada para solicitar la diligencia de cumplimiento del amparo policivo para hacer cesar la perturbación de invasores en el inmueble de su propiedad. Agregó que no se demostró que el desalojo fuera arbitrario, pero que, de haberse acreditado tales hechos, no le resultaban imputables, toda vez que esa operación administrativa no fue llevada a cabo en el marco de sus competencias[13]. Por su parte, la Policía Nacional negó la existencia de un daño antijurídico, dado que el desalojo que adelantó la autoridad se realizó en cumplimiento de una decisión judicial *-amparo policivo-*, en la que no se presentó irregularidad alguna[14].

La decisión impugnada

27. El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B negó las súplicas de la demanda. Estimó que no se acreditó la configuración de un daño antijurídico, toda vez que los testimonios de los señores Alicia Bustos Ledezma -*Inspectora de Policía*- y Genaro Güell Flórez -*Inspector Segundo de Reacción Inmediata de Barranquilla*- coincidían con lo plasmado en el acta de diligencia de desalojo del 5 de junio de 2013, en cuanto a que se realizó en calma y no se maltrató a nadie y que se llevó a cabo en cumplimiento de la sentencia de amparo policivo dictada el 8 de septiembre de 2008 por la Inspección Quinta de Policía Urbana de Barranquilla, la cual fue confirmada el 17 de julio de 2009 por el jefe de la Oficina de Inspección y Comisarías del Distrito de Barranquilla. Además, indicó que no obraba en el expediente una sentencia proferida por la jurisdicción ordinaria en la que se declarara la prescripción adquisitiva de dominio, ni alguna otra prueba que acreditara la calidad de poseedores de los demandantes.

---

[11] Folios 979 a 1.004, c. 5.
[12] Que el folio de matrícula No. 040-461119 corresponde al lote 4B que nació a la vida jurídica de la división material del folio de matrícula No. 040-409421, y esta a su vez, de la división material registrada en el folio de matrícula con No. **040-389339 que corresponde al del Lote No. 04 el cual fue objeto de amparo policivo** dentro del expediente No. 023 de 2008 por parte de la Inspección Quinta Urbana de Policía de Barranquilla.
[13] SAMAI: actuaciones del Tribunal, índice 48.
[14] SAMAI: actuaciones del Tribunal, índice 47.

28. En igual sentido, indicó que los medios de convicción allegados no acreditaban los hechos aducidos en la demanda atinentes a la destrucción del estanque artesanal, los criaderos de animales, los sembrados y las plantaciones, y la sola afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia del daño resultaba insuficiente para tenerlo por acreditado, en tanto que resultaba indispensable que la parte demandante respaldara tales afirmaciones con el material probatorio necesario; de ahí que resultara inocuo analizar la imputación en el caso concreto, así como la configuración o no de una falla en el servicio[15].

II. EL RECURSO INTERPUESTO

29. El demandante cuestionó la decisión del Tribunal, al considerar que efectuó una errada valoración probatoria, pues omitió apreciar que en el acta de diligencia de desalojo del 5 de junio de 2013 se consignaron las mejoras y animales que se encontraron en la parcela *"El Gocén"* y que allí se realizaban actividades agrícolas y avícolas. Indicó que en las declaraciones rendidas por los señores Luis José Escorcia León y José Rafael Pérez Borja afirmaron que la señora Zobeida Arrieta Arroyo y su núcleo familiar ocupaban la parcela denominada *"El Gocén",* ubicada en el predio de mayor extensión conocido como Lote 4, respecto de la cual ejercía actos de señora y dueña, información que podía ser corroborada con lo plasmado en el acta contentiva de la diligencia de desalojo del 5 de junio de 2013, la escritura protocolaria y la declaración jurada extraprocesal de los señores Alirio Rueda Chaparro y Endinos Nayid Mórelo.

30. Señaló que no era cierto que la diligencia de desalojo se hubiera practicado en calma y no se maltratara a nadie, pues se realizó con la ayuda de un Escuadrón Móvil Antidisturbios -*ESMAD*-, el cual, para la época de ocurrencia de los hechos, estaba precedido por un actuar violento y su presencia en el lugar del desalojo implicaba, por sí mismo, un despliegue de violencia e intimidación física y psicológica y no resultaba razonable que los demandantes hicieran frente a un destacamento policial del ESMAD.

31. Además, sostuvo que el daño resultaba imputable a las demandadas bajo el título de imputación de falla del servicio, dado que el Inspector Segundo de Policía de Reacción Inmediata en compañía de la Policía Nacional y el ESMAD ejecutó la primera orden de desalojo cuando ya habían transcurrido casi seis meses desde que quedó ejecutoriada la sentencia de segunda instancia y ocho meses después de haberse decretado el *statu quo* en providencia del 31 de marzo de 2010, por lo que debió abstenerse de llevar a cabo la diligencia del 5 de junio de 2013, hasta que se resolviera el asunto ante la jurisdicción ordinaria[16].

32. Como no se decretaron pruebas en segunda instancia, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en los términos previstos en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011[17]. El Ministerio Público solicitó confirmar la

[15] SAMAI: actuaciones del Tribunal, índice 49.
[16] SAMAI: actuaciones del Tribunal, índice 52.
[17] Modificada por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. Dado que el recurso de apelación se interpuso el 7 de junio de 2023, al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones del CPACA con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021; ello, en atención a lo previsto en el artículo 86 de la misma norma. Artículo

sentencia de primera instancia, por cuanto los demandantes no acreditaron la calidad de poseedores y, aun habiéndose acreditado, ese solo hecho no era constitutivo de la prueba de un daño[18].

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

33. Sin que se observe causal de nulidad o vicio que impida dictar sentencia, procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado.

Objeto de la apelación

34. El marco del recurso interpuesto impone determinar si las pruebas que obran en el expediente acreditan los daños alegados por la parte demandante y si estos son pasibles de calificarse como antijurídicos. En caso afirmativo, se procederá a establecer si resultan imputables al extremo pasivo de la *litis.*

35. La Sala procede a reseñar los hechos probados relevantes para los fines de esta instancia.

36. De conformidad con los medios de convicción allegados, se acreditó que el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 040-389339, denominado *"Lote 4"* de 143 hectáreas más 5.942,52 M^2, estaba en cabeza, inicialmente, de la sociedad Cardenar Ltda. y, mediante escritura pública 462 del 31 de enero de 2005 de la Notaría Quinta del Círculo de Barranquilla se transfirió el dominio -*adjudicación por liquidación de sociedad comercial*- a Warehouse Overseas Enterprises Corp. Posteriormente, mediante escritura pública 0103 del 29 de enero de 2010 de la Notaría Once del Círculo de Barranquilla, la sociedad Warehouse Overseas Enterprises Corp. transfirió a título de compraventa el citado inmueble a favor de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía[19].

37. El 9 de mayo de 2008, Guillermo Cárdenas Peláez, actuando como tenedor-administrador y en nombre de la sociedad Warehouse Overseas Enterprises Corp., presentó querella policiva por perturbación del inmueble denominado *"Lote 4",* ubicado en jurisdicción del área rural -*municipio de Galapa*- del Distrito de Barranquilla, dado que un grupo de personas desconocidas obstaculizaron el paso a un topógrafo que había contratado para realizar unas mediciones, quienes le manifestaron que *"por allí no podía hacer mediciones porque ellos estaban pelando esas tierras"*[20].

---

247. *"Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:*
"(…)
"5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, ***no habrá lugar a dar traslado para alegar****. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso"* (negrilla fuera del texto).

[18] SAMAI: índice 9.

[19] A través de escritura pública 0810 del 12 de julio de 2010 de la Notaria Once del Círculo de Barranquilla, se realizó la división material del citado inmueble en dos lotes de terreno, denominados Lote 4A -*matrícula 040-461118*- y Lote 4B -*matrícula 040-461119*-. Certificados de tradición y libertad y escrituras públicas obrantes a folios 53, c.1, 564 a 566, c. 2 y estudio de títulos visible a folios 567 a 575, c. 2.

[20] Folios 48 a 51, c. 1.

38. A través de Resolución No. 006 del 10 junio de 2008, el corregidor de Juan Mina avocó el conocimiento de la referida querella policiva y fijó el 11 de julio de 2008 para llevar a cabo la diligencia de inspección ocular sobre el inmueble referido[21]. Mediante oficio del 24 de junio de 2008 el corregidor solicitó apoyo a la Policía Nacional – Subestación de Juan Mina para la vigilancia del predio, dadas las constantes amenazas de invasión[22]. Por medio de oficio 1134 del 2 de julio del mismo año, el Corregidor de Juan Mina remitió el expediente del amparo policivo a la Oficina de Centros Locales para la Convivencia y Seguridad de Barranquilla al encontrar que el inmueble se encontraba por fuera de su competencia territorial[23].

39. Mediante auto del 3 de julio de 2008, la Inspección Quinta de Policía Urbana de Barranquilla avocó el conocimiento del proceso de amparo policivo por perturbación a la posesión radicado bajo número 023-2008 y, a su vez, dispuso mantener la fecha para efectuar la diligencia de inspección ocular sobre el inmueble *"Lote 4"*[24]. El 11 de julio de 2008, la Inspección referida llevó a cabo la diligencia de inspección ocular, en la cual el abogado Milton Ramón Vargas Colina manifestó oponerse en representación de varias personas que alegaban posesión sobre el inmueble. En el acta no se registraron los nombres de los aquí demandantes. Además, el inspector entregó a los peritos el cuestionario que debían absolver, en el cual solicitó: **(i)** verificar las medidas y linderos del predio; **(ii)** manifestar si se observan actos perturbadores en él y en qué consisten; **(iii)** establecer si se observan actos posesorios y de qué tipo[25].

40. El 24 de julio de 2008, se realizó la entrega del informe pericial[26] con las respuestas a los interrogantes planteados, así:

> **(i)** Se realizó la identificación del inmueble, como un globo de mayor extensión, que forma parte de los predios antes llamados *"Los Pericos"* y *"La Montana"*, los cuales fueron englobados en uno solo, y que linda con los Lotes 1 y 3, se especificaron sus medidas y características;
>
> **(ii)** Consideraron que existían actos perturbadores, en tanto que dentro del predio se encontraron una *"serie de cambuches"*, elaborados para vigilar el proceso de carbón, *"donde apreciamos que* ***no existe permanencia fija de los que han construido, la permanencia en ellos es transitoria*** *y la mayor parte de ellos se encuentran ocultos dentro de la maleza, en forma clandestina"* (se resalta), los cambuches están elaborados en madera recolectada del mismo predio con cubierta plástica de color negro [se anexa foto] y gran parte de ellos son recientes [madera recién cortada], el plástico es nuevo y se observaron sembrados recientes de distintas hortalizas y frutas y no se encontraron arbustos frutales. Adicionalmente, se indicó:
>
> *"(…)* ***no existen propiamente asentamientos humanos dentro del predio, no hay ninguna clase de servicios públicos domiciliarios, y cabe anotar que no***

[21] Folios 61 y 62, c. 1.
[22] Folio 68, c. 1.
[23] Folio 70, c. 1.
[24] Folio 73, c. 1.
[25] Folios 77 a 81, c. 1.
[26] Folios 85 a 97, c. 1.

se dan las condiciones básicas para vivir*… existe movimiento de rastrojos, tal como se puede verificar en las diferentes tomas aportadas"* (se destaca).

(iii) Manifestaron que sus análisis no estaban llamados a determinar si existían o no actos posesorios, en tanto que ello constituía un estudio jurídico y, por ende, el operador judicial era el llamado a identificarlos con la información brindada en el informe; sin embargo, indicaron que no se configuraban los elementos propios de una posesión [*animus* y *el corpus*], puesto que los actos que observaron no eran permanentes, la residencia era *"inestable, ocasional y transitoria"* y se trataba de una incursión *"escondida y clandestina de personas ajenas al predio".*

41. A través de oficio del 4 de agosto de 2008, el inspector quinto declaró la firmeza de la prueba pericial presentada, en tanto que no se solicitó su adición ni aclaración ni fue objetado por las partes[27]. Mediante proveído del 25 del mismo mes y año se cerró el período probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión[28] y, ese mismo día, se dictó orden de Policía a efectos de mantener el *statu quo*, con el fin de evitar que se perturbara el derecho de posesión.

42. A través de Resolución 0239 del 8 de septiembre de 2008, la Inspección Quinta de Policía Urbana de Barranquilla concedió el amparo policivo solicitado por Guillermo Cárdenas Peláez y ordenó: **(i)** a los señores Rancy Gómez Mejía, Martina Padilla Cuadros, Roberto Rafael Yépez Meza, Wikman Mercado Fuentes, Orlando Eliécer Jiménez Acosta, Andrés Ortega Sierra, Alfredo Rafael Arroyo Vargas, Roberto Rafael Martínez García, Luis Alberto Pérez García, Inocencio José Torres Gómez, Leandro Valderrama Caicedo [no se menciona a los aquí demandantes] y demás personas indeterminadas, que cesen cualquier acto de perturbación contra el predio objeto de la *litis,* cuya posesión y/o tenencia ostenta el señor Guillermo Cárdenas Peláez; **(ii)** volver a las cosas al estado en que se encontraban antes de producirse la perturbación y, **(iii)** al querellante, hacer el respectivo cerramiento del *"Lote 4".*

43. En apoyo de esta decisión, el inspector sostuvo que del informe pericial practicado se extraía que no era cierto que los querellados -*opositores en la diligencia de inspección ocular*- llevaran más de 10 años de estar habitando y explotando económicamente el inmueble, a lado de lo cual indicó que la invasión era clandestina, ya que ocupantes se ocultaban en medio de la maleza, precisamente para no ser desalojados. En relación con un acuerdo conciliatorio aportado como prueba, en el que aparecía el nombre de algunos de los querellados, donde se les transfería el dominio de una parte de un predio, precisó que el plano que se adjuntó como anexo correspondía a la distribución de los Lotes 1, 2, 3 y 4, cuya propietaria era Cardenar Ltda., sociedad que se liquidó y dio lugar a la división de sus activos entre sus socios, en especial a la sociedad Warehouse Overseas Enterprises Corp, propietaria del Lote 4, que estaba siendo representada por el querellante y, por tanto, tal documento no confería merito para demostrar la posesión por parte de los querellados.

[27] Folio 99, c. 1.
[28] Folio 124, c. 1.

44. El abogado Milton Vargas Colina, como apoderado de los referidos querellados, interpuso recurso de apelación contra esa decisión[29], las partes presentaron las alegaciones finales y, mediante providencia del 17 de julio de 2009, la Oficina de Inspección y Comisarías del Distrito de Barranquilla confirmó la Resolución No. 239 del 8 de septiembre de 2008[30]. Esta decisión fue notificada por edicto fijado el 24 de julio de 2009[31]. A través de auto del 21 de agosto de 2009 el jefe de la Oficina de Inspección y Comisarías del Distrito de Barranquilla designó al Inspector de Policía de Reacción Inmediata, para que *"se sirva continuar con el procedimiento de acuerdo con lo de su competencia"*[32] y, por medio de oficio del 24 de agosto de 2009, el Inspector Robinson Navarro Casallas *"acoge la comisión asignada"* y fija el día 1º de septiembre del mismo año para *"materializar la Diligencia de la Comisión (sic) asignada"*[33], la cual, según se relaciona en las providencias y memoriales obrantes en el proceso policivo fue llevada a cabo; sin embargo, no obra acta de la misma.

45. En mayo de 2010, siendo ya titular del derecho de dominio sobre el Lote 4, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía[34] solicitó a la Inspección de Policía de Reacción Inmediata el cumplimiento del amparo policivo decretado en el marco del proceso 023-2008, dado que, si bien en diligencia del 1º de septiembre de 2009 se llevó a cabo la diligencia de desalojo, nuevamente personas indeterminadas *"entran al predio, instalan cambuches, queman y talan árboles, colocan cercados de alambre de púa, amenazan a las personas que se encuentran en el lote y luego se retiran, causando con ello intranquilidad y zozobra"*[35].

46. El 26 de mayo de 2010, la Inspección de Reacción Inmediata de Barranquilla llevó a cabo la diligencia de seguimiento y control de cumplimiento de la Resolución 239 del 8 de septiembre de 2009, en la cual se realizó un recorrido del inmueble y se hallaron *"cambuches en madera",* los cuales no tenían paredes, ni divisiones y unos están habitados y otros desocupados. Varias de las personas allí encontradas eran reincidentes, por lo que el inspector les solicitó recoger sus pertenencias, a lo cual accedieron voluntariamente y, seguidamente, se procedió a desmontar los cambuches. En el acta se consignó que la presencia de la Inspección de Reacción Inmediata en el predio no obedecía a *"una diligencia policiva en sí, puesto que esta se dio en fecha anterior… ahora estamos verificando que esa orden de policía… que se materializó en septiembre de 2009"* está siendo desacatada, por lo que se exhortó a todos los presentes a salir del predio, *"ya que este va a ser cercado y limpiado para obras que aquí se van a levantar".* En dicha diligencia tampoco figuran los nombres de los aquí demandantes[36].

[29] Folios 162 a 167, c. 1.
[30] Folios 179 a 181, c. 1.
[31] Folio 182, c. 1.
[32] Folios 185 a 187, c. 1.
[33] Folio 188, c. 1.
[34] Se recuerda que mediante escritura pública 0103 del 29 de enero de 2010 de la Notaría Once del Círculo de Barranquilla, se perfeccionó la compraventa entre Warehouse Overseas Enterprises Corp. Y dicha entidad -*ver párrafo 27 del proyecto*-
[35] Folios 205 a 211, c. 1.
[36] Folios 2018 a 222, c. 1.

47. Pasados dos años, el 4 de julio de 2012, la apoderada del querellante inicial –*Guillermo Cárdenas Peláez–,* solicitó, nuevamente, la verificación del *statu quo* en el inmueble denominado Lote 4[37]. El 12 del mismo mes y año, el Inspector Quinto Urbano de la Policía de Barranquilla se constituyó en audiencia pública para la verificación los hechos presentados en torno al mentado Lote 4. En esa diligencia, se procedió de la misma manera que en la del 26 de mayo de 2010 y el acta fue suscrita por el Inspector Quinto, la apoderada del querellante, los apoderados de varios invasores, el representante del Ministerio Público y otros; sin embargo, no quedó registro ni se demostró que los demandantes en este asunto estuvieran allí presentes[38].

48. Ante el desacato y reincidencia de los actos invasores en el Lote 4, el 5 de junio de 2013 el Inspector Segundo de Policía de Reacción Inmediata del Distrito de Barranquilla, en virtud de la solicitud de cumplimiento de sentencia de amparo policivo elevada por la apoderada del señor Guillermo Cárdenas Peláez, se constituyó en audiencia pública, en la cual estuvieron presentes: **(i)** la Inspectora Primera de Apoyo; **(ii)** el representante del Ministerio Público; **(iii)** un comisario de familia; **(iv)** una trabajadora social; **(iv)** miembros de la Policía Nacional y del ESMAD a cargo del mayor Andrés Mantilla. En el acta de dicha diligencia quedó registrado el recorrido que realizaron las autoridades para la verificación de los actos perturbadores, para lo que interesa al caso, se consignó que (se transcribe de manera literal):

> *"(…) Acto seguido el despacho ordena seguir con el recorrido por el predio encontrándose con una mejora en block comercial tipo samo con cubierta en láminas de zinc y otro cambuche en madera con cubierta en plástico verde y negro, nos recibe una persona* ***ZOBEIDA ARRIETA ARROYO****, con C.C… de Magangué (Bol) a quien el despacho* ***le hace saber el motivo de la diligencia*** *y* ***le insta a que desocupe de manera voluntaria el inmueble, y quien manifiesta que ella es desplazada.***
>
> *"De igual manera, el despacho deja constancia que* ***se encontraron animales como 5 vacas****,* ***un criadero de gallinas****.* ***La señora manifiesta que son 70 gallinas, 3 pavos y unas 50 gallinas aproximadamente criollas, 1 pozo calicante de 10 MTS*** *aproximadamente. Una vez desmontado el cambuche se continua con el recorrido…"*[39] (negrilla añadida).

49. Terminado el recorrido del inmueble, se deja constancia de la siguiente información (se transcribe literalmente):

> *"(…) el despacho, una vez desocupado el inmueble objeto de esta diligencia y desmontados todos los cambuches, le hace entrega material del mismo a la apoderada de la parte querellante… conminándola para que en el menor tiempo posible proceda al encerramiento y cercado del mismo, y asimismo previene una vez mas a los ocupantes del predio y demás personas indeterminadas para que se abstengan de ocupar nuevamente el predio y en esa forma reincidir una vez más en la violación del amparo policivo concedido por la Inspección Quinta de Policía Urbana en el año 2008. Y además le pone de presente que tales actos constituyen el hecho punible de invasión y edificación establecido en el Código Penal… Acto*

[37] Folios 193 a 197, c. 1.
[38] Folios 197 a 204, c. 1.
[39] Folios 223 a 229, c. 1.

seguido, la Dra. MERY BENÍTEZ ROMERO MANIFIESTA que recibe el inmueble a satisfacción…"[40].

50. Adicionalmente reposa en el expediente el testimonio de Alicia Bustos Ledesma[41], quien manifestó ser inspectora de Policía desde 1997 y llevó a cabo la diligencia del 26 de mayo de 2010 en el denominado Lote 4 (Tamarindo II), manifestó que ese día se realizó la diligencia con acompañamiento del Ministerio Público y la Comisaría de Familia por si había menores de edad. Señaló que al llegar al predio se encontraron en total 23 personas, cuyos nombres quedaron registrados en la respectiva acta, y unos cambuches, se dejó constancia de que ahí no vivía nadie, se les informó a los ocupantes del amparo policivo y ellos se retiraron voluntariamente. Precisó que ella no estuvo a cargo del procedimiento policivo como tal, ya que eso le había correspondido a la Inspección Quinta Urbana de Policía, *"a mí me tocó hacer un cumplimiento de sentencia",* en la cual no se maltrató a nadie; de hecho, siempre estuvo presente el comisario de familia. A continuación leyó los nombres de las personas que fueron retiradas ese día del predio y no se nombró a la señora Zobeida Arrieta ni al señor Adolfo Antonio Escobar Zúñiga. Sobre los cultivos o actividades de explotación dijo que había visto *"matas de patilla, algunos sembrados de ají que estaban pequeños, algunas maticas de maíz y los semilleros apenas brotando*" y que no había ninguna clase de animales.

51. Asimismo, obra en el expediente el testimonio de Genaro César Güell Flórez, quien manifestó ser el inspector de policía que llevó a cabo la diligencia del 5 de junio de 2013, en cumplimiento de un fallo proferido por la Inspección Quinta de Policía, el cual se había proferido desde el 2008, decisión que hacía tránsito a cosa juzgada y se mantenía vigente hasta que un juez decidiera otra cosa. Afirmó que, en el mes de mayo de 2013, la dirección general, a cargo de Ricardo Cantillo y por comisión, le hizo llegar la orden para que continuara con el trámite respectivo. Adujo que en la diligencia se encontraron unos cambuches y para el desalojo no se ejerció la fuerza ni se utilizó violencia de ningún tipo, sino que se respetó el debido proceso de quienes se encontraban allí. Dijo que en esa diligencia una de las invasoras de nombre Cecilia Rodríguez manifestó que estaba *"cuidándole"* a un señor llamado Luis Escorcia. A la pregunta de si estaba siendo investigado penal o disciplinariamente, contestó que no se había formulado ninguna denuncia penal en su contra, y que el señor Luis Escorcia León había presentado una querella que dio lugar a que fuera investigado en un proceso disciplinario, pero terminó archivado[42].

52. De conformidad con el artículo 211 del Código General del Proceso el juez debe analizar los testimonios de acuerdo con las circunstancias de cada caso y deberá valorar con mayor severidad y reserva aquellos que puedan considerarse sospechosos por circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, debido al parentesco, dependencias, intereses u otras causas. Si bien los señores Alicia Bustos Ledesma y Genaro César Güell Flórez para la época de los hechos tenían un vínculo con el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, entidad demandada en este asunto, no es posible deducir, por este solo hecho, la existencia

[40] Ibidem.
[41] Audiencia de pruebas llevada a cabo el 23 de octubre de 2018, folios 653 a 659, c. 5.
[42] Continuación de la audiencia de pruebas -28 de febrero de 2019- (folios 826 B a 830, c. 5).

de interés o animosidad suficiente que altere sus versiones de los hechos o para catalogarlos como sospechosos pues, precisamente, ese vínculo con la entidad les permitió conocer del caso bajo análisis de forma directa, ya que en ejercicio de sus funciones adelantaron las correspondientes diligencias[43]. Además, sus dichos resultan coherentes entre sí y con lo consignado en las actas de las diligencias realizadas el 26 de mayo de 2010 y el 5 de junio de 2013 y otros documentos allegados; de ahí que se consideren idóneos para esclarecer las circunstancias que rodearon los hechos objeto de análisis.

53. De otro lado, rindieron testimonio los señores Luis José Escorcia León y José Rafael Pérez Borja, el primero que representaba los intereses de uno de los ocupantes del Lote 4 -*Álvaro Ramírez Cano*- y el segundo que fue desalojado en varias de las diligencias de cumplimiento del amparo policivo.

54. El primero de ellos manifestó que conocía a los demandantes porque residían en una porción de tierra dentro del Lote 4, donde también trabajaban la tierra y realizaban *"asambleas"* y que hubo una primera diligencia que la practicó la doctora Alicia Bustos, en la que se ordenó el cerramiento del lote y colocar unas garitas. Indicó que los procesos policivos que se habían llevado a cabo en ese sector *"preocupan a los defensores de derechos humanos"*, y que por esos hechos se habían presentado las correspondientes denuncias, pues él representaba a las víctimas del conflicto armado y en especial a uno de los *"poseedores".* Afirmó que los derechos de la señora Zobeida Arroyo habían sido vulnerados, *"que ella fue víctima de la violencia, siendo desplazada, por lo que existe vulneración a sus derechos constitucionales".* Además, se le preguntó por qué los nombres de los demandantes no figuraban en las actas de los primeros desalojos y tampoco fueron mencionados por la inspectora Alicia Bustos Ledesma, frente a lo cual respondió: *"(…) ella solo inspeccionó a la parte primera del lote (sic) 4. Ella limitó el lote y no identificó a las personas que estaban en la diligencia de 5 de junio de 2013"*[44].

55. Por su parte, el señor José Rafael Pérez Borja indicó que conocía a los demandantes porque él pasaba por la parcela de ellos cuando iba a buscar agua *"a donde un vecino que teníamos allá, que tenía una manguera porque no teníamos agua",* pero que a los hijos y a los nietos no los conoció porque *"ellos iban poco por allá"* y que él se encontraba asentado en el mismo lote, pero un área distinta, en frente de la parcela de ellos, *"ese lote que teníamos nosotros era cerca de 43 hectáreas"* y allí había 16 campesinos, aproximadamente. Afirmó que la parcela de los demandantes tenía 2 hectáreas y allí habían sembrados de yuca, plátano, tenían reses, dos jagüeyes de peces, un criadero de gallinas, pavos y patos. Afirmó que él tenía 12 años de estar ahí en el Lote 4 y que cuando se asentaron no sabían a quién pertenecía ese globo de terreno, pero que nunca los molestaron hasta que hubo interés por esas tierras. Más adelante, dijo que ellos [refiriéndose a los demandantes], vivían en Barranquilla y al que *"tenían allá era el papá"* y, por eso,

[43] Al respecto, vale reiterar que conforme lo ha manifestado esta Corporación, los testimonios que resulten sospechosos no pueden desecharse de plano, sino que deben ser examinados y valorados con mayor recelo, de cara a las demás pruebas que reposen en el expediente y de acuerdo con las circunstancias propias de cada asunto litigioso. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera., sentencia del 28 de febrero de 2011, expediente: 20.262.
[44] Folios 660 a 663, c. 5.

iban casi todos los días *"si no iba Adolfo iba la señora porque como tenían al papá cuidando allá".*

56. En relación con las circunstancias que rodearon la diligencia, sostuvo que la realizaron el 5 de junio de 2013 a las 9 a.m. con soporte en *"un papel que tenía dos años de vencimiento de un desalojo que habían hecho… lo hicieron ellos, la misma policía, y los mismos inspectores y las mismas abogadas".* Además, el magistrado conductor del proceso le preguntó: díganos si usted *¿ha instaurado o presentado algún tipo de demanda de igual manera como lo ha hecho aquí la señora Zobeida Arrieta ante la jurisdicción contencioso-administrativa?*

> Contestó: *"Es que yo la demanda única que les digo que he hecho fue la demanda que hice, que hice en la fiscalía nada más, yo no hice más demandas, yo no he hecho más demandas en ninguna parte, cuando ya nosotros nos sacaron toditos entonces fue que nos encontramos con el doctor (señala con la mano al doctor Nolberto Larrada) fue que lo buscamos nosotros para que nos orientara porque nosotros nunca hemos, es decir, primeramente, yo nunca he estado con problemas con el gobierno en nada (sic)".*

57. Respecto de este último testimonio, la Sala advierte que se considera como sospechoso y no tiene el mérito necesario para conferir certeza sobre los hechos que narra, por las siguientes razones:

(i) En la diligencia de cumplimiento del fallo de amparo policivo practicada el 5 de junio de 2013, el señor José Rafael Pérez Borja reconoció que esa no era su residencia, sino que trabajaba la tierra, que conocía del amparo policivo existente sobre el predio y que ya había sido desalojado en tres ocasiones, lo que lo hacía ser un reincidente en conductas ilegales. Así quedó consignado en el acta (se transcribe en forma literal, con errores incluidos):

> *"(…) el señor que nos atendió procede a identificarse como José Rafael Pérez Borja, con C.C…. de Sincelejo quien manifiesta: primeramente, me fue a buscar el señor [ilegible] al barrió 29 de julio, duré 4 años trabajando la tierra allá, después nos fue a buscar para que* ***le trabajáramos aquí unos 10 años****,* ***ya que él no iba a utilizar esta tierra****,* ***y he sido desalojado 3 veces****, me tumbaron el rancho de allá, de allá me vine para acá dañándome los cultivos. Me puso cuando las casas se estaban cayendo y arreglé la casa aquella (señalando hacia enfrente) y de allá me sacaron también. Hasta hoy que vienen hacerme este desalojo.* ***Tuve conocimiento de un amparo policivo****, pero no sé de qué fecha. Este despacho analizando que el señor ha sido desalojado 3 veces del predio y manifiesta conocer del amparo policivo sobre el mismo* ***lo conduce a un estado de reincidencia en esta clase de conducta****, por lo que le es aplicable también el art. 239 del Código Departamental de Convivencia Ciudadana, por lo anterior y en cumplimiento de la orden del amparo policivo anterior ordena la desocupación y desmonte del cambuche en donde nos encontramos"*[45] (se resalta).

(ii) Su declaración es imprecisa e incurre en varias contradicciones, pues inicialmente aseguró que conocía a los señores Zobeida Arrieta y Adolfo Escobar porque ellos residían en una parcela al frente de la de él y que pasaba por ahí a buscar agua donde un vecino, porque no tenían agua. Pero,

[45] Folios 223 a 229, c. 1.

posteriormente, sostuvo que ellos no vivían ahí en la parcela, sino que iban frecuentemente por los cultivos y animales que tenían allí y que quien estaba a cargo era el papá, sin precisar al papá de quién se refería. En la declaración afirmó que llevaba 12 años de estar ejerciendo actos posesorios sobre una cuota parte del Lote 4, pero en el acta de la diligencia de desalojo quedó registrado que manifestó que un señor lo había llamado para que trabajara la tierra, ya que él no iba a explotarla. Al rendir el testimonio dijo que por tales hechos había presentado una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y en los documentos aportados al proceso se anexaron quejas ante la Procuraduría y denuncias ante la Fiscalía, pero en ninguno figura él como denunciante.

(iii) En la audiencia de pruebas se le preguntó si había instaurado demanda *"de igual manera como lo ha hecho aquí la señora Zobeida Arrieta ante la jurisdicción contencioso-administrativa?* y de manera categórica respondió que no*,* que solo *"la de la Fiscalía",* cuando lo cierto era que sí adelantaba ante ese mismo Tribunal Administrativo un proceso de reparación directa por los mismos hechos, y que quien lo representaba era el mismo apoderado de quienes aquí fungen como demandantes, pues así lo puso de presente el apoderado de la Policía Nacional, quien tachó al testigo con fundamento en el artículo 210 de Código General del Proceso, tacha que coadyuvó el apoderado de la Caja de Vivienda Militar y de Policía y el del Distrito[46].

(iv) Lo anterior demuestra un evidente interés del testigo en las resultas del proceso, lo que pone en duda su imparcialidad como declarante, más aún cuando se encuentra probado que la señora Zobeida Arrieta Arroyo fungió como testigo en el proceso que adelantó el señor José Rafael Pérez Borja en contra de las entidades aquí demandadas -*a quien le negaron las pretensiones en ambas instancias*[47]- y así lo puso en evidencia el apoderado de los referidos accionantes en el escrito contentivo de los alegatos de conclusión de primera instancia de este proceso, motivos suficientes para prescindir de las declaraciones de este testigo por considerarlo sospechoso.

Falta de legitimación en la causa por activa para reclamar los perjuicios derivados de la supuesta pérdida de la posesión

58. La legitimación material en la causa por activa consiste en la titularidad del derecho subjetivo o el interés legítimo que se invoca y se pretende proteger frente a la parte demandada. Se trata de una cuestión propia del derecho sustancial y no del procesal[48], por cuanto alude a la pretensión que se debate en el litigio y su ausencia constituye motivo para decidir la demanda adversamente frente al

[46] Folios 767 a 769, c. 5. De hecho, en los alegatos de conclusión de la primera instancia, el apoderado de la parte demandante para apoyar sus argumentos transcribió la supuesta declaración que había rendido la señora Zobeida Arrieta en la audiencia de pruebas, cuando en este proceso ni siquiera se decretó como prueba un interrogatorio de parte y la misma fue rendida dentro del proceso donde funge como demandante el señor José Rafael Pérez Borja (folios 979 a 1.004, c. 5).
[47] Consultado en la página de acceso al público de la Rama Judicial -Consulta de Procesos Nacional Unificada- y la plataforma SAMAI.
[48] La legitimación material en la causa requiere establecer la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda.

demandante, por carecer de la titularidad del derecho que reclama. Por tanto, únicamente es predicable respecto de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar al ejercicio de la acción.

59. El análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe o no una relación de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que esta invoca o la defensa que aquella propone, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra.

60. En esos términos, la legitimación en la causa corresponde a un elemento necesario para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídico procesal, supone ser el sujeto llamado a responder a partir de la relación jurídica sustancial por el derecho o interés que es objeto de controversia.

61. En el presente caso, los demandantes pretenden que se declare patrimonialmente responsables a las entidades accionadas, por los perjuicios causados por la afectación de su derecho de posesión sobre la parcela que denominaron *"El Gocén"*, ubicada dentro del predio de mayor extensión conocido como *"Lote 4",* como consecuencia de la diligencia de desalojo practicada el 5 de junio de 2013 por la Inspección Segunda de Policía de Reacción Inmediata de Barranquilla.

62. En las distintas etapas del proceso, los demandantes invocaron la calidad de poseedores del mencionado bien e hicieron consistir uno de los daños padecidos en la *"irrecuperabilidad"* de los actos posesorios que habían ejercido durante diez años, antes de que practicaran la diligencia de desalojo ya referida.

63. La prescripción adquisitiva, o usucapión, es un *modo de adquirir las cosas ajenas* a través del ejercicio prolongado e ininterrumpido de hechos posesorios -*artículo 2.512 Código Civil*[49]-, en los términos del artículo 762 *ibidem*[50], es decir, mediante la confluencia en una misma persona de dos elementos: la aprehensión física o material de un bien determinado (*corpus*), y el ánimo de comportarse como señor y dueño de aquello que se está detentando materialmente (*animus domini*).

64. El *corpus* es un hecho externo y físico; mientras que el *animus domini* es un elemento netamente volitivo que, por lo mismo, solo puede constatarse una vez se exterioriza con precisas e indudables conductas posesorias y, por tanto, el poder y control que se ejercen sobre la cosa -*mediante actos como los señalados en el*

---

[49] *"**ARTÍCULO 2512. <DEFINICIÓN DE PRESCRIPCIÓN>.** La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales".*
[50] *"**ARTÍCULO 762. <DEFINICIÓN DE POSESIÓN>.** La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él".*

artículo 981 ejusdem[51]-, deben ir acompañados, necesariamente, de la firme convicción del poseedor de estar actuando en nombre y en provecho propios, exclusivamente y no reconocer dominio ajeno.

65. Con fundamento en el artículo 2.342 del Código Civil[52], la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha establecido que el poseedor se encuentra legitimado para solicitar el resarcimiento de los perjuicios que se causen a su derecho[53]. Para efectos de resolver el caso concreto, ha de precisarse que la posesión se deslinda con absoluta nitidez de la mera tenencia. Acorde con ello, son eventos ajenos a la posesión la simple aprehensión física de un bien del que se reconoce dominio ajeno; también la mera presencia física que se ejerce en nombre y representación o en beneficio de otro[54].

66. Para acreditar tal calidad, los demandantes aportaron la protocolización del acta No. 1856 del 7 de febrero de 2013 *-3 años y 6 meses después de haberse concedido el amparo policivo a favor del señor Guillermo Cárdenas Peláez-,* ante la Notaría Segunda del Círculo de Barranquilla, en los términos previstos en el artículo 299 del CPC, contentiva de las declaraciones juradas extraprocesales de los señores Alirio Rueda Chaparro y Edinson Nayid Mórelo[55], en las que manifestaron que conocían de vista y trato a los señores Adolfo Antonio Escobar y

---

[51] *"**ARTÍCULO 981. <PRUEBA DE LA POSESIÓN DEL SUELO>.** Se deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión".*

[52] *"**ARTICULO 2342. <LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA INDEMNIZACIÓN>.** Puede pedir esta indemnización no sólo el que es dueño o poseedor de la cosa sobre la cual ha recaído el daño o su heredero, sino el usufructuario, el habitador, o el usuario, si el daño irroga perjuicio a su derecho de usufructo, habitación o uso. Puede también pedirla, en otros casos, el que tiene la cosa, con obligación de responder de ella; pero sólo en ausencia del dueño".*

[53] *"Ahora bien, no cabe duda a la Sala de que el poseedor de un bien está legitimado en la causa para solicitar la indemnización del perjuicio causado como consecuencia de la ocupación permanente o transitoria de un inmueble por causa de trabajos públicos. En efecto, si bien aquél no es titular del derecho de propiedad, tiene otro derecho digno de tutela, reconocido y regulado por el legislador civil en su contenido, sus efectos y su forma de protección. Así lo ha reconocido esta misma Sala, en fallos anteriores, y ha recurrido, en algunos de ellos, a la prescripción contenida en el artículo 2342 del Código Civil, según la cual puede pedir la indemnización 'no solo el que es dueño o poseedor de la cosa sobre la cual ha recaído el daño o su heredero, sino el usufructuario, el habitador, o el usuario, si el daño irroga perjuicio a su derecho'".* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 11 de marzo de 2004, exp. 12.289.

[54] *"(…) el que tiene el ánimo de señor o dueño sin la tenencia de la cosa, el animus sin el corpus, o el que tiene el corpus sin el animus, **no poseen en el concepto legal**. Al uno le falta el elemento exterior y material de la posesión; quizás su ánimo implica una fundada pretensión a la propiedad, pero no pasará de un acto interno, no atendible mientras no se afirme con el ejercicio de la acción reivindicatoria. En cuanto al otro, su situación tiene una semejanza aparente con la del poseedor, desde que se halla en contacto físico con la cosa; pero carece de toda significación jurídica al faltarle la voluntad del tenedor de la cosa".* CLARO SOLAR, Luis. *Explicaciones de derecho civil chileno comparado* – Tomo VI - Volumen III, De Los Bienes. Editorial Jurídica de Chile, Santiago. 1979, p. 461

[55] De acuerdo con lo previsto en el artículo 188 del Código General del Proceso, en concordancia con el artículo 1º del Decreto 1557 de 1989, las declaraciones extrajuicio son las manifestaciones que una persona realiza sobre determinado hecho de forma libre, voluntaria y bajo la gravedad de juramento ante un notario o alcalde, para efectos judiciales o extrajudiciales. Aunque tales declaraciones se aportan al proceso en escritos, su contenido se limita a la apreciación subjetiva de terceros respecto a un hecho y, por tal razón, comparte una naturaleza testimonial (CSJ SL, 17 mar. 2009, rad. 31.484, reiterada en CSJ SL17468-2014 y CSJ SL 1853-2021). Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que con la entrada en vigor del Código General del Proceso –*estatuto aplicable al presente caso*- la ratificación de las declaraciones extrajuicio solo es necesaria cuando la parte en contra de quien se aduce la solicita, de conformidad con lo regulado en el artículo 222 de ese Código y que aunque los testimonios consten por escrito, como sucede con los hechos consignados en las declaraciones extrajuicio y se aporten así al expediente, la forma de materializarlos no los convierte en una prueba documental, pues lo relevante es la información declarada por el testigo en relación a los hechos sobre los que se le indaga; por ello, si la contra parte no alegó alguna circunstancia que afectara la imparcialidad de los declarantes ni formuló su tacha, el juez deberá apreciar sus declaraciones conjuntamente con las demás pruebas allegadas.

Zobeida Arrieta Arroyo, quienes *"vienen en posesión de un lote de terreno desde el año 2003, tienen la posesión material de un lote de terreno y su respectiva mejora, ubicado El Tamarindo II* (sic) *en jurisdicción del municipio de Galapa, departamento del Atlántico"* y que dicha posesión ha sido ejercida de manera pública, pacífica e ininterrumpida, con ánimo de señores y dueños, *"sin que persona o autoridad alguna lo (a) molestara"*[56].

67. Además, aludieron al testimonio del señor Luis José Escorcia León, quien conforme se acreditó, aseguró que los demandantes residían en una parcela dentro del Lote 4 -*de mayor extensión*-, donde también ejercían actividades productivas y que los conoció porque él era defensor de las víctimas del conflicto armado y en ese lote se realizaban asambleas para tratar los temas relacionados con la protección de sus derechos.

68. Al cotejar las referidas pruebas con los demás elementos de convicción decretados y practicados, estima la Sala que no ofrecen el mérito suficiente para considerar acreditada la calidad de poseedores que invocan los demandantes para reclamar el daño consiste en la pérdida de la posesión.

69. Lo anterior, dado que en las declaraciones de Alirio Rueda Chaparro y Edinson Nayid Mórelo -*contenidas en el acta No. 1856 del 7 de febrero de 2013 protocolizada por los demandantes*-, se aduce que los señores Zobeida Arrieta y Adolfo Antonio Escobar ejercían actos posesorios desde el 2003, de manera *"pública, pacífica e ininterrumpida"* y que no habían sido molestados por ninguna persona ni autoridad, afirmaciones que se desvirtúan con lo probado en el marco del proceso policivo 023-2008, en el cual, desde mayo desde 2008, el señor Guillermo Cárdenas, en calidad de administrador y representante de la sociedad titular del derecho de dominio sobre ese inmueble, presentó una querella por perturbación a la posesión y desde el 11 de julio de 2008 las autoridades locales ingresaron al predio para practicar una diligencia de inspección ocular y verificar los hechos alegados en dicha querella, seguida de varias diligencias que se realizaron en Lote 4 y que implicaron una disputa en punto a la tenencia y disfrute de éste.

70. En julio de 2008 se realizaron por parte de los peritos las mediciones del predio y la verificación de los actos de perturbación; el 25 de agosto de 2008 se dictó una orden de Policía a efectos de mantener el *statu quo*, con el fin de evitar que se perturbara el derecho de posesión a favor del querellante, el 8 de septiembre de 2008 se ordenó a unos ocupantes determinados [donde no figuran los aquí demandantes] y demás personas indeterminadas cesar *"cualquier acto de perturbación contra el predio objeto de la litis, cuya posesión y/o tenencia ostenta el señor Guillermo Cárdenas Peláez";* el 17 de julio de 2009 se confirmó dicha decisión, a pesar de las oposiciones y pruebas aportadas por los ocupantes [donde tampoco aparecen los aquí demandantes]; el 1° de septiembre de 2009, el 26 de mayo de 2010 y el 12 de julio de 2012 se llevaron a cabo diligencias de desalojo para dar cumplimiento a la orden de amparo decretado en ambas instancias del proceso policivo y en ninguna de ellas estuvieron presentes los demandantes, a

[56] Folios 42 a 65, c. 1.

pesar de que afirman que desde el 2003 ejercían la posesión de 2 hectáreas del Lote 4, de manera *"pública y pacífica".*

71. Corrobora lo dicho que, cuando los peritos designados en la inspección ocular del 11 de julio de 2008 realizaron las mediciones del Lote 4 y recorrieron el mismo, no observaron animales ni sembrados como los que afirman que tenían los actores desde el 2003, pues en la demanda y en distintos actos procesales y en las declaraciones extrajuicio se aduce que allí tenían reses, patos, gallinas, estanques de peces, yuca, plátano y otros sembrados; no obstante, tal y como quedó consignado en el dictamen realizado en el proceso policivo, que fue acompañado de las fotografías tomadas durante la inspección, se encontraron unos cambuches elaborados con madera *"recién cortada"* y con cubierta de plástico de color negro nuevo, la mayoría de ellos ocultos entre la maleza, se observaron sembrados *"recientes"* de distintas hortalizas y frutas y no se encontraron arbustos frutales, no existían propiamente asentamientos humanos en el predio y no contaban con ninguna clase de servicios públicos domiciliarios, lo que denotaba que la invasión era reciente, que no existía permanencia fija y que no estaban dadas las condiciones básicas para residir allí.

72. De la misma manera, coincide con lo plasmado en el acta de la diligencia de desalojo llevada a cabo el 26 de mayo de 2010 -*dos años después*- y la declaración rendida por la Inspectora de Policía Alicia Bustos Ledesma, en la que indicó que *"cuando llegamos* [se refiere al lote] *no había casi personas, después fue que se fueron presentando, tengo anotado en el acta que se desmontaron 11 cambuches que eran hechos con madera y forrados en el techo con bolsas negras de basura. Ahí no había viviendas no había camas, solo los cambuches"* y que se usaban para vigilar los sembrados y actividades que realizaban los invasores en el predio y que había visto *"matas de patilla",* sembrados de ají pequeños, maticas de maíz y semilleros *"apenas brotando"* y ninguna clase de animales.

73. De ahí que resulta poco creíble para la Sala que el señor Luis José Escorcia León, en su testimonio, haya asegurado que los aquí demandantes no figuraban en las actas de los primeros desalojos y tampoco fueron mencionados por la inspectora Alicia Bustos Ledesma, porque *"(…) ella solo inspeccionó a la parte primera del lote (sic) 4. Ella limitó el lote y no identificó a las personas que estaban en la diligencia de 5 de junio de 2013",* cuando lo cierto es que las características de las construcciones, mejoras, enseres y animales que afirmaron tener los demandantes en el lote y algunos que fueron encontrados en la última diligencia -*un criadero con aproximadamente 50 gallinas aproximadamente, 5 vacas, un pozo de 10 metros, entre otros*- son perceptibles a simple vista y los mayores interesados en oponerse y defender su supuesto derecho como poseedores de más de 10 años debieron ser ellos; sin embargo, solo hasta el 5 de junio de 2013, después de terminarse el proceso policivo y de llevarse a cabo diversos actos tendientes a expulsar a los ocupantes de ese predio -*quienes ejercieron su derecho de defensa y oposición*-, es encontrada la señora Zobeida Arrieta Arroyo ocupando supuestamente dos hectáreas del Lote 4.

74. Dudas que se acrecientan con lo expuesto por el testigo Genaro César Güell Flórez, quien afirmó que, en la diligencia del 5 de junio de 2013, que estuvo a su cargo, una de las invasoras de nombre Cecilia Rodríguez manifestó que estaba *"cuidándole"* el terreno a un señor llamado Luis Escorcia. Además, en el acta de la diligencia de desalojo suscrita el 5 de junio de 2013, a la que alude la parte actora como prueba de la posesión, no se registraron detalles relativos a la fecha de ingreso al predio, si realizaba actividades productivas allí y cuáles, si pernoctaba en ese sitio o era su lugar de trabajo, si el cambuche fue construido por Zobeida Arrieta -*única demandante que fue identificada en esa diligencia*- o solo lo usaba, el número de cultivos a su cargo, si residía con su familia y, en general, información necesaria para determinar la existencia de actos de señor y dueño, propios de la posesión.

75. En ese contexto, los elementos de convicción valorados no acreditan con grado de certeza que la señora Zobeida Arrieta Arroyo o alguno de los demás demandantes fuesen poseedores de dos hectáreas del inmueble denominado *"Lote 4",* pues al analizar las declaraciones decretadas y practicadas se observa que ninguna de ellas coincide con lo probado documentalmente y, por el contrario, las pruebas valoradas conjuntamente permiten establecer que esta señora se asentó en dicha porción de tierra después de haber conocido que el mismo había sido objeto de un amparo policivo a favor del señor Guillermo Cárdenas Peláez y que otros de los ocupantes habían sido previa y reiteradamente desalojados de ese inmueble, lo que deja sin ningún soporte la existencia de los elementos del *corpus -durante el tiempo exigido por la ley*[57]- y el *animus*, imprescindibles para acreditar la calidad de poseedor.

76. La Sala encuentra pertinente resaltar que el ordenamiento jurídico colombiano contempla un abanico amplio de posibilidades judiciales de protección de la propiedad privada y de los derechos de posesión y tenencia de los bienes. Si bien la parte demandante sostuvo que mediante auto del 31 de marzo de 2010, la Inspección Quinta de Policía Urbana de Barranquilla, a raíz de un fallo de tutela, ordenó dejar a las partes en libertad para acudir a la justicia ordinaria, con el fin de que dirimiera la problemática en punto a la propiedad y posesión de esos terrenos y decretó el *statu quo,* de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 y siguientes del Código Nacional de Policía, lo cierto es que ello ocurrió en el proceso policivo con radicado 043-2009[58], en el que se estaba solicitando el amparo por perturbación a la posesión respecto de los Lotes 2 *-matrícula inmobiliaria 040-336305-* y 3 - *matrícula inmobiliaria 040-336305-* y la orden de abstenerse a ordenar el amparo policivo solicitado, también por el señor Guillermo Cárdenas, fue expresamente frente a los querellados: Manuel Anaya Ruiz, Harold Varela Llanos y Yimi Menco, con fundamento en que (se transcribe de manera literal):

> *"Hasta este momento han trascurrido mas de un año desde la presentación de la querella, encontrándose a través de todo el proceso policivo un cúmulo de pretensiones que el despacho considera para ser riguroso con nuestro sistema normativo y no incurrir en error que lo más saludable es dejar a las partes en la*

[57] Según la modificación que introdujo el artículo 4 de la Ley 791 de 2002 al canon 2529 del Código Civil, el tiempo de la prescripción ordinaria es de tres años para los muebles y cinco para los inmuebles. Por su parte, la prescripción extraordinaria exige diez años (art. 2532, ejusdem).
[58] Que también fue allegado a este proceso como prueba.

> *libertad de acudir a la justicia ordinaria civil para que defina de fondo la problemática de estos terrenos, ya que reiteramos* ***no nos compete discutir dominio ni propiedad como tampoco posibles fraudes*** *que deben dirigirse ante la Fiscalía General de la Nación,* ***ya que al parecer existen otros procesos policivos o amparos anteriores a esta querella con diferentes personas*** *y con el fin de no violar los derechos fundamentales y en especial el debido proceso y el derecho de defensa, este despacho… RESUELVE: PRIMERO: Abstenerse a ordenar amparo policivo relacionado con la querella presentada… en contra de Manuel Anaya Ruiz, Harold Varela Llanos y Yimi Menco y personas indeterminadas por las razones expuestas en la parte motiva"*[59] (se resalta).

77. En ese sentido, el fallo policivo dictado en el proceso 023-2008, cuyo cumplimiento conllevó al desalojo de la señora Arrieta Arroyo, no fue objeto de ninguna suspensión y esa decisión quedó en firme una vez notificada por edicto del 24 de julio de 2009. Sin embargo, ello no implicaba que los interesados en proteger su derecho como poseedores estuvieran impedidos para acudir a la jurisdicción ordinaria y adelantar el proceso procedente para tales efectos, es decir, el de prescripción adquisitiva, lo que le exigía a la señora Zobeida Arrieta Arroyo como supuesta *"poseedora"* agotar los canales legales para la adquisición del derecho; no obstante, sobre ello no obra ninguna prueba.

78. Se echa de menos que al plenario se hubieran allegado pruebas que demostraran los elementos de la posesión y que permitieran acreditar de forma clara y sin contradicciones el tiempo que los demandantes ostentaron tal calidad y que hubiesen dado cuenta de los actos de señor y dueño que los demandantes supuestamente ejercieron sobre el inmueble[60].

79. En ese orden de ideas, ante la falta de claridad de los hechos y de la certeza de la posesión de la parte demandante sobre dos hectáreas del inmueble denominado *"Lote 4",* identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 041-39868 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla, los integrantes de la parte demandante carecen de legitimación material en la causa por activa y, por tanto, serán negadas las pretensiones dirigidas a reclamar los perjuicios derivados de la supuesta pérdida de la posesión sobre el aludido inmueble.

Pretensiones dirigidas a reclamar los perjuicios ocasionados con los maltratos suscitados en la diligencia de desalojo y la destrucción y pérdida de los bienes y mejoras

---

[59] Folios 168 y 169, c. 3.

[60] En un caso de similares supuestos fácticos y jurídicos, en el cual se desalojó a otro grupo de personas de una parte del mismo *lote 4* o *Tamarindo II*, esta Subsección indicó que: *"70. Del análisis de los medios probatorios en conjunto emerge que la posesión alegada por el señor Harol José Sáez Gale de una franja de terreno del Lote 4 desde el año 2003 no se encuentra demostrada. 71. La presencia del aquí demandante en el Lote 4 solo aparece el 5 de junio de 2013, cuando fue identificado como una de las personas que días antes ingresaron al predio de manera clandestina y fueron desalojadas. 72. Antes de esa fecha no hay prueba de la presencia del señor Sáez Gale o de la ejecución de algún acto que diera cuenta que ostentaba la tenencia de una franja del lote y, menos aún, de su intención de creerse dueño del bien, pues durante los recorridos efectuados en las visitas anteriores ningún funcionario se encontró o dejó constancia de él, siendo llamativa la diligencia de cumplimiento de la Resolución 239 de 2008, en la que se indicó que el Lote 4 se entregó completamente vacío a la apoderada del querellante, libre de construcciones y personas, las cuales fueron desalojadas, sin que alguna de ellas se corresponda al señor Sáez Gale"*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de noviembre de 2024, exp. 71.232. C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

80. La Sala anuncia que en este aspecto también confirmará la sentencia apelada, dada la ausencia de prueba de los daños que se reclaman en el caso concreto.

81. El daño es el primer elemento de la responsabilidad y para que se entienda debidamente estructurado la parte interesada debe demostrar que es cierto, en la medida en que aparezca como una disminución patrimonial o extrapatrimonial para el demandante, sin que pueda ser resarcido lo eventual o hipotético; antijurídico, porque se configura la lesión a un derecho o a un interés legítimo que no debe ser tolerada por la víctima, es decir, el ordenamiento no impone el deber jurídico de soportarlo, y personal, por cuanto la víctima debe ser determinada o determinable, comoquiera que es a quien deberá otorgarse la indemnización en caso de que concurran los requisitos restantes.

82. A su vez, la noción de daño antijurídico impone considerar que no toda lesión es indemnizable, pues solamente lo serán aquellos daños que la víctima no se encuentra en el deber de soportar, en tanto que no exista un título legal conforme al ordenamiento jurídico que justifique o legitime el menoscabo a un derecho o interés tutelado. En ese contexto, la antijuridicidad no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.

83. En ese sentido, para evitar el fracaso del proceso por insuficiencia de prueba, el demandante agraviado debe acreditar los daños efectivamente materializados, que no están justificados por la ley o el derecho y que pueden cuantificarse o estimarse dinerariamente. Lo anterior, por cuanto en aquellos casos en los cuales se está en presencia de una falta de prueba respecto del daño antijurídico, dicha circunstancia torna inocuo adelantar un análisis respecto del elemento de la imputación.

84. La parte actora señaló en la demanda que en la diligencia llevada a cabo el 5 de junio de 2013, las autoridades locales procedieron de forma violenta a destruir su vivienda, las mejoras y los enseres destinados a su sustento. En el recurso de apelación se precisó que dicha diligencia se realizó con ayuda del ESMAD, lo que implicó una intimidación física y psicológica, y una revictimización, ya que los demandantes eran desplazados por el conflicto armado.

85. Conforme lo revela el acta de la diligencia que se invoca como causa de los daños, el 5 de junio de 2013, el Inspector Segundo de Policía de Reacción Inmediata se constituyó en audiencia pública, en cumplimiento de la comisión asignada por la Dirección General de la Policía, dada la reincidencia en la contravención de la acción policiva *"donde funge como querellante la Dra… como apoderada judicial del SR. Guillermo Cárdenas Peláez"*, en la cual se dejó constancia de que se realizaba con el acompañamiento de la inspectora primera de apoyo, el representante del Ministerio Público, un comisario de familia y una trabajadora social, con el propósito de garantizar y velar por el respeto de los derechos de los ocupantes. También hubo presencia de miembros de la Policía y un escuadrón del ESMAD, dado que en anteriores diligencias se habían presentado amenazas y disturbios ocasionadas por los invasores.

86. Respecto de la señora Zobeida Arrieta Arroyo quedó registrado que los recibió, se identificó con su número de cédula y las autoridades le hicieron saber el motivo de la diligencia y le solicitaron que desocupara de manera voluntaria el predio, momento en el cual ella manifestó ser desplazada, se desmontó el cambuche y se continuó con el recorrido. Como se observa, ningún tipo de contienda se presentó para ese momento, más allá de la manifestación que realizó la demandante, lo cual, valga aclarar, genera una protección constitucional[61], pero no la imposibilidad de impedir el desalojo[62].

87. De igual manera, en el acta quedó consignada la siguiente información:

> *"La diligencia ha transcurrido en completo orden, observándose en términos generales cambuches algunos desocupados, otros semi construidos, en su mayoría con palos y techos de plásticos. También dejo constancia de que en la carpeta que contiene la querella policiva reposa el aviso a las personas determinadas e indeterminadas en la presente cuestión policiva en la cual el notificador deja la constancia de que no se encontraba nadie en el predio y* ***donde había nadie quiso firmar, por lo que tomó la decisión de pegar dicho aviso en el citado inmueble****, quedando constancia de ello en un registro fotográfico.*
>
> *"En* ***su mayoría las personas que estaban habitando sus cambuches accedieron a desocuparlo voluntariamente****.* ***Solamente en dos ocasiones se tornaron un tanto agresivas, como fue el caso del señor RAFAEL PÉREZ BORJA,*** *a quien respetándole su derecho a la defensa se le permitió dejar una constancia, la cual en dicha declaración reconocí haber entrado al inmueble con el consentimiento del querellante y que ya había sido desalojado en 3 ocasiones del mismo inmueble. Asimismo,* ***en el último cambuche o mejora que se desmontó hubo de momento una pequeña confusión en la cual el señor ALFREDO MONTOYA****, alegaba tener un amparo policivo de dicho inmueble, en este caso se solucionó el impase con la llamada que hace el inspector al señor perito de apoyo, PEDRO GUZMÁN DE LA ROSA, para que haga una aclaración, valiéndose de los aparatos técnicos que estos portaban, tales como GPS satelital, por medio del cual se determinó que dicha mejora se encontraba en el Lote No. 4, objeto de la sentencia que hoy nos ocupa y que dicho amparo pertenecía… a los predios 1 y 2, por lo tanto se procedió al desmonte del mismo… Y por último quiero manifestar que* ***en términos generales se llevó a cabo con el mayor respeto de la dignidad humana por parte de las autoridades de la policía y del despacho a cargo de la diligencia****"* (negrilla fuera del texto).

88. Como se observa, nada dice en relación con los aquí demandantes y respecto de las situaciones donde se presentaron inconvenientes no se observa que se hayan presentado actos violentos o desmedidos por parte de los funcionarios; por el contrario, el acta deja ver que en varios casos los evacuados solicitaron tiempo o transporte para poder sacar sus bienes y la apoderada de la parte querellante les brindó recursos y los medios para hacerlo. Así lo acordó con la señora Luz Miriam Arias Pacheco, quien manifestó que no tenía donde dormir

---

[61] Las autoridades en materia de vivienda deberán evaluar las circunstancias de cada uno de los sujetos de especial protección constitucional, desalojados y con comprobadas necesidades en materia de vivienda y establecerá, en el marco de la oferta institucional vigente, cuál es el programa de vivienda que responde a sus circunstancias y necesidades. Luego, adelantará la inscripción en la base de datos a través de la que se ejecuta el procedimiento de identificación de posibles beneficiarios del programa, le informará al beneficiario esta inscripción, le explicará la forma en la que opera el programa correspondiente y las actuaciones a seguir, así como una estimación aproximada de los tiempos de espera. Corte Constitucional Auto 373 de 2016, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[62] Las medidas de protección del derecho a la vivienda a mediano y largo no suspenden los desalojos ni son condiciones previas para su realización. Ver, sentencia SU-016 de 2021.

y se le hizo entrega de $600.000 para dos meses de arriendo y con el señor Luis Miguel Pérez, a quien le hizo entrega de $300.000 para transportar sus enseres, dado que tenía una bebé de brazos y debía buscar un lugar para quedarse con su niña y su esposa.

89. También se observa una intervención de la representante del Ministerio Público, en la que manifestó que: "*siendo garante del debido proceso y de los derechos fundamentales, dejo constancia que la presente diligencia se realizó con el rotulo de cumplimiento de la resolución del amparo policivo otorgado el 8 de septiembre de 2008 y confirmado mediante decisión fechada 17 de julio de 2009"*[63]*.*

90. La única prueba que hace alusión a que en el proceso policivo relacionado con el *"Lote 4"* se desconoció el debido proceso y que los derechos de la señora Zobeida Arroyo fueron vulnerados, es el testimonio cuya credibilidad la sala ya ha cuestionado del señor de Luis Escorcia León, el cual no resulta suficiente para acreditar tales hechos, puesto que realiza tal afirmación únicamente con fundamento en la condición de desplazada de la actora, dando por sentado que por el hecho de tener tal calidad no podía ser conminada a salir del predio y que ello implicó la vulneración de sus derechos constitucionales, argumento que queda corto para estimar acreditado el daño consiste en la violencia y maltratos padecidos por la señora Zobeida Arroyo en la diligencia, pues, dicho sea de paso, no hay registro de que su compañero permanente, su hijo y su hijastro (demandantes) estuviesen presentes el día de la diligencia de desalojo.

91. Tampoco es procedente afirmar, de manera categórica, como lo hace la parte demandante que la sola presencia del ESMAD *"implicaba, por sí mismo, un despliegue de violencia e intimidación física y psicológica",* pues la violencia psicológica e infundir temor a las personas así no existiera agresión física, suponía un actuar contrario a derecho, dado que su creación es legal y sus funciones están dirigidas, principalmente, a garantizar el orden público en situaciones donde puedan presentarse disturbios o manifestaciones y donde deba garantizarse la seguridad tanto de las autoridades como de la ciudadanía y en el caso concreto estaban dados los supuestos para solicitar su presencia, sobre todo porque se trataba, en su gran mayoría, de personas reincidentes que ya habían sido evacuadas de ese lote y previamente se habían solicitado órdenes de Policía dadas la renuencia y belicosidad por parte de algunos invasores.

92. Aunque al expediente fueron allegados varios memoriales y/o proveídos emitidos en el marco de un proceso penal, no tienen una secuencia lógica, aparece que fue archivado mediante providencia del 31 de enero de 2008, dada la atipicidad de la conducta del investigado -*Alejandro Char Chaljub*- y, en todo caso, no figuran como denunciantes ninguno de los aquí demandantes. Asimismo, en las actas de un programa denominado *"Mesas de Tierras"* dirigido por la Secretaría del Interior y donde se asumieron compromisos interinstitucionales para la reubicación, protección de sus derechos y solución de vivienda de los afectados por estos hechos, no están relacionados los aquí demandantes.

[63] Folios 223 a 229, c. 1.

93. En este orden de ideas no existió una real afectación de un derecho jurídicamente protegido, pues no se logró acreditar por la parte interesada que hubiese sido objeto de maltratos físicos ni psicológicos durante la diligencia de desalojo practicada el 5 de junio de 2013.

Pérdida y destrucción de bienes, mejoras y enseres

94. En la demanda, la parte actora señaló que las autoridades procedieron de forma violenta a destruir las mejoras construidas en la parcela *"El Gocén"* y los bienes destinados a su sustento económico y, por este concepto, solicitó la suma de $161'864.000, que soportó con la siguiente información:

PARCELERO: **ZOBEIDA ARRIETA ARROYO**				
NOMBRE PARCELA	**EL GOCÉN**	AÑOS **2013**	HECTÁREAS **2.0**	
N°	**CULTIVOS, CRÍAS Y ENSERES**	**CANT**	**VAL. UNIT**	**VALOR TOTAL**
1	POZO CALICANTE	1	$ 1.500.000	$ 1.500.000
2	ESTANQUES ARTESANALES CRÍA PECES	2	$ 6.200.000	$ 12.400.000
3	ALBERCA EN CONCRETO	1	$ 1.200.000	$ 1.200.000
4	CORRAL PARA GANADO VACUNO	1	$ 1.500.000	$ 1.500.000
5	VACAS PARIDAS	3	$ 1.500.000	$ 4.500.000
6	VACA PREÑADA	1	$ 1.300.000	$ 1.300.000
7	VACA ESCOTERA	1	$ 1.200.000	$ 1.200.000
8	GALPONES PARA POLLOS DE ENGORDE	2	$ 1.200.000	$ 2.400.000
9	GALLINAS PONEDORAS	140	$ 18.000	$ 2.520.000
10	HUEVOS CRIOLLOS	600	$ 300	$ 180.000
11	BULTOS DE CONCENTRADO GANADO	20	$ 50.400	$ 1.008.000
12	BULTOS CONTRADO GALLINAS DE 40 KG	20	$ 59.200	$ 1.184.000
13	GALLINAS CRIOLLAS	40	$ 15.000	$ 600.000
14	GALLOS CRIOLLOS	10	$ 30.000	$ 300.000
15	GALLOS FINOS	30	$ 120.000	$ 3.600.000
16	PATOS GRANDES	20	$ 20.000	$ 400.000
17	BURROS DE CARGA	2	$ 400.000	$ 800.000
18	MATAS DE YUCA	10.000	$ 5.000	$ 50.000.000
19	MATAS DE PLATANO	1.000	$ 60.000	$ 60.000.000
20	PALOS DE MANGOS DE 2 METROS	6	$ 400.000	$ 2.400.000
21	MARAÑON PARINDERO	1	$ 80.000	$ 80.000
22	CIRUELA PARINDERO	1	$ 40.000	$ 40.000
23	ALAMBRE DE PÚA METROS	2.616	$ 300	$ 784.000
24	POSTES ALAMBRADO	616	$ 2.000	$ 1.232.000
25	CAMA DOBLE	1	$ 600.000	$ 600.000
26	COLCHON CAMA DOBLE	1	$ 600.000	$ 600.000
27	CAMAROTE	1	$ 500.000	$ 500.000
28	COLCHONES CAMAROTES	2	$ 400.000	$ 800.000
29	OLLAS DE ALUMINIO	6	$ 40.000	$ 240.000
30	TABURETE	4	$ 40.000	$ 160.000
31	SILLAS PLASTICAS SIN BRAZOS	6	$ 18.000	$ 108.000
32	TRABAJADORES	2	$ 644.000	$ 7.728.000
TOTAL				**$ 161.864.000**

95. Para probar el referido daño, la parte demandante sostuvo que en el acta de la diligencia practicada el 5 de junio de 2013, habían quedado registradas las mejoras

y animales que se encontraron en la parcela *"El Gocén"*, lo que acreditaba que allí se realizaban actividades agrícolas y avícolas y que se le habían generado graves perjuicios, ya que le destruyeron su *"rancho",* los sembrados y perdió todos sus animales; sin embargo, en el presente asunto se presentan diversas contradicciones respecto de los cultivos, bienes, enseres y mejoras que existían en el predio, pues en el escrito inicial se refirió a los relacionados en la imagen.

96. Por su parte, el señor José Rafael Pérez Borja en su declaración dijo que ellos tenían sembrados de yuca, plátano, reses, dos jagüeyes de peces, un criadero de gallinas, pavos y patos y en las declaraciones extrajuicio de los señores Alirio Rueda Chaparro y Edinson Nayid Mórelo sostuvieron que la señora Arrieta Arroyo y el señor Escobar Zúñiga tenían sembrados de yuca, plátano, maíz y una casa de bareque, lo que denota las diversas inconsistencias con el pedido.

97. De acuerdo con lo plasmado en el acta de la mencionada diligencia, cuando entraron a la parcela donde estaba la señora Arrieta Arroyo, se observó:

> *"(…)* ***una mejora en block comercial tipo samo con cubierta en láminas de zinc y otro cambuche en madera con cubierta en plástico verde y negro****… De igual manera, el despacho deja constancia que* ***se encontraron animales como 5 vacas****,* ***un criadero de gallinas****.* ***La señora manifiesta que son 70 gallinas, 3 pavos y unas 50 gallinas aproximadamente criollas, 1 pozo calicante de 10 MTS*** *aproximadamente. Una vez* ***desmontado el cambuche*** *se continua con el recorrido…"*[64] (negrilla añadida).

98. Así, aunque existe prueba de que para el momento de la diligencia de desalojo los demandantes indicaron tener en ese predio los referidos animales, un pozo, un cambuche y una estructura construida en block comercial, ello no supone que los animales los hayan perdido, pues resultaba apenas lógico, como ocurrió con otros invasores, que los trasladaran a otro sitio, pues eran de su propiedad, conforme lo afirman; tampoco se acreditó que tales bienes fueran destruidos violentamente, en tanto que lo único que se registra es que el cambuche fue *"desmontado"*, pero ello no supone su pérdida total y ni siquiera fue incluido dentro de los bienes perdidos y, en cualquier caso, no se aportó elemento de convicción alguno que soporte el precio estimado del pozo que fue la única mejora que se relacionó en la demanda y se probó que fue construida en el predio[65].

99. De conformidad con lo expuesto, no se verificó la configuración de daño susceptible de indemnización, requisito ineludible de toda reparación, circunstancia que impone confirmar la sentencia apelada, que negó las súplicas de la demanda.

---

[64] Folios 223 a 229, c. 1.
[65] El artículo 739 del Código Civil discurre sobre la construcción y siembra en suelo ajeno, para lo cual establece que el dueño del terreno en que otra persona, sin su conocimiento hubiere edificado, plantado o sembrado, tendrá derecho de hacer suyo el edificio, plantación o sementera, mediante las indemnizaciones prescritas a favor de los poseedores de buena o mala fe en el título de la reivindicación, o de obligar al que edificó o plantó a pagarle el justo precio del terreno con los intereses legales por todo el tiempo que lo haya tenido en su poder, y al que sembró a pagarle la renta y a indemnizarle los perjuicios. En suma, en el derecho privado la ley ofrece dos opciones al dueño del terreno en el que se edificó sin su consentimiento: **(i)** indemnizar a quien hizo la mejora de acuerdo con determinadas reglas, y **(ii)** obligarle a que compre el terreno sobre el que ella está construida, hipótesis esta última totalmente inviable en el caso de los bienes fiscales.

Condena en costas

100. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la Ley 2080 de 2021[66], en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas en esta instancia, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil.

101. Según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, la Sala condenará en costas de la segunda instancia a la parte demandante, toda vez que el recurso formulado se le resuelve desfavorablemente.

102. Adicionalmente, considerando que el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo No. el Acuerdo 1887 de 2003 -*vigente para la época de presentación de la demanda*-, la Sala fija las agencias en la suma equivalente al 0.5 % del valor de las pretensiones negadas, esto es, la suma de treinta y un millones seiscientos setenta y nueve mil ciento noventa y dos pesos ($ 31’679.192), a favor del Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, la cual se reconocerá por partes iguales.

103. Lo anterior se acompasa con lo dispuesto con el artículo 6 del citado Acuerdo 1887 de 2003[67], según el cual dicho valor podrá ser de hasta el cinco por ciento (5%) del valor total del *petitum*. Cabe agregar que el porcentaje utilizado obedece a la alta cuantía de las pretensiones económicas de la demanda que fueron negadas, las que ascendieron a la suma de $6.335’838.500 y, en aplicación del parágrafo 3° del artículo 3 del Acuerdo 1887 de 2003, que señala que *“las tarifas por porcentaje se aplicarán inversamente al valor de las pretensiones”*; amén de que aplicar otro porcentaje mayor resultaría demasiado oneroso para la actora[68].

104. Como en este caso la parte actora se encuentra integrada en forma plural, la condena en costas será pagada por cada uno de los demandantes, en función de

---

[66] Que resulta aplicable debido a la fecha de interposición del recurso de apelación -*7 de junio de 2023-.*
[67] *“Artículo. 6º—Tarifas. Fijar las siguientes tarifas de agencias en derecho:*
(…)
III CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
(…).
3.1.3. Segunda instancia.
(...)
Con cuantía: Hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia” (se resalta).
A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obedecimiento a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (…)”.
[68] Si bien con la demanda la parte actora solicitó amparo de pobreza, lo cierto es que el Tribunal negó tal solicitud al considerar que “el legislador también previó una excepción para la concesión del amparo de pobreza, la cual se configura en el caso particular, en tanto que la demanda de reparación directa de la referencia pretende hacer valer un derecho litigioso a título oneroso, derivada de la indemnización de perjuicios materiales y morales” (folio 591, c. 5).

su particular interés en las resultas del proceso, según dispone el numeral 6 del artículo 365 del CGP[69], de la siguiente manera[70]:

Demandante	Pretensión del proceso de	Porcentaje respecto de la totalidad de las pretensiones
Zobeida Arrieta (víctima directa)	$6.226’299.000	98,27%
Adolfo Antonio Escobar Zúñiga (compañero permanente)	$45’104.500	0,712%
Nelson Enrique Pimienta Arrieta (hijo)	$32’217.500	0,508%
José Escobar Pérez (hijastro)	$32’217.500	0,508%
TOTAL	**$6.335’838.500**	**100%**

105. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso.

III. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia del 31 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral – Sección B.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS por la segunda instancia a la parte demandante, en favor de la Nación – Policía Nacional, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Para el efecto, las agencias en derecho se fijan en la suma de treinta y un millones seiscientos setenta y nueve mil ciento noventa y dos pesos ($ 31’679.192), la cual se dividirá en partes iguales a favor de cada una de las entidades demandadas. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*, en los términos señalados en el artículo 366 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta los siguientes porcentajes a cargo de los demandantes:

---

[69] “*Artículo 365 (…) 6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos”.*

[70] El porcentaje se fija según lo pretendido por cada uno de los demandantes, es decir, según su interés patrimonial. Se recuerda que en la demanda se pidió por concepto de perjuicios morales, el equivalente a 100 SMLMV para la señora Zobeida Arrieta Arroyo, 70 SMLMV para el compañero permanente, y 50 SMLMV para Nelson Enrique Pimienta Arrieta y otro tanto para José Escobar Pérez. Por concepto de daño emergente se pidió a favor de la señora Zobeida Arrieta Arroyo la sumas de $6.000’000.000 y $161’864.000. El salario mínimo para la época de presentación de la demanda -2015- era de: $644.350.

Demandante	Porcentaje respecto de la totalidad de las pretensiones
Zobeida Arrieta (víctima directa)	98,27%
Adolfo Antonio Escobar Zúñiga (compañero permanente)	0,712%
Nelson Enrique Pimienta Arrieta (hijo)	0,508%
José Escobar Pérez (hijastro)	0,508%
TOTAL	**100%**

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*

VF

Rama Judicial del Poder Público

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO

SALA DE DECISIÓN ORAL "A"

AUDIENCIA DE PRUEBAS

AUDIENCIA VIRTUAL

(Artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011)

Radicado	08001333301420180023101
Medio de control	Reparación Directa
Demandante	Yair David Arrieta Avilés y Otros.
Demandado	Distrito de Barranquilla y Transmetro S.A.S.
Magistrada Ponente	Dra. Carmen Rosa Lorduy González.

1. INTRODUCCIÓN

En Barranquilla, siendo las 9:45 a.m. del día diez (10) de junio de dos mil veinticinco (2025), se da inicio a la audiencia de pruebas programada por auto de fecha 26 de mayo de 2025, con el propósito de recepcionar en la segunda instancia el testimonio del ciudadano JUAN CARLOS VALDES HERNANDEZ.

Se deja constancia que la presente audiencia se realiza de manera virtual, conforme a lo dispuesto en el art. 46 de la Ley 2080 de 2021, a través del uso de la plataforma tecnológica TEAMS, situación que fue informada a los sujetos procesales al momento de fijar fecha y hora para su celebración.

2. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA:

El día de ayer, a las 3:50 PM., se recibió correo electrónico remitido por el abogado Alfonso Aníbal Bendek, a todas las direcciones electrónicas a las cuales se les envió el enlace de la audiencia, incluida la de la suscrita, allegando un poder especial y varios anexos, que lo acreditan como apoderado de la entidad Transmetro S.A.

En ese sentido y habida cuenta que el mismo se encuentra ajustado a la ley, se procede a reconocerse personería jurídica al Dr. Alfonso Aníbal Bendek, identificado con C.C. No. 1.045.702.174 de Barranquilla, y Tarjeta Profesional No. 240.709 del C.S. de la J. como apoderado de Transmetro, acorde con el citado poder que le fue otorgado por la gerente y representante legal de la entidad Dra. Liliana Rosales Domínguez.

Al inicio de la diligencia, se remitió poder otorgado por la Dra. Margine Cedeño Gómez, en su calidad de Secretaria Jurídica del DEIP de Barranquilla, condición acreditada con los documentos correspondientes, al Dr. Ronald Vásquez García identificado con CC 72.270.475 No. y portador de la TP No. 168.174 del CS de la J, para que represente los intereses de la entidad territorial en este proceso. En consecuencia, por cumplir con los requerimientos contenidos en la ley 2213 de 2022 y los artículos 75 y siguientes del CGP, se reconoce personería para actuar al profesional del derecho en mención.

SE NOTIFICA EN ESTRADOS, sin pronunciamiento en contrario

3. PRESENTACIÓN

Se deja constancia, que no existe hasta este momento excusa o solicitud de aplazamiento de la presente diligencia, de acuerdo a lo informado por quien la asiste.

Se procede a la presentación y registro de los sujetos procesales e intervinientes en la audiencia, así:

Directora de la audiencia:	**CARMEN ROSA LORDUY GONZALEZ** Magistrada
Apoderado del demandante:	**Dr. LEIDER MIGUEL BARRAZA BELEÑO** C.C. 8.783.915 TP. No. 199.497 del CSJ Correo: leiderbarraza@hotmail.com
Apoderado del demandado. **(Distrito de Barranquilla)**	**Dr. RONALD VÁSQUEZ GARCÍA** C.C. 72.270.475 TP. No. 168.174 del CSJ Correo: rj.vg@hotmail.com notijudiciales@barranquilla.gov.co
Apoderado del demandado **(Transmetro S.A.)**	**Dr. ALFONSO ANÍBAL BENDEK** C.C. 1.045.702.174 T.P. 240.709 del C.S. de la J. Correo: alfonsobendek@gmail.com info@transmetro.gov.co atenciónalcliente@transmetro.gov.co
Ministerio Público:	**Dr. WELFRAN MENDOZA OSORIO,** Procurador 15 Judicial II Administrativo De Barranquilla. Correo: procjudadm15@procuraduria.gov.co wdmendoza@procuraduria.gov.co welfran.mendoza@hotmail.com **NO ASISTE**
Secretario de la audiencia:	**ORLANDO JIMÉNEZ CERRA** Servidor del despacho

Se deja constancia que se constató en el portal web del CSJ, verificándose la vigencia de las T.P. de quienes actúan en representación de las partes y la inexistencia de sanciones disciplinarias vigentes en su contra.

4. SANEAMIENTO DEL PROCESO

El Despacho no advierte la existencia de ningún vicio o irregularidad. En todo caso se le concede el uso de la palabra a las partes para que, en caso de haber advertido alguna causal generadora de una eventual nulidad la expresen en este instante procesal para que, en caso de ser posible, se proceda a su saneamiento, iniciando por el apoderado de la parte demandante.

SE NOTIFICA EN ESTRADOS, sin pronunciamiento en contrario

5. OBJETO DE LA DILIGENCIA:

La presente diligencia tiene por objeto la práctica de la prueba decretada en el auto de fecha 26 de mayo de 2025, a través del cual se ordenó la recepción del testimonio del señor Jean Carlos Valdés Hernández, solicitado por la parte demandante en esta instancia, al tenor del Art. 212 de la Ley 1437 de 2011.

4.1. TESTIMONIO:

4.1.1. Recepción del testimonio del señor JEAN CARLOS VALDÉS HERNÁNDEZ:

En primer lugar, se recibe el juramento legal de rigor al testigo, bajo las prevenciones del Art. 33 de la Constitución Política y el Art. 442 del Código Penal, preguntándole bajo la gravedad de juramento si jura decir la verdad y nada más que la verdad en el testimonio que va a rendir.

Se le advierte al testigo que si faltare a la verdad o la calla total o parcialmente puede incurrir en el delito de falsedad de testimonio, establecido en la última disposición citada, sancionable con pena de prisión.

Se le solicita al testigo que diga sus generalidades de Ley, nombre completo, cédula de ciudadanía, domicilio, profesión, u oficio, edad, y estudios y si existe alguna causal que afecte su imparcialidad.

Se le informa al testigo, que ha sido citado dentro del presente proceso por la parte actora, para que declare sobre lo siguiente:

> *"Citese como testigo presencial al señor JHAN CARLOS VALDES HERNANDEZ, para que declaren sobre la ocurrencia del accidente de tránsito que se presentó el día 23 de febrero de 2016, en que resultó lesionado el señor YAIR DAVID ARRIETA AVILEZ."*

Procede el Despacho a interrogar al testigo.

Seguidamente se le concede el uso de la palabra al apoderado de la parte demandante, por ser quien solicitó la prueba.

De igual forma, se le concede el uso de la palabra a los apoderados de las partes demandadas.

Conforme todo lo anterior, se da por finalizada la recepción del testimonio del precitado ciudadano.

Teniendo en cuenta que en este evento se trata de una prueba practicada en segunda instancia, de conformidad con lo previsto en el numeral 5º del artículo 247 del CPACA, se concederá la oportunidad a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la finalización de esta diligencia. En esta misma oportunidad podrá el Agente del Ministerio Público presentar su concepto de fondo. Vencido el término anterior, ingresará el expediente al Despacho para que, siguiendo el turno correspondiente, se profiera sentencia de fondo por la Sala de Decisión.

SE NOTIFICA EN ESTRADOS, sin pronunciamiento en contrario

6. CONSTANCIA DE GRABACIÓN Y FINALIZACIÓN.

Siendo las 10:50 AM, se da por terminada la presente audiencia, de la que se levantará un acta que será suscrita electrónicamente por parte de la titular del Despacho, la cual será remitida a los demás intervinientes a sus correos electrónicos.

Asimismo, se deja constancia que la presente audiencia se realizó virtualmente por medio del uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, y quedó grabada por un sistema de audio y video el cual será adjuntado al expediente digitalmente y a la plataforma SAMAI.

CARMEN ROSA LORDUY GONZALEZ
MAGISTRADA

Firmado Por:

Carmen Rosa Lorduy Gonzalez
Magistrada
005
Tribunal Administrativo De Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d901c723ff9ba551c3a83549816af4c11bc4137a5b1ee9c2e5fe4b63d1ca52f0**
Documento generado en 10/06/2025 11:07:42 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, seis (6) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Radicado	08001-33-33-015-2023-0112-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandantes	Darling Castrillo Puentes y otros
Demandado	Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla
Juez	Juan Gabriel Wilches Arrieta

Los señores Darling Castrillo Puentes, Sandra Milena Zarco Acuña, Eduardo Benavides Herrera y Ernesto Rafael Gaviria Tinoco, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentaron demanda en contra del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, formulando las siguientes:

I. PRETENSIONES

"PRIMERA.- Que se declare la nulidad del acto administrativo "RESOLUCIÓN NÚMERO 007 DEL 02 DE MARZO DE 2023 POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO DE FORMA SUBSIDIARIA".

SEGUNDA: Que, como consecuencia de lo anterior, en su lugar se exonere a los mismos -mis poderdantes- de ser acreedores de la medida correctiva prevista en el parágrafo numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016.

TERCERA: Que se condene a la OFICINA DE INSPECCIONES Y COMISARÍAS DEL DISTRITO DE BARRANQUILLA y la ALCALDIA DISTRITAL DE BARRANQUILLA, al pago de una indemnización por los perjuicios materiales en modalidad de daño emergente, los cuantificamos de la siguiente manera: Desde el día en que se informaron de la existencia de una demanda verbal de mayor cuantía ($914.000.000), Juzgado 13 Civil del Circuito de Barranquilla, radicado 80013153013202300065oo, mis poderdantes se vieron obligados a reunir los honorarios para el suscrito, por la representación de siete (7) persona en este proceso y en el verbal de mayor cuantía, que ascienden a 1.5 salario mínimo por persona, para un total de diez millones quinientos pesos ($10.500.000.oo). Por perjuicios morales desde octubre de 2022 fecha en la que se inició la estigmatización a mis poderdantes que va hasta los 100 salarios mínimos mensuales. CUARTA: Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

2.1 De hecho.

Los narrados en la demanda, el despacho los resume, así:

La empresa Energía de Colombia STR S.A.S.E.S.P., presentó querella contra los señores Darling Castrillo Puentes, Sandra Milena Zarco Acuna, Adalberto de Jesús Gutiérrez Pérez, Eduardo Benavides Herrera, Marta Cantillo de Benavides, Luz Velásquez Sierra, Luis Carlos Ortiz, Juan Carlos Roa Caballero, Manuel Roa Ávila y demás personas indeterminadas, por presuntos comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia, relacionados con el inmueble ubicado en la carrera 46 No. 60-03-30 de esta ciudad, con radicado No. IU16-2022-008.

En audiencia celebrada el tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022), el inspector 16 de Policía Urbana de Barranquilla, resolvió:

> *"PRIMERO: No declarar infractor a los señores Darling Castrillo Puentes, Sandra Milena Zarco Acuña, Adalberto de Jesús Gutiérrez Pérez, Eduardo Benavides Herrera, Martha Cantillo de Benavides, Luz Velásquez Sierra, Luis Carlos Ortiz, Juan Carlos Roa Caballero, Manuel Roa Avila, Lina Saavedra Bornacelli, Rocio Marquez D'Avila, Ernesto Rafael Gaviria Tinoco, William De Moya.*
>
> *SEGUNDO: No aplicar medida correctiva, consistente en Restitución y protección de bienes inmuebles.*
>
> *TERCERO: Solicitar a la policía ejercer la acción preventiva en caso de futuras perturbaciones a los inmuebles de la parte querellante"*.

Tanto en la decisión de primera instancia, como en la que resolvió la apelación, aparecían como infractores cuatro (4) personas, entre ellas, los señores Lina Saavedra Bornacelli, Rocío Márquez D'Avila, Ernesto Rafael Gaviria Tinoco y William de Moya, quienes durante el desarrollo del proceso no ostentaron la condición de querellados, ni tampoco fueron notificados, circunstancia que les impidió ejercer el derecho a la defensa.

Proferida la decisión de primera instancia, los querellantes interpusieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, el primero de los cuales confirmó la decisión primigenia, disponiendo, por consiguiente, la concesión de la alzada.

Según la demanda, la decisión de segunda instancia fue proferida sin que hubiese mediado su concurso o participación, dado que se omitió dar traslado del recurso, lo cual conllevó al desconocimiento de los medios probatorios y los argumentos expuestos en la sustentación del recurso de apelación.

2.2 Fundamentos de derecho.

Fueron citados como violadas las siguientes disposiciones:

- Constitución Política: artículo 29.

- Ley 1801 de 2016: artículo 223.

III. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue repartida al despacho el 24 de agosto de 2023, disponiéndose su inadmisión por auto del 16 de noviembre de esa anualidad.

Subsanadas las falencias detectadas, el libelo fue admitido en providencia del 22 de marzo de 2024.

El 20 de enero de 2025, se corrió traslado a la parte actora de las excepciones propuestas por el Distrito de Barranquilla.

El 24 de febrero de la anualidad en curso, se prescindió de la audiencia inicial y se ordenó dar aplicación a la figura de sentencia anticipada.

Mediante auto del 28 de abril de 2025, se corrió traslado a los sujetos procesales para alegar de conclusión, derecho aprovechado por los apoderados de las partes.

IV. POSICIÓN DE LOS SUJETOS PROCESALES

4.1 Demandante.

En apoyo de las pretensiones formuló los siguientes cargos de violación:

- Infracción de los artículos 29 de la Constitución Política y 223 de la Ley 1801 de 2016.

Según la parte actora, la Resolución No. 007 del 2 de marzo de 2023, *"POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO DE FORMA SUBSIDIARIA"*, desconoció las normas reseñadas, pues les asistía el derecho a controvertir los argumentos planteados por el querellante. Aseguraron que *La decisión mal motivada violentó el debido proceso, el derecho a la igualdad y favoreció al querellante a pesar de la decisión de primera instancia, la fecha de la supuesta ocurrencia de los hechos y demás irregularidades como declarar infractores a persona que no tuvieron la oportunidad de defenderse como tal"*.

4.2 Demandado.

Se opuso a las pretensiones de la demanda. A renglón seguido, propuso las excepciones denominadas *"Inexistencia de vulneración de la ley"*, *"Inexistencia de falta de competencia", "Inexistencia de Falsa motivación o error en los motivos invocados", "Inexistencia de Vulneración al Derecho de Defensa y al Debido Proceso"* e *"Inexistencia de vicio en la forma de expedición"*. Sin embargo, no las sustentó fáctica, ni jurídicamente.

Con relación al cargo de violación, señaló que la decisión cuya legalidad se cuestiona, así como los actos administrativos expedidos por la inspección, no contrariaron ninguna norma superior.

Aseveró que no hubo vicios durante su formación, pues se expidieron con arreglo a las formalidades propias de los actos administrativos y debidamente motivados.
Que tampoco hubo exceso de poder e incompetencia, dado que la decisión proferida por la Inspección se emitió por el funcionario facultado para esa finalidad.
Adujo que no existió desviación de poder, toda vez que los actos administrativos se expidieron en ejercicio del poder sancionatorio conferido por la Ley 9° de 1989. Tampoco incurrieron en falsa motivación o error en los motivos invocados, pues las razones en los que se sustentó fueron coherentes y con fundamento en hechos reales.

Por último, señaló que, durante el trámite administrativo adelantado ante la Inspección, se observó el debido proceso y posibilitó la defensa técnica, comunicándole a los demandantes las decisiones adoptadas, para que ejercitaran el derecho de réplica, a través de los recursos.

4.3 Ministerio Público.

En esta oportunidad, se abstuvo de emitir concepto.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Problema jurídico.

Se contrae a determinar si es procedente o no la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 007 del 2 de marzo de 2023, *"POR LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO DE FORMA SUBSID*IARIA*"*. En caso afirmativo, a título de restablecimiento del derecho, si es procedente ordenar al Distrito de Barranquilla exonere a los demandantes de la medida correctiva prevista en el parágrafo numeral 1° del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016. De igual manera, se examinará si procede condenar al pago de una indemnización por los perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente; o, por el contrario, si el acto acusado conserva el atributo de presunción de legalidad.

5.2 Caso concreto.

En autos fluye acreditado que la empresa Energía de Colombia STR S.A.S., ESP, adelantó ante la Inspección 16 de Policía Urbana de Barranquilla, proceso radicado bajo el No. IU16-2022-008, en contra de los señores Darling Castrillo Puentes, Sandra Milena Zarco Acuña, Adalberto de Jesús Gutiérrez Pérez, Eduardo Benavides Herrera, Marta Cantillo de Benavides, Luz Velásquez Sierra, Luis Carlos Ortiz, Juan Carlos Roa Caballero, Manuel Roa Ávila y demás personas indeterminadas, por presuntos comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia, relacionados con el inmueble ubicado en la carrera 46 No. 60-03-30 de esta ciudad.

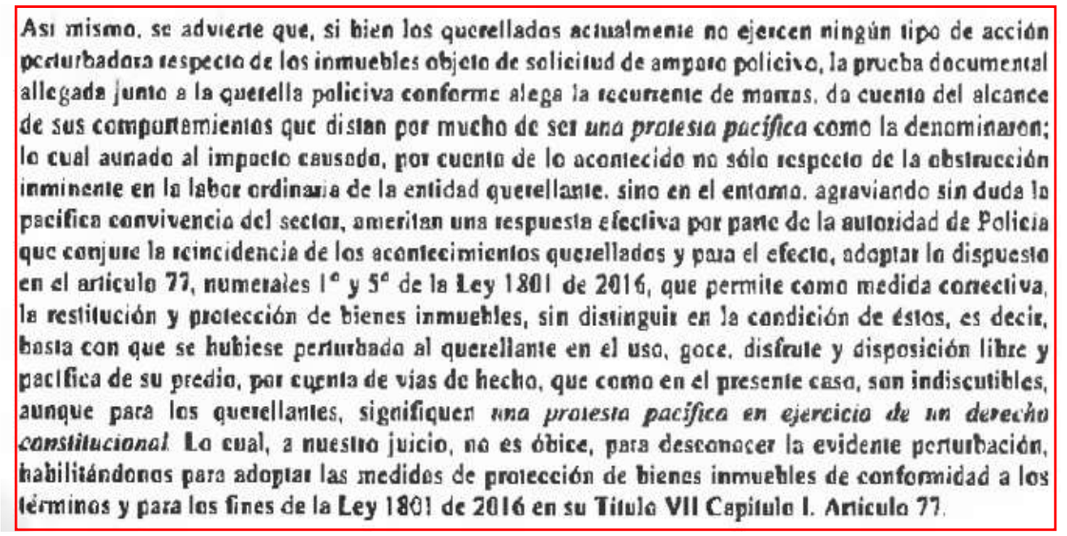
El 3 de noviembre de 2022, la mencionada inspección resolvió la querella policiva incoada, de la siguiente manera:

> *"PRIMERO: No declarar infractor a los señores Darling Castrillo Puentes, Sandra Milena Zarco Acuña, Adalberto de Jesús Gutiérrez Pérez, Eduardo Benavides Herrera, Martha Cantillo de Benavides, Luz Velásquez Sierra, Luis Carlos Ortiz, Juan Carlos Roa Caballero, Manuel Roa Ávila, Lina Saavedra Bornacelli, Rocío Márquez D'Avila, Ernesto Rafael Gaviria Tinoco, William De Moya.*
>
> *SEGUNDO: No aplicar medida correctiva consistente en Restitución y protección de bienes inmuebles.*
>
> *TERCERO: Solicitar a la policía ejercer la acción preventiva en caso de futuras perturbaciones a los inmuebles de la parte querellante.*
>
> (…)".

Así mismo, está probado que mediante Resolución No. 007 del 2 de marzo de 2023, expedida por el jefe de Inspecciones y Comisarías de Familia Distrital de Barranquilla, se resolvió el recurso de apelación interpuesto por la querellante, así:

> *"ARTÍCULO PRIMERO: Revocar en su integridad, la decisión del 3 de noviembre de 2022, proferida por el Inspector Dieciséis (16) de Policía Urbano, en atención a los argumentos expuestos en la parte motiva de este proveído. Y en su lugar conceder el amparo deprecado por la parte querellante a través de su representante FRANCISCO JAVIER DE LA MATA MEDINA y su apoderada ANA YAMILE CUBAQUE ZORRO, sobre el predio ubicado en la Carrera 46 No. 60-06/30 del Barrio Boston de Barranquilla, con número de Referencia Catastral 010100002890270000000000 y Matrícula Inmobiliaria 040-443647 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla.*
>
> *ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar a los querellados DARLING CASTRILLO PUENTES, SANDRA MILENA ZARGO ACUÑA, ADALBERTO DE JESÚS GUTIÉRREZ PÉREZ, EDUARDO BENAVIDES HERRERA, MARTHA CANTILLO DE BENAVIDES, LUZ VELÁSQUEZ SIERRA, LUIS CARLOS ORTIEZ, JUAN CARLOS ROA CABALLERO, MANUEL ROA ÁVILA, LINA SAAVEDRA BORNACELLI, ROCÍO MÁRQUEZ D'ÁVILA, ERNESTO RAFAEL GAVIRIA TINOCO, WILLIAM DE MOYA, responsable del comportamiento contrario a la protección de inmuebles descrito en el numeral 1 del artículo 77 de la Ley 1801 de 2016 y acreedores de la medida correctiva, señalada en el numeral 1 del párrafo de este*".

De acuerdo a lo anterior, se concluye que, en el caso concreto, la Resolución No. 007 del 2 de marzo de 2023, corresponde a una decisión que desató el recurso de apelación al interior de un amparo policivo por perturbación a la posesión, conforme se desprende de forma diáfana de los siguientes apartados de la parte considerativa de esa decisión:



Así mismo, se advierte que, si bien los querellados actualmente no ejercen ningún tipo de acción perturbadora respecto de los inmuebles objeto de solicitud de amparo policivo, la prueba documental allegada junto a la querella policiva conforme alega la recurrente de manos, da cuento del alcance de sus comportamientos que distan por mucho de ser *una protesta pacífica* como la denominaron; lo cual aunado al impacto causado, por cuento de lo acontecido no sólo respecto de la obstrucción inminente en la labor ordinaria de la entidad querellante, sino en el entorno, agraviando sin duda la pacifica convivencia del sector, ameritan una respuesta efectiva por parte de la autoridad de Policía que conjure la reincidencia de los acontecimientos querellados y para el efecto, adoptar lo dispuesto en el artículo 77, numerales 1° y 5° de la Ley 1801 de 2016, que permite como medida correctiva, la restitución y protección de bienes inmuebles, sin distinguir en la condición de éstos, es decir, basta con que se hubiese perturbado al querellante en el uso, goce, disfrute y disposición libre y pacífica de su predio, por cuenta de vías de hecho, que como en el presente caso, son indiscutibles, aunque para los querellantes, signifiquen *una protesta pacífica en ejercicio de un derecho constitucional*. Lo cual, a nuestro juicio, no es óbice, para desconocer la evidente perturbación, habilitándonos para adoptar las medidas de protección de bienes inmuebles de conformidad a los términos y para los fines de la Ley 1801 de 2016 en su Título VII Capítulo I. Artículo 77.

El artículo 116 de la Constitución Política confiere facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, así:

> *"ARTICULO 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar y la Jurisdicción Agraria y Rural.*
>
> (…)
>
> ***Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas**. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos".*

Por su parte, la H. Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que los actos proferidos por los inspectores de policía con ocasión de procesos policivos adelantados para amparar la posesión son decisiones con carácter jurisdiccional.

A modo ilustrativo, en Auto 1129 de 2023. M.P. Dr. Jorge Enrique Ibáñez Najar, señaló:

> "(…)
>
> *14. El artículo 198 de Ley 1801 de 2016 establece que a los inspectores de policía les 'corresponde el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana'. Por regla general, las actuaciones de los inspectores de policía, en su calidad de autoridades administrativas, tienen 'un carácter eminentemente administrativo; sus decisiones no son de carácter jurisdiccional […] y su procedimiento es de naturaleza policivo'.*
>
> *15. Sin embargo, de forma excepcional los inspectores de policía ejercen función jurisdiccional en virtud de lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Política. En particular, dichas autoridades ejercen tal función "cuando se trata de procesos*

> *policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre", por lo que allí profieren "materialmente actos de administración de justicia" y, en consecuencia, "**ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales**".*
>
> *16. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Consejo de Estado al señalar que:*
>
> *"Los actos administrativos de las autoridades de policía son aquellos tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, **en tanto que los de naturaleza jurisdiccional son los que están encaminados a resolver los conflictos que surgen entre dos partes, como sucede con los amparos posesorios y de tenencia de bienes**".*
>
> (…)" (Negrillas fuera del texto)

Por esa misma senda se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado:

> "(…)
>
> *Es decir, la competencia para conocer sobre la perturbación de la posesión material de bienes inmuebles corresponde, en principio, a los inspectores de policía. En este punto, vale la pena además aclarar que la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional coinciden en señalar que cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales.*[1]
>
> (…)".

Con anterioridad, la Sección Tercera, en sentencia del 25 de mayo de 2011; Exp. No. 23.916, sostuvo:

> "(…)
>
> *Los juicios de policía tienen naturaleza jurisdiccional porque cumplen la función de dirimir un conflicto. Los amparos policivos posesorios resuelven una controversia suscitada entre particulares en relación con la perturbación del status de un sujeto respecto de la posesión o tenencia de bienes. Por ello, representan un "remedio" de carácter temporal, que se mantiene mientras el juez civil no decida otra cosa, y, por ello, las providencias que se profieran en el marco de esos juicios no son objeto de control de la jurisdicción contencioso administrativa.*
>
> (…)".

[1] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas. Radicado No. 2016-00232-00 del trece (13) de febrero de 2017.

Congruente con esos criterios, el numeral 3° del artículo 105 de la Ley 1437 de 2011, al enlistar las excepciones a los asuntos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso – administrativa, establece:

> *"**ARTÍCULO 105. EXCEPCIONES.** La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:*
>
> *…*
>
> *3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley.*
>
> (…)".

De acuerdo a lo precedente, cuando se trata de amparar la posesión, tenencia o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias dictadas para resolver el conflicto, tienen la naturaleza de actos jurisdiccionales, pues se trata decisiones adoptadas para zanjar controversias surgidas entre particulares, encaminadas a la recuperación del *status quo* de un sujeto frente a un bien de interés individual, como ocurre en este asunto. *Contrario sensu,* los actos administrativos de las autoridades de policía sometidos a control jurisdiccional son aquellos orientados a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social. Para diferenciarlos, se ha indicado:

> "(…)
>
> *los actos administrativos de las autoridades de policía son los tendientes a la preservación del orden, la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y las condiciones económicas de convivencia social, los cuales por su naturaleza están sujetos al control judicial de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Respecto al segundo tipo de actos, los judiciales de las autoridades de policía, señaló que se diferencian totalmente de los anteriores, por cuanto se expiden en función judicial y para dirimir un conflicto*[2]*.*
>
> (…)".

En ese orden, comoquiera que las decisiones cuya legalidad se controvierte al interior de este asunto fueron expedidas en desarrollo de un proceso de perturbación a la posesión y propiedad privada, no corresponden a actos administrativos, sino jurisdiccionales; por ende, su examen escapa al control de esta jurisdicción, razón por la cual el despacho se inhibirá para su realizar su estudio.

7. Costas.

No procede condena en costas, dado que en autos se carece de prueba de su causación, aunado que la actuación de las partes se ciñó a la legalidad y no

[2] Consejo de Estado, sentencia del 5 de abril de 2018, radicado No. 05001-23-31-000-2003-02704-01.

efectuaron actuaciones dilatorias, distintas al ejercicio de los derechos de acción y contradicción.

Por lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo Mixto del Circuito de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: Declárase inhibido el despacho para emitir un pronunciamiento de fondo respecto a la legalidad de los actos administrativos demandados, de conformidad a las razones precedentes.

SEGUNDO: Sin costas.

TERCERO: Notifíquese personalmente esta decisión al agente del Ministerio Público delegado ante el despacho.

CUARTO: Ejecutoriada esta decisión archívese el expediente y háganse las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JUAN GABRIEL WILCHES ARRIETA
JUEZ

Firmado Por:

Juan Gabriel Wilches Arrieta
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
015
Barranquilla - Atlantico

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e30d2e7f52e863b705ac525184cac24bb281d1d171d128f895ce4582c25708fa**
Documento generado en 06/06/2025 01:37:41 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica

Juzgado Administrativo de Barranquilla-JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO
ESTADO DE FECHA: 03/06/2025

Reg	Radicacion	Ponente	Demandante	Demandado	Clase	Fecha Providencia	ActuaciÃ³n	Docum. a notif.	Descargar
1	08001-33-33-002-2016-00107-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	y otros demandantes, javier torres velazquez, janeth esther olivares amaris, javier torres olivares , fernando torres olivares	FERMIN CASTRO GONZALES	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto resuelve pruebas pedidas	SAM . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 2025 3:58PM...	
2	08001-33-33-002-2017-00215-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	ANIBAL RAFAEL BASTIDAS DE LA HOZ	DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y OTROS	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFÃRMASE la sentencia de 30 de mayo de 2024, mediante la cual se denegaron las sÃºplicas de la demanda . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 202...	
3	08001-33-33-002-2017-00327-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	FREDDY ANTONIO LEON CHAVARRO	NACION FISCALIA GENERAL DE LA NACION, otros demandados	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFÃRMASE la sentencia de 29 de noviembre de 2023, mediante la cual se denegaron las sÃºplicas de la demanda. . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May ...	
4	08001-33-33-002-2018-00219-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	PAOLA PATRICIA MONTAÃ‘O MORALES, DOLORES MARIA NUÃ‘EZ ALVAREZ, y otros demandantes	EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO Y OTROS, LA NACION-INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto fija fecha audiencia y/o diligencia	SAM . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 2025 3:58PM...	
5	08001-33-33-002-2020-00008-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	electricaribe sA E.S.P.	Superservicios, RESOLUCION 20198000024355	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFIRMAR la sentencia proferida el 13 de marzo de 2024, mediante la cual se negaron las sÃºplicas de la demanda . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:Ma...	
6	08001-33-33-002-2023-00059-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	JORGE LUIS OÃ‘ORO PAJARO	MUNICIPIO DE CANDELARIA	EJECUTIVO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMREVOCAR el proveÃdo de fecha 19 de julio de 2023, por medio del cual se abstuvo de librar mandamiento de pago . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May ...	

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., treinta (30) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicado	**08-001-33-33-002-2017-00327-00**
Medio de control	**REPARACIÓN DIRECTA**
Demandante	**FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO**
Demandado	**NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, SECRETARÍA DE MOVILIDAD DISTRITAL**
Juez	**EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE**

I.TEMA

OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE

De conformidad con el informe secretarial que antecede, **OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo dispuesto por el **H. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B, Magistrado Ponente, doctor Oscar Wilches Donado**, dentro del medio de control de **REPARACION DIRECTA**, seguido por el señor **FREDIS ANTONIO LEÓN CHAVARRO** contra **NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA, SECRETARÍA DE MOVILIDAD DISTRITAL,** radicado No. **08-001-33-33-002-2017-00327-00**, que en sentencia adiada **19 de abril de 2024,** remitida a este Despacho de manera virtual por aplicativo SAMAI el 13 de febrero de 2025**,** resolvió:

> *"**Primero. – CONFÍRMASE** la sentencia de 29 de noviembre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Barranquilla, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.*
>
> ***Segundo. -** Sin costas en esta instancia*
>
> ***Tercero. -** Notifíquese la presente providencia al procurador judicial delegado para ante este Tribunal.*
>
> ***Cuarto**. - Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia**."***

Una vez ejecutoriado el presente auto, **ARCHÍVESE** el expediente de la referencia.

REGÍSTRESE la presente decisión en el Sistema Justicia **SAMAI**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE
JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Este documento fue generado con firma electrónica del sistema SAMAI y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL del sistema SAMAI: https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx

NOTIFICACION POR ESTADO

LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO N°85 DE HOY 03/06/2025 A LAS 07:30 a.m.
LORENA PÉREZ LEAL

SECRETARIA

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL CPACA

Juzgado Administrativo de Barranquilla-JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO
ESTADO DE FECHA: 03/06/2025

Reg	Radicacion	Ponente	Demandante	Demandado	Clase	Fecha Providencia	ActuaciÃ³n	Docum. a notif.	Descargar
1	08001-33-33-002-2016-00107-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	y otros demandantes, javier torres velazquez, janeth esther olivares amaris, javier torres olivares , fernando torres olivares	FERMIN CASTRO GONZALES	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto resuelve pruebas pedidas	SAM . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 2025 3:58PM...	
2	08001-33-33-002-2017-00215-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	ANIBAL RAFAEL BASTIDAS DE LA HOZ	DISTRITO ESPECIAL INDUSTRIAL PORTUARIO DE BARRANQUILLA Y OTROS	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFÃRMASE la sentencia de 30 de mayo de 2024, mediante la cual se denegaron las sÃºplicas de la demanda . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 202...	
3	08001-33-33-002-2017-00327-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	FREDDY ANTONIO LEON CHAVARRO	NACION FISCALIA GENERAL DE LA NACION, otros demandados	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFÃRMASE la sentencia de 29 de noviembre de 2023, mediante la cual se denegaron las sÃºplicas de la demanda. . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May ...	
4	08001-33-33-002-2018-00219-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	PAOLA PATRICIA MONTAÃ‘O MORALES, DOLORES MARIA NUÃ‘EZ ALVAREZ, y otros demandantes	EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO Y OTROS, LA NACION-INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO	REPARACION DIRECTA	30/05/2025	Auto fija fecha audiencia y/o diligencia	SAM . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May 30 2025 3:58PM...	
5	08001-33-33-002-2020-00008-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	electricaribe sA E.S.P.	Superservicios, RESOLUCION 20198000024355	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMCONFIRMAR la sentencia proferida el 13 de marzo de 2024, mediante la cual se negaron las sÃºplicas de la demanda . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:Ma...	
6	08001-33-33-002-2023-00059-00	EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE	JORGE LUIS OÃ‘ORO PAJARO	MUNICIPIO DE CANDELARIA	EJECUTIVO	30/05/2025	Auto obedezcase y cumplase	SAMREVOCAR el proveÃdo de fecha 19 de julio de 2023, por medio del cual se abstuvo de librar mandamiento de pago . Documento firmado electrÃ³nicamente por:EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE fecha firma:May ...	

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla D.E.I.P., treinta (30) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicado	**08001-33-33-002-2017-00215-00**
Medio de control	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Demandante	**ANIBAL RAFAEL BASTIDAS DE LA HOZ**
Demandado	**DISTRITO DE BARRANQUILLA – SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL**
Juez	**EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE**

I.TEMA
OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE

De conformidad con el informe secretarial que antecede, **OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE** lo dispuesto por el **H. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO, DESPACHO 003 - SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN B, Magistrado Ponente, doctor Oscar Wilches Donado**, dentro del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO**, seguido por el señor **ANIBAL RAFAEL BASTIDAS DE LA HOZ**, contra el **DISTRITO DE BARRANQUILLA – SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL,** radicado No. **08001-33-33-002-2017-00215-00**, que en sentencia adiada **12 de julio de 2024,** remitida a este Despacho de manera virtual por aplicativo SAMAI el 13 de febrero de 2025, resolvió:

> *"**Primero. - CONFÍRMASE** la sentencia de 30 de mayo de 2024, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla, mediante la cual se denegaron las súplicas de la demanda, de conformidad con las argumentaciones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.*
>
> ***Segundo. - Sin costas***
>
> ***Tercero. -** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia."*

Una vez ejecutoriado el presente auto, **ARCHÍVESE** el expediente de la referencia.

REGÍSTRESE la presente decisión en el Sistema Justicia **SAMAI**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EUGENIO RAFAEL FONSECA OVALLE
JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Este documento fue generado con firma electrónica del sistema SAMAI y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12.

Valide este documento electrónico en la siguiente URL del sistema SAMAI: https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx

NOTIFICACION POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRONICO N°85 DE HOY 03/06/2025 A LAS 07:30 a.m.

LORENA PÉREZ LEAL
SECRETARIA

SE DEJA CONSTANCIA QUE SE LE DIO CUMPLIMIENTO AL ARTICULO 201 DEL CPACA

Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA DE DECISIÓN ORAL - SECCIÓN "B"

Barranquilla, siete (7) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación	**08001-33-33-006-2021-00061-01**
Medio de control	**Reparación Directa**
Demandante	**Orlando Zúñiga Moll, Katherine Zaparán Arrieta, Shaylel Zúñiga Zaparán, Orlando Zúñiga Zaparán y Aura Arrieta Ascendio**
Demandado	**Nación – Ministerio de Defensa- Policía Nacional - Distrito de Barranquilla**
Tema	**Muerte en accidente de tránsito**
Magistrado Ponente	**Luis Eduardo Cerra Jiménez**

I. Pronunciamiento

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 23 de octubre de 2024, a través de la cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla negó las pretensiones de la demanda.

II. Antecedentes

2.1. Sentencia de primera instancia

El Juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, bajo los siguientes argumentos:

> «[…] Frente al DEIP de Barranquilla, la parte actora justifica la imputación del daño antijurídico, en el hecho de que la entidad territorial omitiese su deber de mantener en óptimas condiciones las vías públicas.
>
> En este punto es relevante recordar que para desarrollar la imputación jurídica esta agencia judicial debe determinar si verificada la falla en el servicio, la concreción de esta rompe la igualdad frente a las cargas públicas. Y, así mismo, si el daño es imputable a las entidades demandadas o una de ellas, o si, por el contrario, es atribuible al hecho exclusivo de un tercero o culpa exclusiva de la víctima.
>
> En cuanto a la Policía Nacional, la imputación que expone la actora, radica principalmente en la omisión de su obligación de "servir a la sociedad, proteger vidas y bienes" y de su deber constitucional consagrado en el artículo 218 de la Carta Magna, de garantizar el "mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz."
> […]
>
> A la luz de las pruebas, considera esta agencia judicial que no es posible determinar la imputación del daño antijurídico por falla en el servicio de la Policía Nacional al,

presuntamente, omitir realizar acciones de prevención con auxiliares de policía dispuestos de manera exclusiva a la guardia de las instalaciones de la entidad en un lapso que, por lo que se logra apreciar en el video, no supera los 4 minutos.

En cuanto al Distrito de Barranquilla, si bien es cierto que se logra apreciar, en el video aportado por la Policía Nacional, que la vía no se encontraba en óptimas condiciones; es igualmente cierto, que, contrario a la declaración del señor William Alfonso Bermúdez Bermúdez, al pasar la víctima en su motocicleta por el "hueco" en la vía, este no produce el choque con el vehículo tracto camión, pues se aprecia como logra mantenerse circulando en línea recta hasta que nota que el tracto camión está detenido.

En virtud de lo anterior, considera irrelevante esta judicatura, en el sub examine, hacer una análisis de la imprevisibilidad o irresistibilidad de eventuales eximentes de responsabilidad del estado como la culpa exclusiva de la víctima o el hecho de un tercero, toda vez que ello implicaría el reconocimiento de que la imputación del daño antijurídico recae sobre las entidades acusadas y que, por ende, para ellas fue irresistible e imprevisible el daño por el acaecimiento de los eximentes antes mencionados.[…]»

2.2. Recurso de apelación

El apoderado de la parte demandante solicita se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, indicando lo siguiente:

«[…] Iniciemos diciendo que, antes de entrar a demostrar la falla en el servicio, que el honorable el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Barranquilla, trastocó la lógica misma de la responsabilidad civil porque redactó la sentencia de primera instancia a partir del elemento falla del servicio y guardó silencio sobre si se encontraba o no demostrado, el primer elemento, cual el daño, porque es claro que aun sin aquella la responsabilidad civil puede existir, en el entendido que en eventos como este el Estado también podría resultar condenado bajo los títulos de imputación de riesgo excepcional o daño especial.

[…]Todos estos documentos, constituyen una base probatoria sólida que confirma la existencia del daño y, en consecuencia, se concluye que, siendo el primer elemento, está adecuadamente comprobado: la muerte del señor SAMUEL DAVID ZÚÑIGA ZAPARÁN, es un daño cierto, personal y directo; no genérico ni hipotético, que tanto él como sus familiares no tenía el deber jurídico de soportarlo.

[…]
No obstante, el juez A-quo incurrió en una valoración probatoria deficiente al concluir que no resultaba posible atribuir la imputación del daño antijurídico por una supuesta falla en el servicio de la Policía Nacional. El juez argumentó que la presunta omisión de acciones preventivas se circunscribió a un lapso de tiempo que, según lo observado en el video aportado, no excedió los cuatro minutos, basándose en las declaraciones del señor William Alfonso Bermúdez Bermúdez, quien, para la fecha de los hechos, se desempeñaba como auxiliar de policía.

El deber de la Policía Nacional no se limita a una reacción inmediata ante incidentes, sino que implica también la obligación de anticipar y gestionar de manera efectiva las situaciones de riesgo que puedan comprometer la seguridad ciudadana. La presencia de un vehículo detenido en una vía principal, como la Avenida Circunvalar, constituye

un peligro inminente que demanda una intervención rápida y oportuna, especialmente cuando la Policía se encuentra en las inmediaciones con capacidad de actuar. Independientemente del tiempo que el vehículo haya permanecido varado, una vez la Policía Nacional tiene conocimiento de la situación, asume el deber de implementar medidas para controlar el flujo vehicular y mitigar el riesgo de accidentes. En el presente caso, el testimonio del auxiliar Bermúdez confirma que observó el vehículo mal estacionado e informó de esta situación a sus superiores.

La falta de señalización y de control de tráfico en una vía de alto flujo vehicular, como la Avenida Circunvalar en horas pico, constituye una omisión grave en el cumplimiento del deber que tiene la Policía Nacional de proteger la vida y la integridad de los ciudadanos.

[…]

Finalmente es reprochable que la juez de la reparación directa haya incurrido en una indebida valoración de las pruebas presentadas en el proceso, al omitir en su sentencia el análisis del Informe de Investigador de Campo – FPJ11 suscrito por el Investigador Criminal JEISON GUZMÁN RODRÍGUEZ, adscrito a la Unidad Básica de Investigación Criminal de la Seccional de Tránsito y Transporte de la Metropolitana de Barranquilla.

En conclusión, la imputación de responsabilidad al Estado por la falla en el servicio debe basarse en un análisis causal detallado, que permita establecer la relación irecta entre la omisión de la Policía Nacional y el daño causado. En este sentido, la falta de presencia policial en la zona del accidente, así como la omisión de medidas preventivas básicas como la señalización o el control del tráfico, son elementos clave que demuestran el incumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que el Estado tiene para prevenir el daño. A pesar de que el hecho dañoso fue causado por la acción de un tercero, la inacción de la Policía Nacional aumentó significativamente el riesgo permitido, creando una situación de peligro evidente y previsible que, de haber sido atendida, habría podido evitarse.[…]»

2.3. Actuación procesal en segunda instancia

El recurso de apelación fue repartido el 7 de febrero de 2025 por la Oficina de Servicios de los Juzgados Administrativos de Barranquilla, correspondiéndole al magistrado que funge como ponente de esta providencia.

Mediante auto de 10 de febrero de 2025 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante y se ordenó notificar personalmente al Agente del Ministerio Público delegado ante esta corporación judicial, y por estado a las partes.

III. Consideraciones

De conformidad con el artículo 153 del CPACA, corresponde a esta Sala de Decisión resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla.

El tribunal circunscribirá su estudio a los cargos expuestos en el recurso de alzada, pues, el superior, en los términos del primer inciso del artículo 328 del Código General

del Proceso, debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante.

En este sentido, se deberá determinar si resulta o no procedente declarar la responsabilidad extracontractual y administrativa de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional- Distrito de Barranquilla, por los perjuicios y daños morales y materiales, que se le habrían ocasionado a los demandantes por la muerte del joven Samuel David Zúñiga Zaparán.

En sustento de sus pretensiones, la parte actora relató los hechos de la siguiente manera:

Que el día 13 de noviembre de 2018, siendo aproximadamente las 18:52 horas, un vehículo automóvil marca Mazda, tipo SEDAN, color beige, sin identificar, que no fue relacionado en el informe policial de accidente de tránsito No. 000895622, se varó sobre el carril central de la avenida circunvalar, a la altura de la carrera 46 con calle 110, frente a la Estación de Policía Norte de la Metropolitana de Barranquilla, por causa sin determinar y sin adoptar las debidas medidas de precaución. Que dicho automóvil permaneció varado en ese lugar por espacio aproximadamente de 20 minutos, bajo la mirada de los policías que se encontraban de servicios en la entrada de la estación de policía, quienes no abordaron al conductor de dicho vehículo, así como tampoco controlaron el flujo vehicular con el fin de evitar un accidente.

Que pasados varios minutos y debido al detenimiento del vehículo automóvil tipo sedán sin identificar, un tracto camión marca INTERNATIONAL, de placas STP-041, conducido por el señor Oscar Hernán Zuluaga Tobón que se movilizaba en sentido norte-sur, frenó repentinamente, deteniéndose detrás del automóvil, «[…] ocasionando que la motocicleta de placas GVC-41C, conducida por el señor SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN que se desplazaba por el carril central de la avenida, al esquivar dos (2) huecos que se encontraban sobre la vía, y también al frenar intempestivamente, derrapara por el asfalto, impactando en el tercio posterior izquierdo del tracto camión marca INTERNATIONAL, de placas STP-041, que estaba adelante[…]»

Que, como consecuencia del impacto sufrido por la motocicleta contra el tercio posterior izquierdo del tracto camión marca INTERNATIONAL, de placas STP-041, «[…] el señor SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN, fue expulsado aparatosamente hacia el carril izquierdo, siendo este el preciso momento en el que, el vehículo furgón, de placas WFC-855, conducido por el señor DAIRO RAFAEL BERROCAL MORA, que se desplazaba por el carril izquierdo, pasara las ruedas traseras derechas de su vehículo por encima de la humanidad del señor SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN, causándole graves lesiones a la humanidad del señor SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN. […]»

Que una vez ocurrido el siniestro automovilístico salieron los policías William Alfonso Bermúdez, José Alfredo Camargo y el Intendente de apellido Donado, quienes se encontraban en la entrada de la Estación de Policía Norte de la Metropolitana de Barranquilla, en actitud de espectadores sin regular el tránsito vehicular que evitara más accidentes e inobservando las más básicas medidas de seguridad. Que, seguidamente, el uniformado de policía José Alfredo Camargo, sin esperar al personal

de la Seccional de Tránsito y Transporte de la Policía Metropolitana de Barranquilla, se acercó hasta el automóvil tipo sedán sin identificar, ayudándole a la conductora a empujar dicho vehículo hacia el lado izquierdo de la vía, ya que se encontraba varado; que, sin embargo, inmediatamente el Intendente de apellido Donado, le ordenó al uniformado José Alfredo Camargo, regresar el vehículo al mismo lugar donde se había varado.

Que, posteriormente, arribó al lugar del accidente el Patrullero Antony Morillo Daza, integrante de la Seccional de Tránsito y Transporte de la Policía Metropolitana de Barranquilla, especialista en atención de accidentes de tránsito con personas lesionadas, quien elaboró el informe policial de accidente de tránsito No. 00089562228, el croquis, fijación topográfica y fotográfica del lugar de los hechos; sin embargo, omitió relacionar el automóvil marca Mazda, tipo sedán, color beige, porque en su criterio, dicho vehículo no había colisionado y tampoco había resultado afectado por el accidente, ya que los únicos vehículos involucrados fueron el tractocamión, el furgón y la motocicleta.

Que el joven Samuel David Zúñiga Zaparan fue trasladado en ambulancia a la Clínica Altos de San Vicente de Barranquilla, donde falleció el 14 de noviembre de 2018. Que la Fiscalía 54 Seccional Unidad de Vida de Barranquilla, abrió la investigación penal bajo el radicado No. 080016001055201806709, por el delito de homicidio culposo.

Sea lo primero indicar que la responsabilidad patrimonial del Estado, fue contemplada en el artículo 90 Constitucional, cuyo tenor preceptúa:

> «[…] El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.
>
> En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste[…]».

Tanto la jurisprudencia como la doctrina indican que, para la configuración de la responsabilidad estatal, se requieren los siguientes elementos:

- Que la actuación atribuible al Estado se pueda calificar de irregular, vale decir, que sea por culpa, falta, o falla en el servicio; o lo que es igual, que el servicio público funcionó mal, se ejecutó de manera tardía o no funcionó.

- Que sea un daño cierto o futuro real, pues se excluyen aquellos futuros eventuales, daño que también debe ser particular, anormal y además debe referirse a una situación jurídicamente protegida.

El daño, en su sentido natural, es un hecho consistente en el detrimento, perjuicio, menoscabo, dolor o molestia causado a alguien, en su persona, bienes, libertad, honor, afectos, creencias, etc., y supone la destrucción o disminución de ventajas o beneficios patrimoniales o extra patrimoniales de que goza un individuo.
Para que haya lugar a la reparación, el daño debe ser antijurídico, según lo prevé el artículo 90 Constitucional, calificación que se obtiene al constatar que el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo como carga pública.

- Por último, que haya nexo causal entre el primer y segundo elemento, en punto a determinar la imputabilidad del daño antijurídico al Estado, causalidad que debe ser apta, idónea y determinante del mismo.

Estos tres elementos deben probarse, pues de faltar uno de ellos, no cabría la responsabilidad patrimonial estatal, razón por la cual debemos establecer qué fue demostrado.

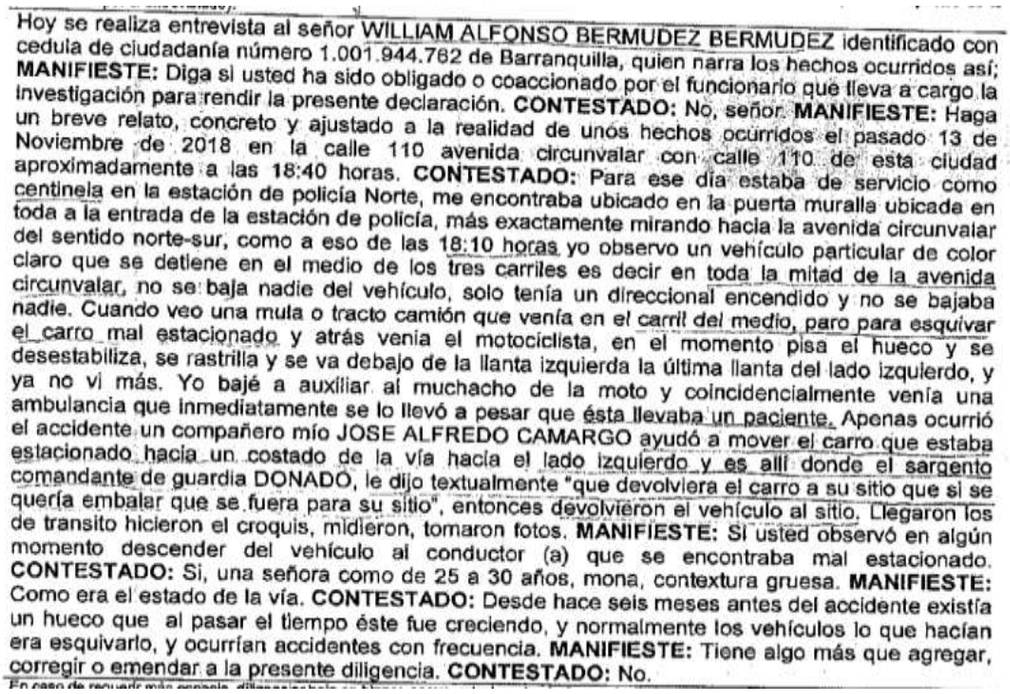
Por tanto, corresponde en primer lugar establecer si en el presente asunto se ha configurado o no un daño antijurídico y unos consecuenciales perjuicios a los demandantes. A efectos de resolver lo que corresponda, la Sala se ocupará, en primer lugar, de examinar los hechos que se encuentran probados, los cuales son trascendentes al problema jurídico, y hará el análisis del caso concreto para establecer si conforme a los hechos probados se acreditan los elementos que configurarían la responsabilidad que se le endilga al Ministerio de Defensa- Policía Nacional y al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Obran en el expediente los siguientes medios probatorios:

- Historia Clínica del paciente Samuel David Zúñiga Zaparán. Fecha de ingreso: 13 de noviembre de 2018. Clínica Altos de San Vicente. Motivo: Accidente de Tránsito. Paciente masculino de 22 años de edad ingresado a la institución como urgencia vital con «[…]politraumatismos sufridos en accidente de tránsito, encontrándolo en estado crítico, con signos de hiporfusión periférica, criodiaforetico, taquicardico, palidez mucocutenea severa, somnoliente, con presencia de trauma craneoncefalico con herida amplia profunda deformante de aproximadamente 20 a 25 CM con exposición oseas, trauma en columna cervical, dorsal y lumbrosaca, trauma cerrado de torax, trauma cerrado de abdomen, trauma pelvis con hematoma en crecimiento en cadera izquierda, trauma testicular […]»

- Registro Civil de Defunción de Samuel David Zúñiga Zaparán. Fecha de defunción: 14 de noviembre de 2018. Hora: 3:15.

- Entrevista FPJ-14 de Policía Judicial. Datos del entrevistado: Patrullero de la Policía Nacional William Alfonso Bermúdez Bermúdez.

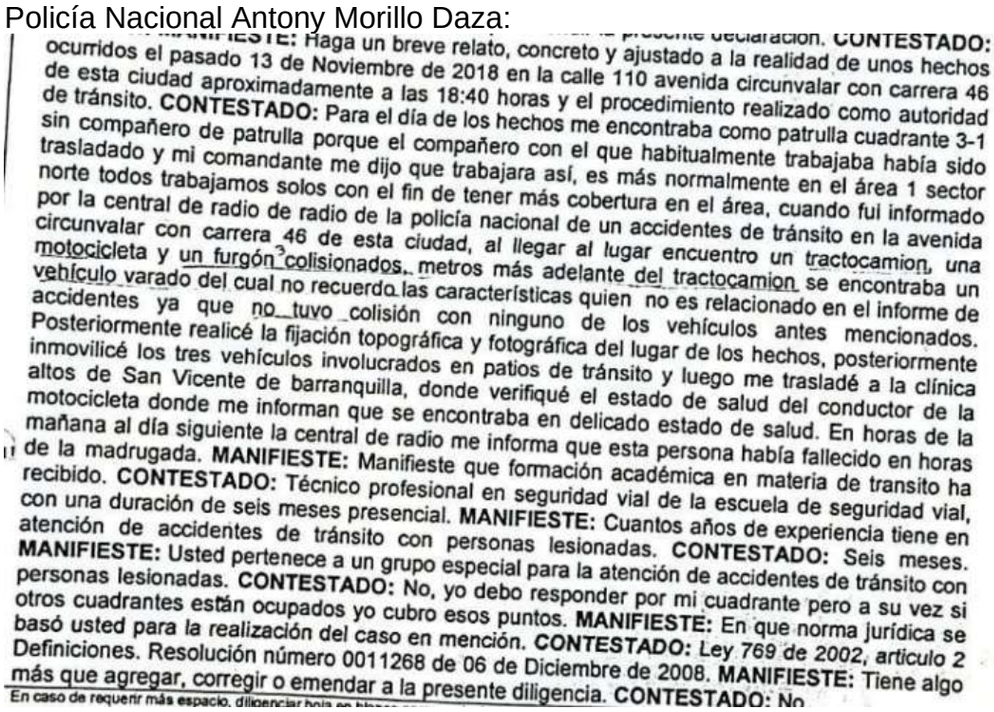


Hoy se realiza entrevista al señor WILLIAM ALFONSO BERMUDEZ BERMUDEZ identificado con cedula de ciudadanía número 1.001.944.762 de Barranquilla, quien narra los hechos ocurridos así; **MANIFIESTE:** Diga si usted ha sido obligado o coaccionado por el funcionario que lleva a cargo la investigación para rendir la presente declaración. **CONTESTADO:** No, señor. **MANIFIESTE:** Haga un breve relato, concreto y ajustado a la realidad de unos hechos ocurridos el pasado 13 de Noviembre de 2018 en la calle 110 avenida circunvalar con calle 110 de esta ciudad aproximadamente a las 18:40 horas. **CONTESTADO:** Para ese día estaba de servicio como centinela en la estación de policía Norte, me encontraba ubicado en la puerta muralla ubicada en toda a la entrada de la estación de policía, más exactamente mirando hacia la avenida circunvalar del sentido norte-sur, como a eso de las 18:10 horas yo observo un vehículo particular de color claro que se detiene en el medio de los tres carriles es decir en toda la mitad de la avenida circunvalar, no se baja nadie del vehículo, solo tenía un direccional encendido y no se bajaba nadie. Cuando veo una mula o tracto camión que venía en el carril del medio, paro para esquivar el carro mal estacionado y atrás venia el motociclista, en el momento pisa el hueco y se desestabiliza, se rastrilla y se va debajo de la llanta izquierda la última llanta del lado izquierdo, y ya no vi más. Yo bajé a auxiliar al muchacho de la moto y coincidencialmente venía una ambulancia que inmediatamente se lo llevó a pesar que ésta llevaba un paciente. Apenas ocurrió el accidente un compañero mío JOSE ALFREDO CAMARGO ayudó a mover el carro que estaba estacionado hacia un costado de la vía hacia el lado izquierdo y es allí donde el sargento comandante de guardia DONADO, le dijo textualmente "que devolviera el carro a su sitio que si se quería embalar que se fuera para su sitio", entonces devolvieron el vehículo al sitio. Llegaron los de transito hicieron el croquis, midieron, tomaron fotos. **MANIFIESTE:** Si usted observó en algún momento descender del vehículo al conductor (a) que se encontraba mal estacionado. **CONTESTADO:** Si, una señora como de 25 a 30 años, mona, contextura gruesa. **MANIFIESTE:** Como era el estado de la vía. **CONTESTADO:** Desde hace seis meses antes del accidente existía un hueco que al pasar el tiempo éste fue creciendo, y normalmente los vehículos lo que hacían era esquivarlo, y ocurrían accidentes con frecuencia. **MANIFIESTE:** Tiene algo más que agregar, corregir o emendar a la presente diligencia. **CONTESTADO:** No.

En caso de requerir más espacio, diligenciar hoja en blanco

- Informe policial de accidente de tránsito. Lugar: calle 100 carrera 46. Fecha y hora: 13-11-2018. 18:40. Anexo: Croquis Bosquejo Topográfico.

- Entrevista FPJ-14 de Policía Judicial. Datos del entrevistado: Patrullero de la Policía Nacional Antony Morillo Daza:



MANIFIESTE: Haga un breve relato, concreto y ajustado a la realidad de unos hechos ocurridos el pasado 13 de Noviembre de 2018 en la calle 110 avenida circunvalar con carrera 46 de esta ciudad aproximadamente a las 18:40 horas y el procedimiento realizado como autoridad de tránsito. **CONTESTADO:** Para el día de los hechos me encontraba como patrulla cuadrante 3-1 sin compañero de patrulla porque el compañero con el que habitualmente trabajaba había sido trasladado y mi comandante me dijo que trabajara así, es más normalmente en el área 1 sector norte todos trabajamos solos con el fin de tener más cobertura en el área, cuando fui informado por la central de radio de radio de la policía nacional de un accidentes de tránsito en la avenida circunvalar con carrera 46 de esta ciudad, al llegar al lugar encuentro un tractocamion, una motocicleta y un furgón colisionados, metros más adelante del tractocamion se encontraba un vehículo varado del cual no recuerdo las características quien no es relacionado en el informe de accidentes ya que no tuvo colisión con ninguno de los vehículos antes mencionados. Posteriormente realicé la fijación topográfica y fotográfica del lugar de los hechos, posteriormente inmovilicé los tres vehículos involucrados en patios de tránsito y luego me trasladé a la clínica altos de San Vicente de barranquilla, donde verifiqué el estado de salud del conductor de la motocicleta donde me informan que se encontraba en delicado estado de salud. En horas de la mañana al día siguiente la central de radio me informa que esta persona había fallecido en horas de la madrugada. **MANIFIESTE:** Manifieste que formación académica en materia de transito ha recibido. **CONTESTADO:** Técnico profesional en seguridad vial de la escuela de seguridad vial, con una duración de seis meses presencial. **MANIFIESTE:** Cuantos años de experiencia tiene en atención de accidentes de tránsito con personas lesionadas. **CONTESTADO:** Seis meses. **MANIFIESTE:** Usted pertenece a un grupo especial para la atención de accidentes de tránsito con personas lesionadas. **CONTESTADO:** No, yo debo responder por mi cuadrante pero a su vez si otros cuadrantes están ocupados yo cubro esos puntos. **MANIFIESTE:** En que norma jurídica se basó usted para la realización del caso en mención. **CONTESTADO:** *Ley 769 de 2002, articulo 2* Definiciones. Resolución número 0011268 de 06 de Diciembre de 2008. **MANIFIESTE:** Tiene algo más que agregar, corregir o emendar a la presente diligencia. **CONTESTADO:** No

En caso de requerir más espacio, diligenciar hoja en blanco

- Proceso penal Fiscalía General de la Nación- Fiscalía 54 Unidad Seccional Vida e Integridad Personal y otros. Fecha de los hechos: 13-11-2018. Victima: Samuel David Zúñiga Zaparán. Delito: Homicidio Culposo.

- Entrevista FPJ-14 de Policía Judicial. Datos del entrevistado: Orlando Enrique Zúñiga Moll.

- Entrevista FPJ-14 de Policía Judicial al señor Darío Rafael Borrocal Mora, conductor del vehículo camión tipo furgón color blanco de placas WFG855, involucrado en el accidente de tránsito.

- Entrevista FPJ-14 de Policía Judicial al señor Oscar Hernán Zuluaga Tobón, conductor del vehículo Tractocamión, marca INTERNATIONAL, de placas STP-041, involucrado en el accidente de tránsito.

- Inspección Técnica de Cadáver –FPJ-10. Número consecutivo cadáver 1249-18 EMP y EF 1 de Samuel David Zúñiga Zaparán.

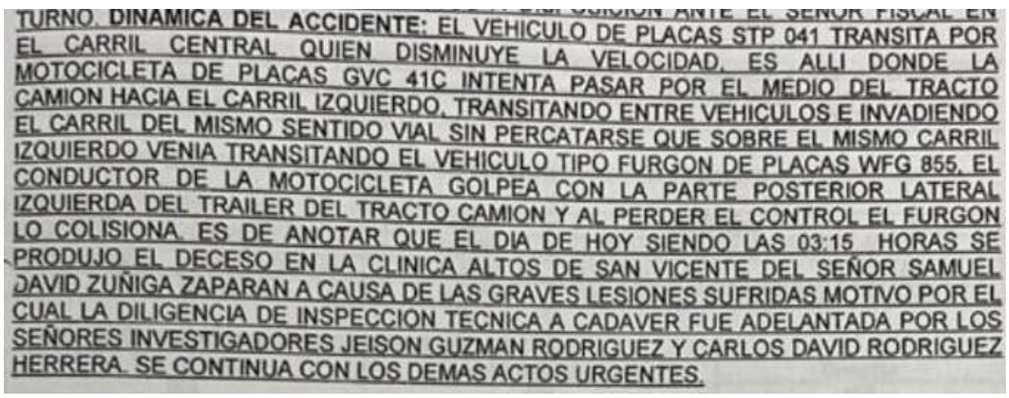
- Informe Pericial de Necropsia de Samuel David Zúñiga Zaparán. Instituto Nacional de Medicina Legal.

- Solicitud de investigación disciplinaria presentada por el señor Orlando Zúñiga Moll, padre de Samuel Zúñiga Zaparán, en contra del patrullero Antony Murillo Daza.

- Auto ordenando indagación preliminar contra el patrullero Antony Morillo Daza, expedido por el Jefe Control Interno Disciplinario de la Policía Nacional.

- Auto ordenando apertura de investigación disciplinaria contra el patrullero Antony Morillo Daza, expedido por el Jefe Control Interno Disciplinario de la Policía Nacional.

- Informe ejecutivo FPJ-3 de Policía Judicial. Fecha 14 de noviembre de 2018, dirigido a la Fiscalía URI de Barranquilla. Delito Homicidio culposo en accidente de tránsito. Lugar de los hechos: calle 110 con carrera 46, suscrito por el Patrullero Antony Morillo Daza. Dinámica del accidente:



TURNO. DINAMICA DEL ACCIDENTE: EL VEHICULO DE PLACAS STP 041 TRANSITA POR EL CARRIL CENTRAL QUIEN DISMINUYE LA VELOCIDAD, ES ALLI DONDE LA MOTOCICLETA DE PLACAS GVC 41C INTENTA PASAR POR EL MEDIO DEL TRACTO CAMION HACIA EL CARRIL IZQUIERDO, TRANSITANDO ENTRE VEHICULOS E INVADIENDO EL CARRIL DEL MISMO SENTIDO VIAL SIN PERCATARSE QUE SOBRE EL MISMO CARRIL IZQUIERDO VENIA TRANSITANDO EL VEHICULO TIPO FURGON DE PLACAS WFG 855, EL CONDUCTOR DE LA MOTOCICLETA GOLPEA CON LA PARTE POSTERIOR LATERAL IZQUIERDA DEL TRAILER DEL TRACTO CAMION Y AL PERDER EL CONTROL EL FURGON LO COLISIONA. ES DE ANOTAR QUE EL DIA DE HOY SIENDO LAS 03:15 HORAS SE PRODUJO EL DECESO EN LA CLINICA ALTOS DE SAN VICENTE DEL SEÑOR SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN A CAUSA DE LAS GRAVES LESIONES SUFRIDAS MOTIVO POR EL CUAL LA DILIGENCIA DE INSPECCION TECNICA A CADAVER FUE ADELANTADA POR LOS SEÑORES INVESTIGADORES JEISON GUZMAN RODRIGUEZ Y CARLOS DAVID RODRIGUEZ HERRERA. SE CONTINUA CON LOS DEMAS ACTOS URGENTES.

- Informe investigador de campo. Registro fotográfico del lugar de los hechos, realizado por el PT. Antony Morillo Daza. Policía de Tránsito- SETRA, MEBAR.

- Informe Investigador de campo FPJ-11 de Policía Judicial, suscrito por el Investigador Criminal- técnico profesional Jeison Guzmán Rodríguez. Destino:

Fiscalía 54 Seccional Barranquilla de fecha: 25 de abril de 2019, en el que se emiten las siguientes conclusiones y concepto técnico:

7. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD INVESTIGATIVA (descripción clara y precisa de los resultados)

CONCLUSIONES:

- De acuerdo a los E.M.P Y E.F recaudados, tales como registros fílmicos, entrevistas, inspección al lugar de los hechos, dentro de la investigación se concluye lo siguiente así:
- Con base al video de una cámara de la policía nacional que se encuentra ubicada dentro de la estación norte, la cual apuntaba hacia la avenida circunvalar calle 110 sentido norte sur se logró establecer que sobre el carril central el estado de la vía se encontraba en mal estado donde se observa un hueco que dificultaba el normal paso de vehículos y motocicletas poniendo en riesgo la integridad física de los actores viales, éste registro fílmico fue aportado por parte del señor ORLANDO ENRIQUE ZUÑIGA MOLL.
- Se logró establecer que momentos antes a la ocurrencia del accidente de tránsito hubo un vehículo mal estacionado, que si bien es cierto no colisionó con los demás vehículos involucrados pero si contribuyó a la ocurrencia del mismo, lo que género que los vehículos que transitaban sobre la avenida circunvalar disminuyeran la velocidad e intentaran hacer un cambio de carril, es de anotar que la velocidad máxima permitida en esta vía es de 80 km/h.
- Una vez analizado el video en cuanto a la dinámica y colisión de los vehículos involucrados se determinó que el vehículo tipo motocicleta de placas GVC-41C la cual era conducida por el hoy occiso el señor SAMUEL DAVID ZUÑIGA ZAPARAN cc. No. 1.045.736.113, transita por el carril central sobre la avenida circunvalar calle 110 sentido norte-sur y a la altura de la carrera 46, pierde el control de la misma debido a un hueco que se encontraba en la vía, más exactamente sobre el carril central lo que lo desestabiliza colisionando aparatosamente contra el vehículo clase tracto camión conducido por el señor OSCAR HERNAN ZULUAGA cc. No. 70.030.414 el cual detuvo su marcha debido al vehículo mal estacionado que se encontraba más adelante sobre el mismo carril del medio, es allí donde el motociclista antes mencionado lo colisiona en la parte posterior izquierda más exactamente en el guardapolvo de la llanta trasera, saliendo expulsado hacia el carril izquierdo donde desafortunadamente un vehículo clase furgón de placas WFG-855 le pasa por encima ocasionándole graves lesiones quien fue remitido a la clínica altos de san Vicente donde se produce su deceso horas después por la gravedad de sus lesiones.

Concepto técnico:

- Teniendo en cuenta la resolución 00011268 de 06 de diciembre de 2012 manual de diligenciamiento del informe policial de accidente de tránsito se estableció una causal de responsabilidad al vehículo que se observa en el video, mal estacionado del cual no se tiene información sin ningún tipo de señalización. Hipótesis (137) falta de señales en vehículo varado, no colocar la señal de peligro a una distancia aproximada de 40 metros adelante y atrás.
- De la vía (306) huecos; cuando la calzada tenga huecos que alteren la velocidad o dirección de los vehículos.

Sugerencias al despacho:

- Se le sugiere a la señora fiscal observar con detenimiento el video anexo al siguiente informe, toda vez que éste muestra la dinámica del accidente teniendo en cuenta los factores de modo, tiempo y lugar ajustado a la realidad del mismo.

- Video allegado al expediente relacionado con el accidente de tránsito[1].

[1] https://drive.google.com/file/d/1Y2rvx54LPbri9eEV_44MoJwbrKuoo2IC/view

La Sala, mediante el análisis de los medios de prueba obrantes en el expediente, considera demostrado uno de los tres elementos de responsabilidad, esto es, el **daño antijurídico que se produjo como consecuencia de la muerte del joven Samuel David Zúñiga Zaparán**.

De lo probado en el expediente no se pone en duda la existencia del daño antijurídico causado a los demandantes, que se concretó con el fallecimiento de Samuel Zúñiga Zaparán -como se desprende del registro civil de defunción-, ocurrido el día 14 de noviembre de 2018, a raíz del accidente de tránsito acaecido el día 13 de noviembre de 2014. Según el diagnóstico dado por la Clínica Altos de San Vicente, el daño se exteriorizó por un «Trauma craneoncefálico.-Traumatismo por aplastamiento del torax con el abdomen de la régimen lumbosacra y la pelvis».

Sin embargo, no siendo suficiente constatar la existencia del daño antijurídico, como efectivamente se constata en este asunto, es necesario realizar el correspondiente juicio de imputación, que permita determinar si dicho daño puede ser atribuido fáctica y jurídicamente a las entidades demandadas, Ministerio de Defensa- Policía Nacional y Distrito de Barranquilla.

Sostiene la parte actora que el daño ocasionado (la muerte del joven Samuel David Zúñiga Zaparán) es imputable a la Policía Nacional y al Distrito de Barranquilla como consecuencia de una falla en el servicio en la que habrían incurrido cada una de ellas.

Respecto al Distrito de Barranquilla, sostiene la parte demandante, que unos metros antes del lugar del accidente se halla sobre la vía circunvalar calle 110 sentido norte sur, un hueco por el cual Zúñiga Zaparán habría perdido la estabilidad en la moto y finalmente se terminó estrellando contra la parte trasera del tracto camión de placas STP-041. En relación con la Policía Nacional, afirma el recurrente que «[…] la inacción preventiva por parte de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, pese a la clara visibilidad de los peligros existentes en la vía (como el hueco y el vehículo mal estacionado), constituye una grave omisión en el cumplimiento de sus deberes de salvaguardar la seguridad vial, siendo un factor determinante en la cadena de eventos que culminaron en el trágico accidente.»

Revisadas las pruebas obrantes en el plenario, en especial el Informe de Investigador de FPJ-11 de Policía Judicial, suscrito por el Investigador Criminal- técnico profesional Jeison Guzmán Rodríguez y dirigido a Fiscalía 54 Seccional Barranquilla, expedido el 25 de abril de 2019, se advierte que en este se describen las circunstancias en las que ocurrió el accidente donde perdió la vida Samuel David Zúñiga Zaparán, de la siguiente manera: en la avenida circunvalar sobre la calle 110, sentido norte- sur, sobre el carril central se encontraba «[…] un hueco que dificultaba el normal paso de vehículos y motocicletas».

Así mismo, se refirió a que momentos antes de la ocurrencia del accidente se hallaba en el carril central un vehículo tipo sedan mal estacionado que obligaba a que los demás vehículos que transitaban sobre esa vía disminuyeran la velocidad e hicieran el cambio de carril; que visualizado el vehículo mal estacionado, el tracto camión conducido por el señor Óscar Hernán Zuluaga detuvo su marcha y segundos después es impactado en la parte trasera por la motocicleta conducida por Samuel David

Zúñiga Zaparán, quién, según se indica en el informe, al transitar por el carril central pierde el control de su moto «debido a un hueco que se encontraba en la vía lo que lo desestabiliza colisionando aparatosamente contra el tracto camión.»

Seguidamente concluye el informe que una vez colisiona en la parte posterior izquierda, exactamente, en el guardapolvos de la llanta trasera, salió expulsado hacía el carril izquierdo donde "un vehículo clase furgón de placas WFG-855 le pasa por encima ocasionándole graves lesiones"

Considera esta Sala que el Informe de Investigador de FPJ-11 de Policía Judicial de 25 de abril de 2019, contraría, en cuanto a la actuación de Samuel David Zúñiga Zaparán en el accidente, a lo inicialmente registrado en el Informe FPJ-3 de 14 de noviembre de 2018, suscrito por el Patrullero de la Policía Antony Morillo Daza, en donde se anotó que el hoy causante «[…] intenta pasar por el medio del tracto camión hacia el carril izquierdo, transitando entre vehículos e invadiendo el carril del mismo sentido víal sin percatarse que sobre el mismo carril izquierdo venía transitando el vehículo tipo furgón.»

Esta dinámica del caso, como se denomina inicialmente en el Informe FPJ-3 de 14 de noviembre de 2018, se repite, se desvirtúa parcialmente, con lo concluido en el informe de 25 de abril de 2019, en donde se estableció como causal de responsabilidad, al vehículo estacionado en el carril central de la avenida circunvalar con calle 110 sentido norte-sur, vehículo que no tiene señalización y del cual tampoco se logró establecer en el curso de la investigación información alguna. De igual forma, tal y como se lee en este último informe, la motocicleta conducida por Samuel David Zúñiga chocó con la parte trasera «guardapolvos de la llanta trasera» y en ninguna parte del mismo se logra extraer que haya existido invasión de carril por el motociclista.

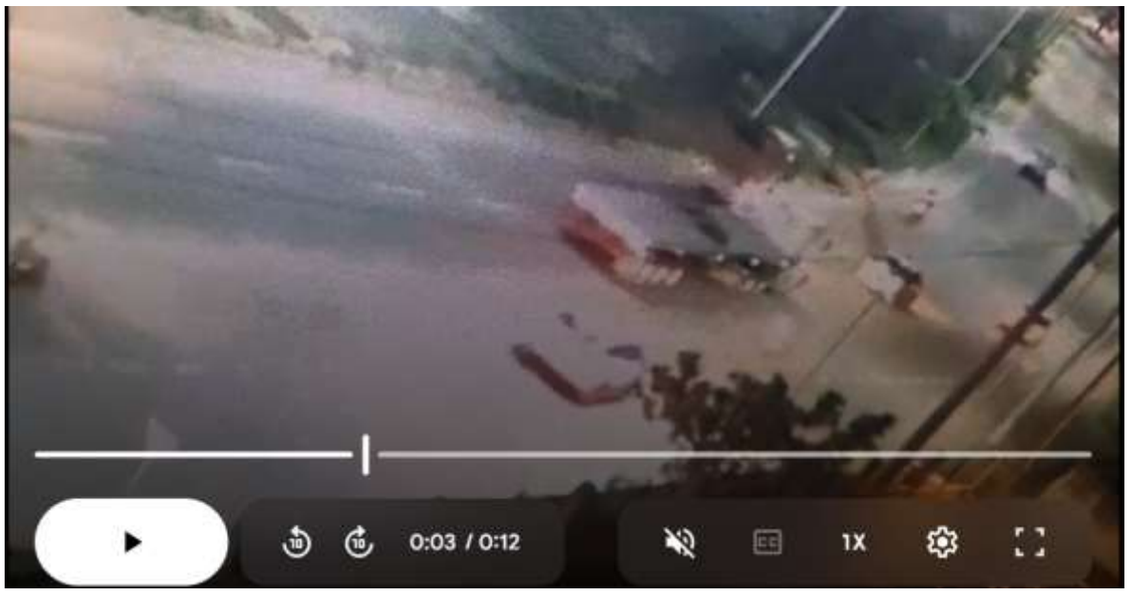
Ahora, el citado Informe de Investigador de FPJ-11 de Policía Judicial de 25 de abril de 2019, sugiere se revise el video anexo al caso. Atendiendo a esto, y como quiera que dicho video fue allegado al expediente, se pasa a describirlo de la siguiente manera:

- El video tiene una duración de 12 segundos, y tal como se indica en el informe de policía judicial, capta un tramo de la avenida circunvalar con calle 110 sentido norte – sur, en la ciudad de Barranquilla.

- Segundo 0:00, se observa un vehículo estacionado en el carril central de la vía, con las luces delanteras encendidas. No se logran evidenciar luces intermitentes de parqueo, ni que en su alrededor hallen conos de seguridad:



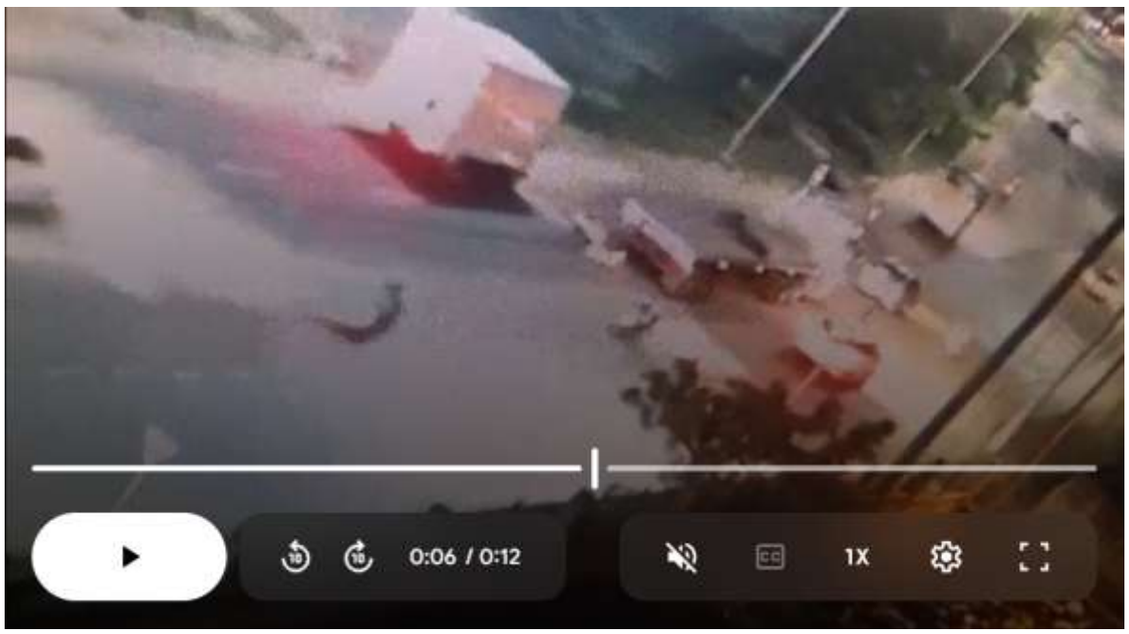
- Segundo 0:03 del video, se observa vehículo en el carril central tipo Tractocamión, que se detiene unos metros antes, justo detrás del vehículo sin identificar:



- En el segundo 0:04 aparece en el video una motocicleta sobre el mismo carril central donde está detenido el tracto camión y el vehículo sin identificar, y un camión tipo furgón color blanco que avanza sobre el carril izquierdo de la vía:



- Sobre el segundo 0:06 se observa maniobra del conductor de la motocicleta, que termina estrellándose con la parte trasera del tracto camión:



- En el segundo 0:07 el conductor de la motocicleta ya sobre el pavimento sale expulsado de la moto y cae sobre el carril izquierdo, momentos en que va pasando el furgón color blanco:



Del video allegado al plenario se extrae que la causa que dio origen al accidente de tránsito donde perdió la vida el joven Samuel David Zúñiga, está relacionada directamente con el detenimiento de los vehículos de forma intempestiva, especialmente del automóvil cuyas placas y especificaciones se desconocen. Compartiendo, en ese sentido, la conclusión arribada en el Informe de investigación FPJ-11 de Policía Judicial, suscrito por el Investigador Criminal- técnico profesional Jeison Guzmán Rodríguez y dirigido a Fiscalía 54 Seccional Barranquilla, y que afirma el recurrente fue echado de menos por parte del juez de primera instancia.

Es de indicar que del video aportado a este expediente no se logra tener precisión y certeza de cuánto tiempo llevaba ese primer carro en el centro de la vía, por cuanto desde el inicio del video ya este se encontraba ahí detenido.

Ahora, sobre las circunstancias del por qué estaba el automóvil estacionado en el carril central de la vía circunvalar con calle 110, de los informes de policía judicial, así como de las versiones rendida por los patrulleros Antony Morillo Daza y William Alfonso Bermúdez, se tiene que dicho vehículo se había varado unos minutos antes de que ocurriera el accidente sobre la vía a pocos metros de la Estación de Policía Norte; no se establecieron las placas, ni la identificación del conductor, en razón a que en el informe del accidente de tránsito no se dejó registro del mismo.

En versión rendida por el Patrullero Antony Morillo, encargado de realizar el Informe FPJ-3 sobre la descripción del accidente, levantar el croquis y la fijación topográfica y fotográfica, manifestó que el día 13 de noviembre de 2018 se encontraba como patrullero del cuadrante cuando fue informado por la central de radio de un accidente de tránsito ocurrido en la avenida circunvalar con carrera 46. Que cuando llega al lugar de los hechos encuentra un tractocamión, una motocicleta y un furgón colisionados, y «[...] metros adelante del tractocamión se encontraba un vehículo varado, del cual no recuerdo las características quien (sic) no es relacionado en el informe de accidentes ya que no tuvo colisión con ninguno de los vehículos antes mencionados.»

Por su parte, el Patrullero William Alfonso Bermúdez sostiene que se encontraba como centinela en la estación de policía ubicada en la avenida circunvalar con calle 110. Que, «[…] observó un vehículo particular de color claro que se detiene en el medio de los tres carriles es decir en toda la mitad de la avenida circunvalar, no se baja nadie del vehículo, solo tenía un direccional encendido y no se baja nadie. Cuando veo una mula o tracto camión que venía en el carril del medio, paró para esquivar el carro mal estacionado y atrás venía el motociclista, en el momento pisa el hueco y se desestabiliza, se rastrilla y se va debajo de la llanta izquierda, la última llanta del lado izquierdo, y ya no vi más.»

Respecto a las versiones de los patrulleros que conocieron el accidente, no es posible determinar con total precisión y sin lugar a equívocos el tiempo exacto de duración del vehículo mal estacionado, que según lo indicado, se habría varado en el carril central de la circunvalar con calle 110. Para este tribunal, el hecho de que el accidente se hubiere presentado a inmediaciones de la Estación de Policía, no es causal para atribuir responsabilidad alguna a esta entidad por cuanto no se logran observar conductas omisivas que conllevaren a la ocurrencia del daño.

Aun cuando los patrulleros no desconocen la existencia del vehículo en el lugar minutos antes de ocasionado el accidente y si bien la Policía Nacional tiene como misión principal la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones[2], lo anterior no conlleva *-per se-* a establecer una responsabilidad en cabeza de esta entidad, cuando no se evidencian circunstancias que hubieren interferido en la ocurrencia del daño.

En lo que tiene que ver con el hueco en la vía que habría generado la inestabilidad del motociclista, las pruebas que obran en el dosier tampoco permiten demostrar que el mismo haya tenido una incidencia efectiva en el accidente donde perdió la vida Samuel Zúñiga Zaparán.

Si bien en el Informe FPJ-11 de Policía Judicial, suscrito por el Investigador Criminal-técnico profesional Jeison Guzmán Rodríguez y dirigido a Fiscalía 54 Seccional Barranquilla, se indicó que el carril central de la avenida circunvalar con calle 110 se encontraba en mal estado por un hueco que dificultaba el normal paso de los vehículos, lo que es corroborado en la declaración del patrullero William Alfonso Bermúdez, revisado con detenimiento el video del momento del accidente, se observa que la motocicleta que era conducida por el causante pasó por el lado izquierdo de donde se halla el hueco, a la par de otra motocicleta que lo hace por el lado del derecho del mismo, y ambas motos siguen su camino sin mostrar inestabilidad:

[2] Artículo 2° del Decreto 2158 de 1997.



Más allá de verificarse la existencia de un hueco unos metros antes de donde el joven Samuel David Zúñiga se choca con la parte trasera del tracto camión, no se encuentra demostrado que el desperfecto en la vía lo haya hecho perder de forma automática el control de su vehículo.

Por otro lado, fue allegado como prueba por la parte demandante el Informe Técnico de Investigación de accidente de tránsito- código único de investigación ITAT019A-2018-2, suscrito por Rafael Enrique Mendoza Vergara, Tecnólogo en Investigación de Accidentes de Tránsito con T.P. No. 01714-10748 CPITVC-Investigador de Accidentes de Tránsito VIAL SAFE S.A.S, en el cual se exponen las siguientes conclusiones:

9. EVITABILIDAD Y TEORÍA DEL ACCIDENTE

✓ **EVITABILIDAD DEL ACCIDENTE**

De acuerdo a las labores de investigación y a las apreciaciones del accidente del caso de la referencia, se establece los siguientes aspectos de evitabilidad:

- ✓ Con una correcta señalización del vehículo varado (equipo de carretera).
- ✓ Con el retiro a tiempo del vehículo varado
- ✓ Con el mantenimiento adecuado de la vía.
- ✓ Con la colaboración inmediata de la policía nacional ante la situación de riesgo que presento el vehículo varado para los usuarios de la vía.

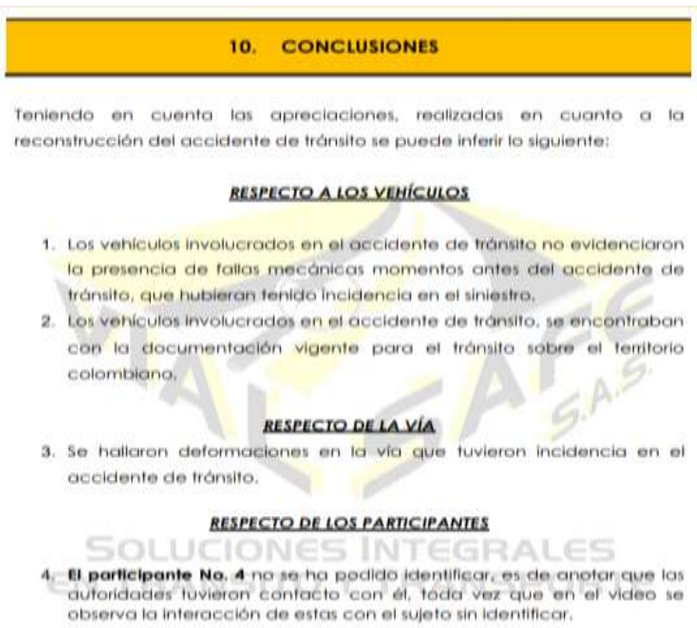
✓ **TEORIA DEL ACCIDENTE**

Factor Determinante

- ➢ Ausencia de señales preventivas en vehículo varado

Factor Contribuyente

- ➢ Vehículo mal estacionado
- ➢ Vía en mal estado
- ➢ Superficie deslizante



10. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las apreciaciones, realizadas en cuanto a la reconstrucción del accidente de tránsito se puede inferir lo siguiente:

RESPECTO A LOS VEHÍCULOS

1. Los vehículos involucrados en el accidente de tránsito no evidenciaron la presencia de fallas mecánicas momentos antes del accidente de tránsito, que hubieran tenido incidencia en el siniestro.
2. Los vehículos involucrados en el accidente de tránsito, se encontraban con la documentación vigente para el tránsito sobre el territorio colombiano.

RESPECTO DE LA VÍA

3. Se hallaron deformaciones en la vía que tuvieron incidencia en el accidente de tránsito.

RESPECTO DE LOS PARTICIPANTES

4. **El participante No. 4** no se ha podido identificar, es de anotar que las autoridades tuvieron contacto con él, toda vez que en el video se observa la interacción de estas con el sujeto sin identificar.

Aunque en dicho informe se hace un análisis de la dinámica y cinemática del accidente, las condiciones de la vía y fotografías del lugar de los hechos, entre otros aspectos, las conclusiones a las que se llegan no son determinantes para efectos de otorgar responsabilidad a las accionadas.

Para este tribunal, el automóvil mal estacionado en el carril central de una vía de amplía circulación vehicular, conllevó a que el tracto camión que se movilizaba por ese mismo carril detuviera su marcha, lo que originó que el motociclista no lograra frenar y realizar la maniobra repentina que culminó en la colisión de su moto siendo expulsado al carril izquierdo en momentos en que transitaba el furgón.

Considera esta Sala que ni el hueco en la vía ni la actuación ejercida por la Policía Nacional, son causal para imputar responsabilidad a las entidades accionadas, máxime cuando lo que se logra evidenciar de todas las pruebas es un actuar imprudente que es ajeno tanto al Distrito de Barranquilla como a la Policía Nacional y que fue el determinante en la ocurrencia del daño.

Como quiera que en el asunto *sub examine* no se logran acreditar todos los elementos para tener como configurada la responsabilidad del Estado a través de la Nación-Ministerio de Defensa- Policía Nacional y el Distrito de Barranquilla, se confirmará la sentencia denegatoria de las pretensiones de la demanda, emitida proferida el 23 de octubre de 2024 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla.

A la luz de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 8) del CGP, estima la Sala que no se amerita condenar en costas a la parte vencida porque en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Atlántico, en Sala de Decisión Oral – Sección "B", administrando justicia en el nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. Falla:

Primero. Confirmar la sentencia de 23 de octubre de 2024, a través de la cual el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla negó las pretensiones de la demanda de reparación directa incoada por Orlando Zúñiga Moll, Katherine Zaparán Arrieta, Shaylel Zúñiga Zaparán, Orlando Zúñiga Zaparán y Aura Arrieta Ascendio contra la Nación - Ministerio de Defensa- Policía Nacional y el Distrito de Barranquilla.

Segundo. Sin condena en costas.

Tercero. Ejecutoriada esta sentencia, por secretaría, devolver el expediente al juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(La anterior providencia fue discutida y
aprobada por la Sala en la sesión de la fecha).

Los Magistrados[3],

LUIS EDUARDO CERRA JIMÉNEZ
(Con firma electrónica)

ÁNGEL HERNÁNDEZ CANO
(Con firma electrónica)

ÓSCAR WILCHES DONADO
(Con firma electrónica)

L.R.

[3] *CONSTANCIA: Esta providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados integrantes de la Sala de Decisión Oral – Sección "B" del Tribunal Administrativo del Atlántico, en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.*