

4034464

DR = 0922

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA JURÍDICA  
FRANCISCO DE PAULA SANTANDER  
DIRECCIÓN

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA JURIDICA  
FRANCISCO DE PAULA SANTANDER  
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA JURIDICA  
FRANCISCO DE PAULA SANTANDER  
DIRECCION

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

No. INVENTARIO 4034464

PRECIO  
FECHA 25 FEB. 2008  
GANJE DONACION

EL LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO EN EL DERECHO

DE POLICIA

ALONSO MANUEL CUELLO CUELLO

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
BARRANQUILLA, 1.986

T  
347.072  
C.965

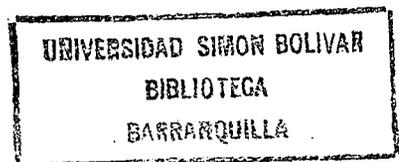
EL LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO EN EL DERECHO  
DE POLICIA

ALONSO MANUEL CUELLO CUELLO

Trabajo de Grado presentado como re  
quisito parcial para optar del títu  
lo de Abogado.

Director: Dr. JOSE ANIBAL SANCHEZ  
GALINDO.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
BARRANQUILLA, 1.986



CUERPO DIRECTIVO

Rector	José Consuegra Higgins
Secretario General	Rafael Bolaño Movilla
Decano Facultad	Carlos Llanos Sanchez

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
FACULTAD DE DERECHO  
BARRANQUILLA, 1986

Nota de Aceptación

Aprobado

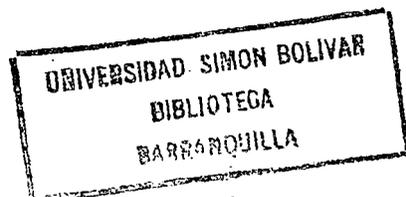
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

*Jasánchez*  
Presidente del Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

Barranquilla, Mayo de 1.986



## DEDICATORIA

A mis padres, a mis hijos Alonso, Kelly y Hanner.

Al fallecido Profesor y Decano de esta Facultad ,  
Eduardo Pulgar Lemus.

## AGRADECIMIENTOS

El autor desea expresar su especial agradecimiento a su señora esposa, abogada Josefa Barros Guerra, quien le prestó su apoyo permanente para realizar este trabajo.

*José Anibal Sánchez Galindo*

ABOGADO

— O —

LA MATUNA EDICION BANCO DE  
COLOMBIA OFICINA 508  
TEL. 42-693 - A. AEREO 2659  
CARTAGENA

Barranquilla, ma yo 16 de 1986.

Doctor  
CARLOS LLANOS SANCHEZ  
Decano Facultad de Derecho  
Universidad Simón Bolívar.  
La Ciudad

R E F : CONCEPTO SOBRE LA TESIS PRESENTADA POR EL EGRESADO ALONSO  
CUELLO CUELLO PARA OPTAR SU GRADO DE ABOGADO.

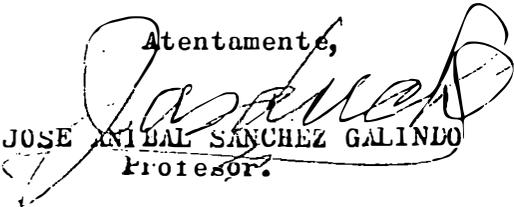
Ha sido para nosotros una gran satisfacción intelectual encontrarnos ante un trabajo investigativo diferente a los que por imitación escojen los graduandos para culminar sus estudios universitarios. Esta temática es de mucha actualidad frente a la enorme eclosión de conflictos sociales.

Múltiples "variables" han quebrantado el orden público (político y económico) en relación de las invasiones de predios rurales y urbanos (asentamientos y "cinturones de miseria"). Esta "Anomia", como la denominan los científicos sociales, es generada por diversos factores tales como la violencia, la ausencia de planes de vivienda y agrarios, los altos costos de los arrendamientos, el suempleo y el desempleo, los bajos ingresos familiares, la improductividad de los lotes de "engrode" y los latifundios, la presión demográfica, etc.

Representa, también, un esfuerzo de análisis de algunos aspectos del poder de policía, tan controvertido en estas épocas de "emersión" del poder popular con la estabilización de "medidas excepcionales", que por su origen son de carácter transitorio (art. 121 y 122 de la Constitución Nacional).

Por las razones esbozadas consideramos que el Trabajo de Tesis presentado reúne los requisitos necesarios para optar el grado de abogado.

Atentamente,

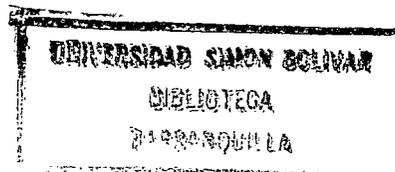
  
JOSE ANIBAL SANCHEZ GALINDO  
Profesor.

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
0. INTRODUCCION .....	14
1. EL DERECHO DE POLICIA.....	17
1.1 DEFINICIONES .....	17
1.2 LA FUNCION DE POLICIA.....	20
1.3 LA ACTIVIDAD DE POLICIA.....	21
1.4 EL DERECHO DE POLICIA .....	22
1.5 AUTORIDADES DE POLICIA .....	24
1.5.1 En la Nación .....	24
1.5.2 En el Departamento.....	25
1.5.3 En el Municipio. ....	25
1.6 LAS ORDENES DE POLICIA.....	26
1.6.1 Definición .....	26
1.6.2 Características .....	27
1.6.3 Destinatario. ....	27

		pág.
1.6.4	Cumplimiento .....	27
1.6.5	Vigencia .....	28
1.6.6	Recursos .....	28
1.6.7	Extinción .....	29
1.7	EL EMPLEO DE LA FUERZA .....	29
1.8	EL SERVICIO DE POLICIA .....	31
1.9	LA CAPTURA .....	33
1.10	LA ASISTENCIA MILITAR .....	35
2.	EL LANZAMIENTO .....	37
2.1	CONCEPTO. ....	37
2.2	LANZAMIENTO DE ARRENDATARIOS EN PREDIOS URBANOS. ....	38
2.2.1	Requisitos .....	39
2.2.2	Causales .....	39
2.2.3	Retención .....	40
2.2.4	Oposición .....	41
2.2.5	Diligencia de Lanzamiento .....	42

	pág.
2.3 LANZAMIENTO DE ARRENDATARIO EN PREDIOS RURALES .....	43
2.3.1 Predios no Destinados a Explotación Agrícola .....	44
2.3.2 Predios Rurales con Destinación a Explotación Agrícola Arrendados por un Precio Fijo Determinado en Dinero. ....	44
2.3.3 Predios con Contratos de Aparcería y Similares. ....	44
3. LAS OCUPACIONES DE HECHO .....	46
3.1 NOCION .....	46
3.2 DEFINICIONES- DIFERENCIAS .....	46
3.3 ANTECEDENTES .....	48
3.4 DIVISION .....	50
3.5 LAS INVASIONES .....	51
3.6 MEDIOS Y MEDIDAS PARA COMBATIRLAS .....	53
4. EL LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO. ....	56



	pág.
4.1	DESARROLLO HISTORICO ..... 56
4.2	FINES ..... 57
4.3	MEDIOS ..... 58
4.4.	PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO- Procedimiento ..... 58
4.4.1	En Predios Urbanos ..... 60
4.4.1.1	Legitimación en Causa ..... 61
4.4.1.2	Competencia ..... 63
4.4.1.3	La Querella - Requisito ..... 64
4.4.1.4	El Título ..... 65
4.4.1.5	La Prueba Sumaria ..... 69
4.4.1.6	Devolución del Escrito de Querella ..... 70
4.4.1.7	Caducidad de la Acción ..... 70
4.4.1.8	Admisión de la Querella y Adecuación del Trámite. .... 71
4.4.1.9	La Providencia que Decreta el Lanzamiento. .... 72
4.4.1.9.1	Notificación y Recurso ..... 73
4.4.1.10	Diligencia de Lanzamiento ..... 74
4.4.1.10.1	Peticiones de las Partes ..... 77
4.4.1.10.2	Oposición ..... 77

	pág.
4.4.1.10.3 Desacato a la Orden de desocupar .....	79
4.4.1.10.4 Restitución del Inmueble al Que rellante .....	79
4.4.1.11 Reincidencia .....	80
4.4.2 Predios Rurales- Restitución.....	80
5. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MUNI CIPIOS POR FALLAS DEL SERVICIO EN CASOS DE QUERELLAS DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HE CHO .....	89
5.1 FUNDAMENTOS JURIDICOS .....	93
5.2 FUNDAMENTOS O ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. ....	95
5.2.1 Falta- Falla del Servicio .....	96
5.2.2 El Daño a Perjuicio . ....	97
5.2.3 El Nexo Causal .....	98
5.3 COMPETENCIA .....	98
6. RESUMEN Y CONCLUSIONES . ....	99
BIBLIOGRAFIA .....	102
ANEXOS. ....	105

## INTRODUCCION

El presente trabajo es un examen del lanzamiento por ocupación de hecho en Colombia. En él se ha procurado establecer su relación con el derecho de policía, y las implicaciones administrativas y económicas que se sobrevienen para el patrimonio público cuando no hay desalojo.

En Colombia las ocupaciones de hecho se han vuelto algo frecuentes como forma de llegar a la tenencia del suelo; se suceden tanto en el campo como en la ciudad, quebrantando el llamado "estado de derecho" y el orden público. Sin embargo se ha instituido una acción administrativa de lanzamiento para estos casos como medida de protección de la propiedad y posesión, cuyo conocimiento corresponde al jefe de policía municipal (alcalde). No obstante ser esta una acción netamente administrativa su conocimiento en el área rural fue confiado por la ley 200 de 1.936 y demás, a la justicia ordinaria hasta 1.971, fecha en la cual entramos en un vacío legal en este sentido. Sin embargo los jefes de policía aún siguen tramitando querrelas policivas por este hecho en zonas rurales en Colombia. Mientras tanto en el área urbana no se garantiza esta protección ni se impone una distri

bución racional del suelo, "obligando" a los marginados de las ciudades a promover invasiones como forma de obtener techo, comprometiendo de paso el patrimonio público para responder a los propietarios del suelo improductivo en la ciudad.

Para el desarrollo del trabajo optamos por presentar descripción y análisis de las normas constitucionales y legales que rodean la materia, lo mismo que presentación de las posiciones doctrinarias y jurisprudenciales de algunos autores.

El haber otorgado el conocimiento de la acción policiva de lanzamiento por ocupación violenta a los jueces de la República adquiere una singular importancia si se tiene en cuenta la distribución de funciones del poder público en Colombia. Pero mucha mayor connotación adquieren la falta de procedimientos aplicables para el trámite de tal acción en el campo, y la responsabilidad administrativa ante propietarios y poseedores por fallas del servicio en el área urbana cuando no hay desalojo de invasores.

Se ocupa este trabajo de esclarecer los procedimientos aplicables para el trámite de querrelas de lanzamiento por ocupación, lo mismo que las consecuencias derivadas por denegación de protección policiva de la propiedad ó la posesión.

Para tal ocurrencia se toman como base las normas de derecho de policía, especialmente la Ley 57 de 1.905 y su Decreto Reglamentario 992

de 1.930; lo mismo que la Ley 200 de 1.936, el Decreto 59 de 1.938 , la Ley 4a. de 1.943 y el Código de Procedimiento Civil.

No se ocupa este trabajo de la posición del Estado Colombiano al no ejercer un control público del suelo urbano para procurar que los marginados de la ciudad ( hoy invasores ) tengan techo para vivir con un mínimo de equipamientos y animación social que les haga mas humana la vida en la ciudad, aunque sea esta una posible solución a las invasiones.

## 1. EL DERECHO DE POLICIA

### 1.1 DEFINICIONES

Antes de entrar a estudiar las partes que nos interesan estudiar o analizar para el objetivo propuesto, dentro del derecho de policía, conviene presentar algunas definiciones que nos permitan tener algunas nociones previas sobre el tema; en tal virtud tenemos:

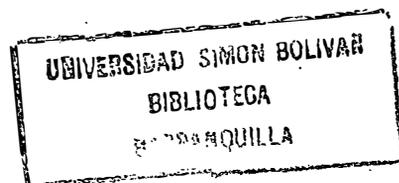
#### a. DERECHO.

Tomado en su sentido etimológico, Derecho proviene de las voces latinas directum y dirigere (conducir, enderezar, gobernar, regir, llevar rectamente una cosa hacia un término o lugar señalado, guiar encaminar).. En consecuencia, en sentido lato, quiere decir recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro... Es pues, la norma que rige, sin torcerse hacia ningún lado, la vida de las personas para ser posible la convivencia social.<sup>1</sup>

Esta acepción se refiere al derecho como norma que rige la conducta humana encaminada a promover el bienestar general.

---

<sup>1</sup>LOSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Editorial Heliasta S.R.L., 1982, p. 226.



Pero este es solo uno de los sentidos que se le dan al vocablo derecho, y es el que más interesa para nuestro estudio, bien complementado tal sentido con la enseñanza de Del Vecchio, cuando dice del derecho que es "coordinación de la libertad, bajo forma imperativa".<sup>2</sup>

Esta concepción nos interesa mucho teniendo en cuenta que las libertades ciudadanas, regladas, y la fuerza son parte importante del Derecho de Policía.

b. POLICIA. Al dar una noción de policía Waline expone:

En el lenguaje del derecho administrativo, el término policía no tiene el mismo sentido que en el lenguaje corriente; es la limitación por una autoridad pública y en el interés público, de una actividad de los ciudadanos, sin que deje de ser una actividad privada; ella es solamente reglamentada. No deja de ser libre si no en la medida en que no está restringida expresamente por las prescripciones de policía. En otras palabras, la libertad es la regla, la restricción por medida de policía es la excepción.<sup>3</sup>

"En el lenguaje científico policía significa, en primer lugar, una función, y no un órgano de la administración".<sup>4</sup>

Dromi, define la policía así:

-----  
<sup>2</sup>Citado por OLIVAR BONILLA, Leonel. Derecho de Policía. Bogotá, Tipografía Central, 1984, p.7.

<sup>3</sup>WILCHEZ MARTINEZ, Solón. Derecho Administrativo. Bogotá, Ediciones Cultura Latinoamericana, 1979, p.341.

<sup>4</sup>WILCHEZ MARTINEZ, Op cit. p.342.

Es parte de la función administrativa que tiene por objeto la ejecución de las leyes de policía. Se manifiesta a través de normas particulares ( actos administrativos ), que constituyen la individualización o concreción de la norma jurídica general o abstracta, la continuación del proceso de producción y jurídica...<sup>5</sup>

La doctrina distingue varias clases de policía así:

1. POLICIA ADMINISTRATIVA. Para referirse a la facultad que tienen las autoridades administrativas para atender las limitaciones a las libertades, al mantenimiento del orden público interno.

Esta policía puede ser nacional o local, según se extienda a todo el territorio colombiano conforme a normas expedidas por el Congreso y a las facultades atribuidas por la Constitución al Presidente de la República, ó se extienda a los departamentos y municipios, conforme a las facultades que atribuye la Constitución a las Asambleas y a los Concejos.

2. POLICIA JUDICIAL. Se distingue como tal al cuerpo auxiliar de la rama jurisdiccional del poder público.

3. POLICIA GENERAL Y POLICIA ESPECIAL. La primera para referirse al cúmulo de disposiciones por las cuales se confieren facultades a las

---

<sup>5</sup>SARRIA, Eustorgio y SARRIA, Mauricio. Derecho Administrativo Colombiano. Bogotá, Augusto Impresores, 1984, p.100.

autoridades de policía, para el mantenimiento del orden público, como el Código Nacional de Policía; y la segunda para referirse a cierto orden de las actividades de los ciudadanos, reguladas por normas como el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

En lo que a nuestro tema central en estudio se refiere, su conocimiento corresponde a la policía administrativa local básicamente, toda vez que es competencia de alcalde e inspectores de policía.

## 1.2 LA FUNCION DE POLICIA.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de abril 21 de 1982, dentro del proceso número 893, dijo: la función de policía es la gestión administrativa concreta del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por éste; la desempeñan las autoridades administrativa de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. El ejercicio de esta función no corresponde de principio, a los miembros de los cuerpos uniformados de policía.

" La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía..."

Importa, pues, precisar que la función de policía compete, en principio, a las autoridades administrativas de policía y no a los cuerpos

uniformados de la Policía Nacional, como suele creer el común de las gentes. Los Oficiales, suboficiales y agentes de policía como dice la Corte " mandan obedeciéndolo ", es decir, ejecutando o haciendo cumplir la voluntad de la autoridad civil de policía, del jefe de policía, por ejemplo, el alcalde.

Es igualmente conveniente precisar que cuando hablamos de función de policía no nos referimos a facultad para expedir leyes o reglamentos de policía, pues esto es lo que constituye el PODER DE POLICIA, identificado por la doctrina, y que consiste en la facultad que tiene el legislador, asambleas y concejos, respecto de la reglamentación y limitación de las libertades públicas, en virtud del Art. 16 de la Constitución Nacional que inviste a las autoridades de un poder para "ordenar y garantizar el ejercicio de los derechos individuales, proteger los intereses sociales y asegurar el desarrollo de la comunidad", como dice Sarria en su obra Derecho Administrativo Colombiano. Este poder corresponde al legislador y al ejecutivo en cuando a los reglamentos de policía.

En el caso que pretendemos estudiar: "ocupación de hecho", la autoridad de policía en ejercicio de la función, ante querrela presentada por el poseedor, está en el deber de garantizar el derecho a la propiedad, ordenando el lanzamiento en caso de un ataque a este derecho.

### 1.3 LA ACTIVIDAD DE POLICIA

Así como la doctrina y la jurisprudencia nacional han identificado un

poder de policía para referirse a la facultad de expedir leyes, o actos jurídicos con caracteres generales, impersonales y objetivos regulando las libertades, y a la FUNCION DE POLICIA para referirse a la gestión administrativa concreta de las autoridades de policía pero desde el punto de vista jurídico; así también tales fuentes del derecho han identificado una ACTIVIDAD DE POLICIA para referirse a actividad de tipo material que realizan los miembros de la policía nacional.

El profesor Olivar Bonilla dice: " es la ejecución del poder y de la función de policía, realizada por los miembros de la policía"<sup>6</sup>.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida el 21 de abril de 1.982 en el Proceso 893 dice: " La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está subordinado al poder y a la función de policía...."

#### 1.4 EL DERECHO DE POLICIA

Cuando hablamos de derecho de policía nos referimos a esa parte del derecho administrativo que tanto en el ámbito nacional, departamental como municipal, regula cierta forma de la actividad administrativa en

---

<sup>6</sup>OLIVAR BONILLA, Op cit. p. 10.

camina a asegurar la existencia misma del Estado en el orden interno y a velar por la integridad de las personas en su vida, honra y bienes, evitando el abuso de la libertad en perjuicio de la colectividad de los derechos de todos.

Dada la complejidad del conjunto de los derechos que tienen las personas, por la misma protección integral de la persona, el derecho de policía se extiende a todos esos derechos, tanto en el campo privado como en el Social. De ahí la razón de ser de una gran cantidad de normas reguladoras, por ejemplo; de las principales libertades públicas del derecho de propiedad, de los espectáculos, prostitución, y de cuales conductas se consideran contravenciones de policía.

Del Derecho de Policía se ha dicho, por ejemplo " es el conjunto de normas establecidas por el Estado con el fin de garantizar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas".<sup>7</sup>

Solón Wilchez dice " el conjunto de normas que regulan jurídicamente la función policíaca, que prevé, por lo tanto, el empleo de la coacción para evitar los peligros y perturbaciones del "buen orden", puede considerarse como derecho policíaco".<sup>8</sup>

-----  
<sup>7</sup> OLIVAR BONILLA, Op cit. p.10.

<sup>8</sup> WILCHEZ MARTINEZ, Op cit. p. 342.

Pretende la doctrina que partiendo de los principales rasgos característicos de la actividad policial se separe la institución de las otras normas del derecho administrativo para estudiarla como una legislación distinta, siguiendo la evolución del derecho, tendiendo a ajustarla a las necesidades de la moderna sociedad. Ello permitiría un conocimiento mas completo de sus asuntos y una codificación de las dispersas normas que la componen.

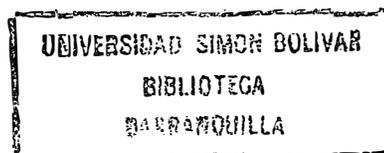
### 1.5 AUTORIDADES DE POLICIA.

La estructura administrativa del Estado Colombiano en cuanto a su organización y funciones presenta una dualidad de niveles administrativos: la administración central o poder central, representado por el presidente, los ministros, etc.etc. y la administración local o poder local, representado por los gobernadores, los alcaldes, etc. etc.

En este orden de ideas, en el campo de la actividad policial, los funcionarios que representan estos entes administrativos: nación, departamento y municipios son quienes ejercen autoridad de policía, a pesar de que son muchas las autoridades que tanto en el orden nacional como en el local ejercen funciones de policía.

#### 1.5.1 En la Nación.

En el orden nacional es el presidente de la República quien ejerce autoridad de policía; así lo dispone el artículo 120 ordinal 7° de la



Constitución Nacional, cuando dice " Art. 120 Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa: ... 7° Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

El Art. 121 de la Constitución Nacional otorga las más amplias facultades al Presidente de la República en caso de conmoción interior o de guerra exterior, en materia policiva.

#### 1.5.2. En el Departamento.

El gobernador como agente del gobierno nacional y como jefe de la administración seccional es responsable de la conservación del orden público, cumpliendo y haciendo cumplir las órdenes, leyes y decretos relacionados con su mantenimiento.

El Art. 127 del Código de Régimen Político y Municipal en su num. 25 dá facultades al gobernador para estatuir lo relativo a la policía local conforme a las leyes y ordenanzas vigentes, lo cual confirma su calidad de autoridad policiva.

#### 1.5.3 En el Municipio.

El alcalde es quien ejerce la autoridad de policía en el municipio ; así se desprende del Art. 201 de la Constitución Nacional cuando establece que en el municipio habrá un alcalde que será agente del gobierno

dor y jefe de la administración municipal.

Según el Art. 183 del Código de Régimen Político y Municipal, el alcalde es el jefe de policía en el territorio municipal. Fuera de los alcaldes existen los inspectores de policía que hacen las veces de aquellos en algunos asuntos.

## 1.6 LAS ORDENES DE POLICIA.

Para la conservación del orden público encomendado, las autoridades de policía lo hacen por medios que aseguran el cumplimiento de las normas y actos administrativos que regulan el ejercicio de la libertad.

En este sentido el Código Nacional de Policía prevee unos medios de policía entre los cuales están las órdenes y el empleo de la fuerza entre otros, los cuales trataremos a grosso modo por guardar alguna relación con el tema en estudio, y para ello comenzaremos por las órdenes.

### 1.6.1 Definición.

Ensayando una definición podríamos decir que es un mandato dado por autoridad de policía a una persona o grupo individualizado de personas para asegurar el cumplimiento de disposiciones de policía y que conllevan obediencia para su destinatario.

### 1.6.2 Características.

El Código Nacional de Policía establece en los artículos 20 a 27 las siguientes características o requisitos que debe llenar la orden de policía:

- a) Debe fundarse en ley o reglamento;
- b) Debe ser clara, precisa, y de posible cumplimiento;
- c) Debe ser motivada y escrita, excepto en caso de urgencia que puede ser verbal.
- d) El destinatario que la recibe puede ser obligado a su cumplimiento
- e) Puede ser revocada por quien la emitió.
- f) Debe comunicarse por medio idóneo.

### 1.6.3 Destinatario .

Tal como lo prescribe el Art. 22 del Código Nacional de Policía " la orden debe impartirse a persona o a grupo individualizado o individualizable de personas " . Generalmente la orden es de carácter individual, pero puede dirigirse a multitud de personas, inclusive . Por ello debe comunicarse de manera eficaz, por medio idóneo como radio, altavoces, prensa, etc.

### 1.6.4 Cumplimiento.

Proferida la orden de policía, la autoridad debe procurar su cumpli

miento, valiéndose, inclusive, de la fuerza si se omite su ejecución.

Si el cumplimiento de la orden estuviere sometido a plazo, la autoridad conminará al destinatario para que la observe en el plazo; pudiendo imponer sanciones en caso de incumplimiento, sin perjuicio de ejecutarla por cuenta del obligado, si fuere posible la sustitución.

No obstante lo anterior, han señalado los investigadores del derecho de policía que en cuanto al cumplimiento de la orden debe tenerse en cuenta que ni la ley ni la autoridad puede exigir actos heroicos de las personas con conductas que excedan los límites de capacidad individual.

#### 1.6.5 Vigencia .

Teniendo en cuenta que las decisiones en asuntos de policía, por excelencia, son preventivas, no hacen tránsito a cosa juzgada, y por tanto existen hasta que la justicia ordinaria no decida otra cosa, o a su vez sea revocada por quien la emitió.

#### 1.6.6 Recursos .

Conforme al Art. 24 del Código Nacional de Policía " la orden puede ser impugnada por vía jerárquica, sin perjuicio de su cumplimiento", lo que indica que es procedente el recurso de apelación en efecto de volutivo.

Es esta la regla general, respecto de la orden ; pero tiene su excepción en la orden de lanzamiento por ocupación de hecho, lo cual veremos más adelante al analizar el procedimiento a seguir ante la ocupación.

#### 1.6.7 Extinción

La orden de policía, aún sin someter el asunto al conocimiento de la justicia ordinaria, puede llegar a la extinción por revocatoria de quien la emitió o del superior jerárquico; por derogatoria de la ley que tuvo como fundamento para su expedición.

### 1.7 EL EMPLEO DE LA FUERZA

Dentro del conjunto de medios que tienen las autoridades de policía para preservar el orden público encomendado está el empleo de la fuerza; a través del cual se asegura el cumplimiento de las ordenes de autoridad, se evita o reprimen los ilícitos penales o de policía o se impone la voluntad estatal en caso de calamidad pública, suspendiendo en algunos casos el ejercicio de los derechos individuales por conveniencia social.

Pero este uso de la fuerza no puede ser caprichoso, " solo cuando sea estrictamente necesario para impedir la perturbación del orden público y para restablecerlo "dice el Código Nacional de Policía en su artículo 29.

En este sentido se hizo célebre la frase de León Duquít cuando dijo: " el derecho sin la fuerza es la impotencia; la fuerza sin el derecho es la barbarie ".<sup>9</sup>

El derecho de obrar por medio de la fuerza es, pues, una nota característica de la policía, distinguiéndose de otras funciones de la administración. Pero el uso de la fuerza no conlleva el abuso de ella ya que los funcionarios de policía deben actuar conforme a la ley, razón por la cual se dice que la fuerza debe estar al servicio del derecho.

Adquiere mas importancia este medio de policía para el tema en estudio, ya que casi siempre cuando se trata de ocupaciones de hecho masivas, es menester el empleo de la fuerza para cumplir la decisión de la autoridad de policía, en la práctica del lanzamiento ; inclusive, hay ocasiones en que siendo débil el pie de la fuerza de la Policía Nacional, a fin de controlar desordenes que puedan terminar con consecuencias graves para la comunidad, es necesario la asistencia militar para poder preservar el orden público o restablecerlo. Esto, repito ocurre cuando las ocupaciones adquieren perfiles de invasiones multitudinarias, y el lanzamiento ofrece dificultades por razones de la cantidad de ocupantes que por lo general ofrecen resistencia a la práctica de la diligencia. Es entonces cuando se requiere la fuerza pa

-----  
<sup>9</sup>SARRIA, Op cit. p.98

ra que no se vuelva impotente el derecho.

## 1.8 EL SERVICIO DE POLICIA

Para poder mantener el orden público en todos los aspectos y elementos que lo integran, el Estado ha instituido el servicio de policía el cual se presta a través del cuerpo nacional de policía, con una organización militar, pero con naturaleza netamente civil.

Para una mejor prestación del servicio se ha estatuido el Código Nacional de Policía, en el cual se desarrollan los principios constitucionales sobre el asunto y se indica que el Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa y por ende el jefe del servicio.

La finalidad, pues, de la policía es el mantenimiento o la conservación del orden público, entendiéndose por tal ese mínimo de condiciones necesarias para el desarrollo normal de la vida en sociedad.

Ese mínimo de condiciones se logra con la garantía de los elementos que componen el orden público como son la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y moralidad públicas, y según las nuevas tendencias la ecología y el ornato públicos.

Entonces en este orden de ideas tenemos que conforme al Art. 10. del Código Nacional de Policía, " la policía está instituida para proteger

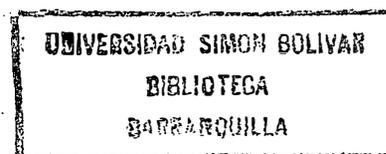
a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de esta se derivan...". Según el Art. 2° del mismo estatuto a la policía compete la conservación del orden público interno.

El orden público que protege la policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad de la salubridad y de la moralidad públicas ..." .

Por ello se dice que si se exige del Estado la conservación del orden y el normal desenvolvimiento de la vida en sociedad, con mucha razón debe concedérsele capacidad para intervenir coercitivamente en la prevención de los hechos, el mantenimiento del statu quo y el restablecimiento de la normalidad, constituyéndose en un factor limitativo de las libertades públicas en interés general.

Desde este punto de vista el orden público es el orden policíaco de la Nación, pero la noción de orden público, conforme a nuevas doctrinas, abarca un determinado orden económico, un orden social, político y moral; tendencias que por lo limitado del espacio y el interés al tema no trataremos.

Son muchos los aspectos que se pueden estudiar del servicio de policía, del cuerpo de policía; pero para el tema lo que más nos interesa es su papel en la conservación del orden público, en la protección a la vida, honra y bienes de las personas; el auxilio que debe prestar en el cumplimiento de las leyes, en la ejecución de las decisiones de



las autoridades. Por ello creemos inoportuno tratar la estructura , organización y otros aspectos de la policía.

No obstante lo anterior, conviene resaltar la ineficacia de la policía nacional en el cumplimiento de su encargo constitucional y legal respecto del orden público, por la falta de capacitación de su personal en ocasiones, por los límites en la dotación, acorde con los adelantos técnicos, para cumplir tan alta responsabilidad. La inseguridad que reina en las grandes urbes colman los quehaceres de la policía nacional en estos momentos críticos de las libertades que garantiza, entre comillas, el Estado.

Si se hace nugatoria la protección a la vida, qué decir de la protección a la propiedad, a la posesión o a la tenencia ?.

## 1.9 LA CAPTURA

En la doctrina se dice que la captura es un acto de policía, pero vale la pena precisar que tal afirmación solo hace referencia al acto material de aprehensión por el cual se priva a una persona de la libertad; porque la captura como mandamiento (orden) es potestativo tanto de autoridad judicial como de policía.

El Código Nacional de Policía en el Capítulo VII , del Título I, Libro Primero, reglamenta todo lo relacionado con la captura.

El Art. 56 de ese estatuto, en desarrollo de principios constitucionales prescribe : " Nadie puede ser privado de la libertad sino :

- a) Previo mandamiento escrito de autoridad competente; y
- b) En caso de flagrancia o cuasiflagrancia de infracción penal o de policía ".

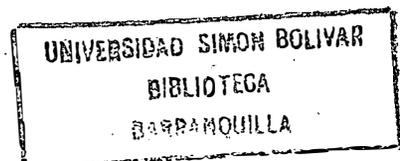
Recoge este artículo las circunstancias que deben rodear o preceder la captura. De no observarse esta norma se podría caer en violaciones de derechos consagrados en el Art. 16 de la Constitución Nacional y normas concordantes.

Por ello no debe confundirse la captura con la retención transitoria de que trata el Art. 192 del Código Nacional de Policía y que usualmente práctica la policía en las circunstancias previstas por el Art. 207 del mismo estatuto.

Conforme al Art. 62 de ese Código, " cuando se trata de orden administrativo la captura se realizará en hora hábil; si es inhábil se mantendrá al requerido en su casa hasta la primera hora hábil siguiente!"

El tratamiento del tema central, si salimos del marco de su interés no nos permite exponer detalladamente la captura.

Sin embargo, conviene anotar que en lo que concierne a las ocupaciones de hecho la captura no debe practicarse a los ocupantes sino por con



travención especial de policía, conforme al Art. 18 del Dec. 522/71, en caso de sanción de arresto, previa observación del procedimiento establecido en el Art. 71 y 55 del mismo decreto, por desobediencia de orden de la autoridad de desocupar el inmueble ocupado de facto.

#### 1.10 LA ASISTENCIA MILITAR

Conforme al Art. 95 de la Constitución Nacional, 86 y 55 del Código Nacional de Policía " cuando la policía no fuere suficiente para contener grave desorden, proceda la solicitud de asistencia a las fuerzas militares " .

Tal asistencia deben solicitarla los gobernadores, el Alcalde de Bogotá, los intendentes, y ante peligro grave pueden pedirla los alcaldes avisando al respectivo gobernador, quien deberá ratificar o hacer cesar tal auxilio.

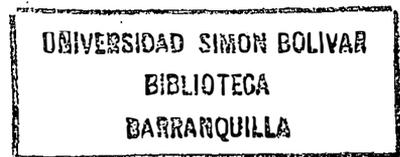
Esta petición de asistencia militar, que repito, debe ser en caso de " grave desorden público ", debe hacerse en escrito dirigido al comandante de brigada o unidad operativa mas cercana, o al comandante de batallón, grupo o de unidad militar mas cercana al área afectada por los hechos que originan la solicitud.

El jefe militar no puede rehusar ni retardar el apoyo pedido y su acción esta limitada a colaborar para poner fin al desorden.

Vale la pena anotar que la asistencia militar solo procede y se justifica cuando tienen ocurrencia graves desordenes; mas no en meras expectativas, como suele ocurrir entre nosotros al verse quebrantado el orden público.

Con todo esto último creemos que en caso de lanzamiento de ocupantes de hecho, de " invasiones para vivir " como se les llama ultimamente a las ocupaciones multitudinarias en zonas urbanas para buscar techo para vivir y que trataremos mas adelante, es factible la asistencia militar cuando la ocupación, multitudinaria repito, va acompañada de desordenes en los cuales se torna impotente la policía para controlar los, sobre todo en municipios apartados de los grandes centros operativos de policía, y en donde por lo general es muy limitado e insuficiente, además de ineficaz, el pie de fuerza de esa institución.

Por ello traemos a colación la asistencia militar.



## 2. EL LANZAMIENTO

### 2.1. CONCEPTO

Nuestra legislación tanto en materia civil, como administrativa omite definir lo que es el lanzamiento.

Los doctrinantes por su parte no expresan siquiera concepto de lo que es el lanzamiento como proceso o como diligencia judicial o administrativa.

El Código de Procedimiento Civil en los Arts. 434 a 436 trata del lanzamiento de arrendatarios, subarrendatarios, tanto en el sector urbano como rural.

La Ley 57 de 1.905 en su Art. 15 trata del lanzamiento en caso de ocupación de hecho, pero sin decir en que consiste tal proceso ni diligencia.

El profesor Fabio Naranjo Ochoa, v.gr. en su obra "El Proceso de Lanzamiento" en parte alguna dice en que consiste el lanzamiento.

A este vocablo se le da una doble acepción, para significar tanto el proceso que se sigue para expulsar a una persona de un inmueble, como a la diligencia por la cual se le separa.

Podríamos decir, entonces, que el lanzamiento consiste en el acto por el cual se expulsa de un inmueble urbano o rural a quien lo ocupaba como arrendatario u ocupante de facto, por pérdida del derecho a continuar por vencimiento del plazo, falta de pago o por otro incumplimiento, grave abuso o por ser ocupante de hecho.

A pesar de ser en este último sentido en el que estamos interesado en tratar suficientemente, vamos a ocuparnos brevemente del proceso de lanzamiento de arrendatarios, tanto en inmuebles del sector urbano como rural para tener una mejor noción de lo que es este proceso, para luego en capítulo siguiente tratar detalladamente el proceso de lanzamiento en caso de ocupación.

## 2.2 LANZAMIENTOS DE ARRENDATARIOS EN PREDIOS URBANOS

El Código de Procedimiento Civil en el Título XXII que trata del proceso abreviado, en el Art. 414 al prescribir los asuntos sujetos a su trámite, en el numeral 12 contempla el lanzamiento de arrendatario o de tenedor.

Luego en el Art. 434 el mismo estatuto da las pautas a seguir y los requisitos a observar en el proceso de lanzamiento de arrendatario

para restituir el inmueble o bien arrendado, al arrendador.

Además, en caso de bienes inmuebles ubicados en áreas urbanas rigen las normas sobre control de arrendamiento que dicte el gobierno o el Congreso.

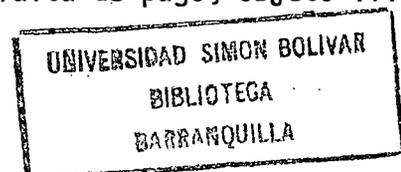
### 2.2.1 Requisitos

Dada la causal para terminación del contrato, el arrendador para procurar el lanzamiento del arrendatario del inmueble arrendado debe acudir al juez civil del domicilio del demandado, de acuerdo a las circunstancias, acompañando a la demanda siquiera prueba sumaria del contrato de arrendamiento. Si no hay oposición a la demanda por parte del demandado dentro del término de traslado, el juez dictará sentencia de lanzamiento.

### 2.2.2 Causales

La terminación del contrato de arrendamiento puede surgir por una cualquiera de las causales que consagra la ley, y eventualmente, como una consecuencia de la terminación de ese contrato se plantea el lanzamiento como medio de coerción para obtener la entrega del inmueble arrendado. De tal manera que son causales para terminación del contrato, mas no del lanzamiento.

Estas causales de terminación son: mora o falta de pago; objeto ilícito



to; cesión; sub-arriendo; cambio de destinación; necesidad de ocupación, reconstrucción, reparación o demolición; enajenación; violación de las normas del reglamento de propiedad horizontal; realización de mejoras o ampliaciones del inmueble sin autorización del arrendador; incursión reiterada en proceder que afecten la tranquilidad de los vecinos; la no cancelación de los servicios públicos, y la terminación mediante preaviso unilateral. En asunto comercial, además, conforme al Art. 518 del Código de Comercio puede terminarse por vencimiento del término y por violación de las cláusulas pactadas.

### 2.2.3 Retención

La retención en el proceso de lanzamiento de arrendatario opera tanto para el arrendador como para el arrendatario.

Para el arrendador, cuando la demanda es por mora, en el sentido de que para asegurar el pago de la renta y demás indemnizaciones a que tenga derecho, este pueda retener los objetos con los cuales el arrendatario haya amueblado el inmueble arrendado. Para ello deberá pedir en la demanda o posteriormente, el secuestro previo de esos bienes, pero con la obligación de iniciar la ejecución para cobrar el crédito, dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la sentencia de lanzamiento, de no ser así se levanta la medida cautelar.

Para el arrendatario, en el sentido de que puede dentro del término de traslado, bien en la contestación de la demanda o en escrito separado,

manifestar al juez que hace uso del derecho de retención de la cosa o inmueble arrendado, por haber hecho en él mejoras útiles al inmueble y que le debe reembolsar el arrendador.

La retención así concebida es una garantía del pago de las mejoras que posee, y las retiene como garantía del pago que debe hacerle el arrendador.

#### 2.2.4 Oposición

Proferida y ejecutoriada la providencia que decreta el lanzamiento, éste debe hacerse. Pero al momento de llevarse a cabo la entrega puede ocurrir que un tercero alegue posesión material y se oponga a la diligencia de lanzamiento. Para que prospere esta oposición es necesario que el opositor sea un tercero en el sentido jurídico, es decir que no derive su derecho del título que se extingue con la sentencia que ordena el lanzamiento, además que presente prueba sumaria sobre esa oposición y que la sentencia no produzca efectos respecto del opositor.

Cabe anotar que al sub-arrendatario del demandado no le cabe oposición ya que deriva su derecho del título que se extingue con la sentencia.

Existe también la oposición por enfermedad de un morador, caso en el cual el juez, previo dictamen médico, si es posible, suspenderá la diligencia por el término que él indique y si se reinicia y subsiste la

causa debe suspenderse de nuevo, y así sucesivamente.

En este caso mas que oposición es una suspensión de la diligencia.

#### 2.2.5 Diligencia de Lanzamiento

Tanto autoridades judiciales como administrativas pueden practicar esta diligencia que consiste en el acto de expulsar del inmueble al ocupante.

Frecuentemente autoridades policivas como los inspectores realizan esta diligencia por comisión de jueces de la República.

A su vez los alcaldes e inspectores de policía ordinariamente la practican dentro de los procesos administrativos que conllevan tal diligencia.

Ordenando el lanzamiento y llegada la hora de su práctica, el funcionario levantará un acta que se comenzará en el despacho y continuará en el predio a restituir. En tal acta se dejará constancia del lugar, fecha y hora; funcionario que la práctica; nombres e identificación de las personas encontradas en el inmueble; nombre de sus apoderados, si los tienen; identificación plena del inmueble; intervención de las partes y reconocimiento de la personería de sus abogados; providencia por la cual se desata oposición, si la hay; las constancias que estime convenientes; el acto de entrega real y material del inmueble al

demandante, y las firmas de personas que intervinieron en la diligencia.

### 2.3 LANZAMIENTO DE ARRENDATARIO EN PREDIOS RURALES.

Cuando se trata de predios rurales es necesario obrar de conformidad con el Art. 436 del Código de Procedimiento Civil y las disposiciones concordantes sobre la materia. Las normas sobre control de arrendamientos no rigen para estos inmuebles.

En cuanto a los contratos de estos inmuebles hay que distinguir si se trata de predios no destinados a explotación agrícola y predios con contratos de aparcería o similares.

Pero surge aquí una pregunta: Qué es el área rural y cómo se determina?. Al tenor del Art. 3o. del Decreto 59/38, el área rural es aquella que se halla situada fuera de los límites del área determinada para la respectiva población.

A su vez el área urbana la deben determinar los concejos municipales por medio de acuerdos; así lo prescribe el Art. 1o. de la Ley 88/47.

Si no existiere norma que fije el área de la población, se entenderá por predio rural aquel que se halle situado a una distancia mayor de cien (100) metros de la última edificación que forme el núcleo urbano de la población.

### 2.3.1 Predios no Destinados a Explotación Agrícola

La terminación del contrato de arrendamiento de estos predios se hace por las causales del Código Civil; el lanzamiento y restitución se hacen por las normas del Código de Procedimiento Civil.

### 2.3.2 Predios Rurales con Destinación a Explotación Agrícola Arrendados por un Precio Fijo Determinado en Dinero.

Igualmente los contratos de arrendamientos de estos predios, se ha dicho,<sup>1</sup> son regulados por el Código Civil; en cuanto al lanzamiento y restitución se hace a través del procedimiento señalado por el artículo 434 del Código de Procedimiento Civil.

### 2.3.3 Predios con Contratos de Aparcería y Similares.

Conforme al Art. 10. de la Ley 6a./ 75 la aparcería es un contrato mediante el cual una parte denominada el propietario acuerda con otra llamada el aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de estos, con el fin de repartirse los frutos que resultan de la explotación.

---

<sup>1</sup>NARANJO OCHOA, Fabio. El Proceso de Lanzamiento. Bogotá, Editora Jurídica de Colombia, 1984. p.110

Con relación a estos contratos en la doctrina se ha dicho,<sup>2</sup> que si bien el legislador lo reglamentó como de arrendamiento, se está más bien frente a una sociedad civil en donde el presunto arrendador participa eventualmente de las utilidades, las cuales no pueden existir.

Si se toma como de arrendamiento estos contratos, los conflictos que surjan entre las partes lo resolverá el Juez Civil Municipal del lugar de ubicación del predio, mediante el trámite que regula el proceso verbal (Art. 31, Ley 6a. /75 ) pero con intervención del procurador agrario como agente del ministerio público.

Las causales de terminación del contrato son las contempladas por el Art. 14 de la Ley 6a. / 75.

---

<sup>2</sup>NARANJO OCHOA, Op cit. p. 111.

### 3. LAS OCUPACIONES DE HECHO

#### 3.1 NOCION

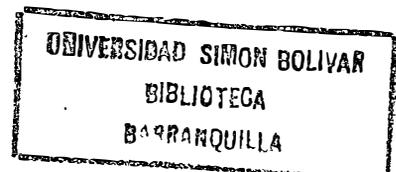
Conforme a los términos de la Ley 57 de 1.905 y al Decreto 992/30, estamos ante una ocupación de hecho cuando a una persona se le priva de factos de la tenencia material de una finca sin que medie su consentimiento o haya orden de autoridad competente.

Surgen entonces interrogantes que conviene esclarecer, como qué quiere decir la tenencia material de una finca ?; el simple cambio de cercas o mojones constituyen ocupación ?.

Para mejorar noción de los términos a utilizar vamos a dar pequeñas nociones o definiciones sobre algunos.

#### 3.2 DEFINICIONES- DIFERENCIAS

- OCUPACION. La ocupación es el modo de adquirir un dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, tomando la posesión de ellas con el ánimo de adquirirlas, siempre que su apropiación no esté prohibida



por la ley.

De aquí se desprende que para que la ocupación constituya un modo de adquirir el dominio de las cosas es necesario que estas no tengan dueño, es decir que en el momento de la posesión no lo tengan, no obstante en otro tiempo hayan tenido; que se tome posesión de las cosas, es decir que se aprehendan materialmente; que esa posesión sea con señorío exclusivo, y por último que la aprobación no esté prohibida por la ley.

- LA POSESION. Conforme al artículo 762 del Código Civil Colombia no la posesión es la tenencia de una cosa determinada con el ánimo de señor y 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.

Quiere decir esto que la posesión puede ejercerse en nombre propio, que es la verdadera posesión, y en nombre ajeno que es mera tenencia.

La posesión en nombre propio exige una voluntad, una actividad, cual es la de obrar como obran los propietarios, sin reconocer derecho superior que pertenezcan a otra persona.

- MERA TENENCIA . Es la tenencia que se ejerce sobre una cosa determinada no como dueño sino en lugar y a nombre del dueño, como el arrendatario, el secuestratario. Esta no es una posesión au

tónoma ya que se reconoce una posesión de grado superior.

- PERTURBACION. La perturbación no es otra cosa que la molestia, el embarazo que se causa al poseedor o al tenedor de un bien a través de actos que impliquen trabas al ejercicio libre de la posesión o la tenencia, por ejemplo la tala de bosque, la destrucción de cercas.
- VIAS DE HECHO. Se presentan las vías de hecho cuando se afirma el derecho por propia mano o cuando se atenta contra el derecho ajeno, por ejemplo la ocupación de hecho.
- DIFERENCIAS. Posesión y mera tenencia.

Entre la posesión en nombre propio y la mera tenencia existe una diferencia fundamental, cual es el ánimo de dueño que existe en el poseedor, como elemento de la posesión. Mientras la posesión es la tenencia con ánimo de señor y dueño, la mera tenencia es la tenencia que se ejerce sobre una cosa, pero en lugar o a nombre del dueño.

En caso de ocupación de facto, en ambas circunstancias se tiene el privilegio del lanzamiento para obtener la restitución del predio ocupado.

### 3.3 ANTECEDENTES

Las ocupaciones más significativas ocurridas en nuestro territorio da

tan desde la época de la colonia cuando los españoles asesinaban los caciques para apoderarse del territorio de su cacicazgos, los cuales hacían adjudicar de la Corona como encomiendas. Al principio las extensiones de tierra así ocupadas parecían insignificantes, pero cada vez por diversos factores esto aumentó; el nativo no se preocupaba por los negocios con la tierra, mientras los españoles se la disputaban entre sí tras la búsqueda de metales preciosos, en pos del oro. Fue tal esta lucha entre los españoles por la tierra que hubo necesidad de crear los resguardos indígenas para que hubiera una posesión indígena donde el nativo pudiera trabajar para producir los alimentos necesarios para la minería.

Así comenzó la lucha por la tierra en nuestro territorio.

Entre los movimientos internos de población, que condujeron a ocupación, y que tienen alguna significación histórica está la llamada "colonización" antioqueña del Siglo XIX, primero, y luego del XX, hacia las tierras del sur de Antioquia hasta lo que es hoy el Quindío impulsados por el cultivo de caucho, la gUAquería y después la siembra de café. Tras de esto, construyeron vías, ocuparon tierras inexploradas, desmontaron selvas, fundaron pueblos dando auge a la región.

Como los buenos rendimientos del cultivo del café, cada vez se necesitaba más mano de obra en las haciendas del Viejo Caldas para atender la demanda; los propietarios concedían pequeños lotes de tierra a los trabajadores para que vivieran, y estos con el tiempo comenzaron

a exigir se les permitiera sembrar café para sí en dichos lotes; allí comenzaron las ocupaciones que tanto preocuparon al Gobierno y que dieron lugar a la Ley 200/36.

A su vez, con la Guerra de los Mil Días las relaciones de tenencia de la tierra sufrieron quebrantos. Los tenedores de tierras cambiaban al son de la guerra, se desalojaba a propietarios al vencerseles en la guerra; los mismos oficiales de las escuadras militares personalmente o a través de terceros se tomaban haciendas donde ocurrían las acciones militares.

Terminada la guerra, los antiguos propietarios intentaron recuperar sus predios, y fue aquí donde nació la Ley 57 de 1.905, amparando la posesión.

Mientras hubo interés máximo por la tierra en el campo, por que esta era productiva, se presentaban ocupaciones de hecho en dichas tierras. Con el éxodo del campo a la ciudad, se trasladaron los problemas de la tenencia de la tierra a la ciudad, y comienzan a surgir allí ocupaciones facticamente.

### 3.4 DIVISION

La ocupación de hecho puede presentarse tanto en predios urbanos como rurales, indistintamente, Los doctrinantes de la materia acostumbran hacer esta división de la ocupación de hecho en una u otra área por

razones, quizás, en sus conceptos, de las autoridades que deben atender las demandas de lanzamientos para uno u otro caso.

Según este criterio para los predios urbanos sería aplicable en caso de querrela de lanzamiento la ley 57 de 1.905, y para los predios rurales la Ley 200/36; criterios estos que no compartimos por razones que mas adelante expresaremos.

### 3.5 LAS INVASIONES

Civilmente una invasión es la ocupación ilegal de un predio urbano o rural. Generalmente se presenta cuando un número plural de individuos se reúnen y convienen invadir un predio, acordando los pormenores del hecho y lo llevan a cabo apropiándose por porciones de tal manera que cada invasor tenga su parte y rápidamente ejerza posesión sobre ella. En los predios rurales ésta se ejerce desmontando selvas, si las hay, plantando cultivos, criando ganados. En los predios urbanos los signos de posesión se muestran con casuchas de cartón, hojalata, carpas, ramas de árboles o palmeras, etc.

Por la mayor frecuencia y significación socio-económica, por los mismos conflictos jurídicos que plantean, queremos hacer especial mención de las invasiones en predios urbanos. Pues cerca del 80% de la población colombiana vive en la ciudad, actualmente. El éxodo del campo a la ciudad ha llevado a estas concentraciones urbanas. Esta situación ha propiciado un crecimiento desmedido que no ha sido suficientemente

atendido, controlado y planificado por el Estado en su acción.

Como consecuencia de ello encontramos una gran población urbana sin ingresos económicos o bajos ingresos y con alto costo de vida, sin techo para vivir y con un alto costo del alquiler habitacional, unido ello a una familia numerosa en cuando a sus miembros; sin embargo se encuentran grandes lotes en engorde, de propiedad de las empresas urbanizadoras que son quienes manejan el negocio del suelo y el techo en la ciudad.

Con todo el éxodo de que hablamos del campo, se fueron presentando las invasiones urbanas en casi todas las ciudades colombianas. Barrios como "Las Colinas", "Santa Rosa", "El Quindio", "El Nuevo Quindio", y otros en Bogotá. "La Chinita" en Barranquilla, "El Jardín" en Ibagué, "Rojas Pinilla" en Valledupar. etc. etc. así lo confirman.

En la más pequeña ciudad o pueblo colombiano existen dos o tres barrios de invasión, no obstante de que esta conducta fue elevada a la categoría de delito en el Código Penal.

Para proceder a realizar el lanzamiento, después de consumada la ocupación o la invasión, si es masiva la ocupación, tanto el alcalde como el juez deben proceder en base a querrela de parte. Sin embargo, es otra realidad, en repetidas ocasiones hemos visto a los cuerpos armados policía y ejército, rodear a los ocupantes, desarmar y quemar sus kioscos, desalojar el terreno y hasta retener personas, sin querrela algu

na. A una situación de hecho se responde con una actuación policia ca de hecho. Creemos que si no hay querrela, la autoridad política puede ordenar el desalojo e impedir construcciones urbanas, por razones de planeación. Pero debe ser la autoridad competente siempre la que ordene.

Además, en ocasiones hemos visto intervenir el ejército en casos de invasión, sin la obligada solicitud de ayuda militar, si se hace necesaria por razones de orden público. Será legal todo esto?.

### 3.6. MEDIOS Y MEDIDAS PARA COMBATIRLAS

Con una política mas racional en la distribución del suelo impulsada por una reforma urbana y agraria, el Estado podría otorgar a las más humildes familias techo para vivir, tierras y medios para trabajar en el campo. De pronto así se amortiguaría un poco ese penar del des-techado y no se haría necesario apropiarse el suelo ajeno. Pero sin hacer esto tenemos entonces que recurrir a formas de combatir las ocupaciones de hecho, no obstante la función social de la propiedad.

Así las cosas, el lanzamiento por ocupación de hecho, como querrela policiva instaurada ante la autoridad política municipal (alcalde ) se presenta como eficaz medio para los poseedores y meros tenedores, inclusive, conservar su posesión o su tenencia, en el área urbana.

Cuando la ocupación de hecho adquiere las características de invasión

en zona urbana y no se formula querrela que permita hacer el desalojo y se presentan desordenes que turben el orden, la autoridad política puede llegar a desalojar y evitar construcción basada en razones urbanísticas de planeación, ya que en la ciudad toda persona interesada en construir edificación debe previamente obtener licencia de construcción sometida a las normas de planeación urbana; y de no hacerlo puede ordenar la autoridad competente la demolición de la construcción si se ha realizado. Todo ello teniendo en cuenta que el desarrollo urbanístico de la ciudad debe hacerse de manera tal que esta sea un lugar de feliz estancia para todos.

Situaciones como las de hoy se viven en " La Chinita" en Barranquilla se deben prevenir y de no hacerlo hay que ser firme en combatir y obligar otras soluciones, por razones de salud física y mental del elemento humano, sin hablar de otras razones. Una ciudad desordenada insegura, sin servicios públicos elementales para vivir dignamente son un problema de todos; sus tardías soluciones son mas costosas que su prevención oportuna.

Por haber vivido en carne propia como autoridad política, en calidad de Alcalde de San Juan del Cesar, Departamento de la Guajira, situaciones similares a las que me he referido o he dejado entreveer al referirme a las ocupaciones de hecho, a las invasiones mismas, es por lo que he decidido estudiar el lanzamiento por ocupación de hecho como medio para restituir predios ajenos, o la prohibición de construcciones en casos de invasiones, para evitar mayores problemas

urbanos para todos. Por ello sugiero estas fórmulas a todos los alcaldes de Colombia; y no es que no se permita al desvalido tener un techo, pues el Estado está en el deber de resolver adecuadamente los problemas de vivienda.

Cuando existe querrela de lanzamiento por ocupación de hecho, es conveniente, además, llegar a efectuarlo para evitar demandas a los municipios por fallas en el servicio, por vía contencioso-administrativa, donde se piden cuantiosas indemnizaciones. Ya es usual que los poseedores y tenedores tramitan la querrela sin esforzarse por obtener el lanzamiento por la autoridad competente para luego demandar y solicitar la elevada indemnización; el caso de "La Chinita" de Barranquilla donde se solicitó una millonaria indemnización nos sirve de buen ejemplo. Todo esto sin dejar de mencionar la actitud de los politiqueros que atizan las invasiones, para cazar conciencias, y luego descaradamente sugieren a los dueños de los predios que demanden para que les paguen el suelo.

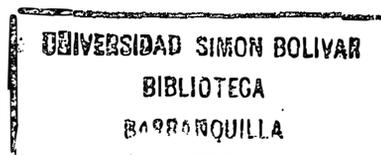
Por todo ello estudiaremos a continuación el procedimiento del lanzamiento por ocupación de hecho.

## 4. EL LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO

### 4.1 DESARROLLO HISTORICO

La Asamblea constituyente y Legislativa expidió en 1.905 unas reformas judiciales sobre desahucio en caso de lanzamiento cuando mediaba contrato de arrendamiento, y en caso de ocupación de facto. Lo hizo a través de la Ley 57 de Abril 29 de 1.905. En el Art. 15 de ésta Ley se estableció una acción administrativa restitutoria o de lanzamiento, sin distinguir la calidad de urbana o rural del inmueble a restituir, ni la calidad de propietario, poseedor o tenedor. Sólo dice: " cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan procederá a verificar el lanzamiento... " y dentro del vocablo " Finca" están comprendidos los inmuebles rústicos y urbanos.

Posteriormente por medio del Decreto 992 de 1930, el gobierno regla



mentó el Art. 15 de la precisada Ley.

La Ley 200 de 1.936 reformó el Art. 15 de la Ley 57 en el sentido de que le dió competencia para reconocer de los juicios de lanzamiento por ocupación de hecho en finca rural a los jueces de tierra; y amplió a ciento veinte días la prescripción de la acción de lanzamiento para estos fundos.

A través del Decreto 59/38 se reglamentó la Ley 200/36 señalando el procedimiento que debían seguir los jueces para llevar a cabo el lanzamiento por ocupación de hecho.

Por medio de la Ley 4a. de 1.943 se suprimieron los jueces de tierra y se asignaron sus funciones a los jueces de circuito, aplicando la Ley 200/36 y el Decreto 59/38 sobre el asunto ( Art. 31, Ley 4a./43).

Por último el nuevo Código de Procedimiento Civil, en su Art. 698 dejó sin vigencia el procedimiento especial para lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales por ser contrario a esa codificación.

#### 4.2 FINES

Con la ocupación de hecho se está turbando el orden público y la paz social. La sociedad tiene marcado interés en mantener ese orden, esa paz merecida y anhelada por todos. Por ello se ha querido proteger la relación posesoria o la mera tenencia para evitar que se destruyan

estos estados de hecho con actos de propia autoridad, y más bien se impugnen por vías de derecho si se está en contradicción con ellos.

Persigue entonces esta acción sumaria y administrativa de lanzamiento, restablecer el statu quo, volver las cosas a como estaban antes de la ocupación por vías de hecho.

Al igual que el propietario con la acción reivindicatoria el poseedor y el tenedor merecían tener una acción que les protegiera su estado de hecho.

#### 4.3 MEDIOS

Si partimos de que los medios son las herramientas que se puedan tener para conseguir algo, podríamos entonces decir, que los medios para librarse de la ocupación son el proceso de lanzamiento, por vía administrativa, los actos y actuaciones administrativas que hagan posible la restitución.

#### 4.4. PROCESO DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO- PROCEDIMIENTO

Visto el lanzamiento y la ocupación de hecho, demos un vistazo a la noción de proceso antes de continuar.

El tratadista Hernando Morales al tratar el proceso dice " proceso genéricamente es el momento dinámico de cualquier fenómeno y así se

habla del proceso físico, intelectual, fisiológico, etc. Jurídicamente, es un medio para realizar la protección del derecho y para que pueda efectivizarse la ley" .<sup>1</sup>

Es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órđano judicial del Estado , para obtener, mediante la actuación de la ley, en un caso concreto, la declaración, la defensa o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o su insatisfacción ..." <sup>2</sup>

El proceso es algo distinto del procedimiento, entendiendo por tal , las vías o métodos que la ley señala para regular el proceso.

Ha llamado la doctrina, entonces, proceso de lanzamiento por ocupación; de hecho a ese ordenamiento jurídico por el cual se tutela, sumariamente, el hecho de la posesión y la tenencia, observando el procedimiento señalado por ese ordenamiento.

Hemos distinguido en el estudio de este proceso los predios urbanos de los rurales o rústicos, por el tratamiento legal diferente que se le ha venido dando en el tiempo.

---

<sup>1</sup> MORALES M., Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil, parte general. Bogotá, Editorial ABC, 1983. p.167.

<sup>1</sup> DEVIS ECHANDIA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Bogotá, Editorial ABC, 1983. p.159.

#### 4.4.1 En Predios Urbanos

Como ya habíamos anotado, conforme a la Ley 88/47 y Decreto 59/38, el área urbana de los municipios es aquella extensión comprendida dentro de la nomenclatura legal correspondiente o la determinada por los Concejos Municipales por medio de acuerdos. En el evento de no haber disposición que regule el área urbana, esta será la comprendida menor de cien metros de la última edificación del área de la población o caserío, conforme al Art. 3o. del Decreto 59/38.

En este orden de ideas los predios urbanos son aquellos comprendidos dentro del área urbana de los municipios, poblaciones o caseríos.

En estos predios quien haya sido despojado de facto de la posesión o de la tenencia puede incoar la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho creada por el Art. 15 de la Ley 57 de 1.905 y reglamentada por el Decreto 992 de 1.930.

Prescribe el Art. 15 de la Ley 57 de 1.905: " Cuando alguna finca ha sido ocupada sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja, y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca.

PARAGRAFO. El jefe de policía moroso en el cumplimiento del deber que le impone el inciso anterior, será responsable en la misma forma y en los términos de que trata el Art. 12."

A su vez el Decreto 992 de 1.930, reglamentario de tal artículo dice: " Toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia material de una finca, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente podrá pedir por sí mismo o por medio de abogado debidamente constituido al respectivo alcalde municipal la protección consagrada en el Art. 15 de la Ley 57 de 1905.

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará cuando se trata de ocupantes de baldíos, ya sean demandantes o demandados. En estos casos se estará a lo dispuesto en los artículos 78, 79, y 80 del Código Fiscal y en el artículo 2o. de la Ley 45 de 1.917 según el caso"

Esta acción de lanzamiento ante los alcaldes, solo es procedente en caso de ocupación en áreas urbanas, ya que como veremos más adelante, ésta Ley fue modificada por la Ley 200/36.

#### 4.4.1.1 Legitimación en Causa

Sin entrar a considerar las diferentes posiciones doctrinales sobre lo que es la legitimación en la causa, nos referimos a ésta dentro de este proceso, para indicar la persona del actor o querellante a la cual la Ley le concede la acción.

En este sentido ha habido disparidad de criterios en la doctrina y jurisprudencia y dentro de esta misma. Coronado Pinto dice que estan legitimado para ejercer esta acción todas las personas que se le hu biere privado de hecho de la tenencia de un predio es decir los po seedores regulares o irregulares y los meros tenedores <sup>3</sup>, y que a los propietarios les asiste la acción civil ordinaria para reivindi car el predio.

El Consejo/de Estado en sentencia del 22 de Septiembre de 1.975 se pronunció diciendo que " el objeto de la norma es proteger la pose sión o la tenencia de un predio cuando haya sido despojado el posee dor o al tenedor por vías de hecho" <sup>4</sup> .

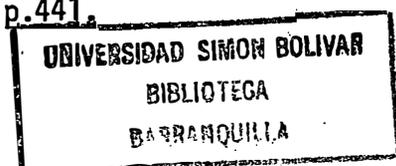
Mientras tanto el Tribunal de Manizales dijo en auto de marzo 9 de 1.979 con ponencia del Magistrado Jaime Sanz Alvarez que por la Ley 57 de 1.905 se estableció para los propietarios la acción restituto ria, que se llamó lanzamiento por ocupación de hecho <sup>5</sup> .

No obstante lo anterior, nosotros creemos que los propietarios esta ban y estan amparados por la acción reivindicatoria del Código Civil, y con ésta medida se quizo amparar la posesión y la tenencia, res tableciendo el status quo cuando facticamente se hubiere despojado al

<sup>3</sup>CORONADO PINTO, Gustavo. Derecho de Policía Aplicado. Bogotá, Grá ficas Cabrera, 1984, p.41.

<sup>4</sup>CORONADO. Op cit. p.69.

<sup>5</sup>ANGEL C., Hector y PEREIRA M. Luis. Código de Procedimiento Civil Medellín, Publicaciones Edwin, 1985, p.441.



poseedor o al tenedor de un predio.

Como dijimos antes, inicialmente estaban legitimados en causa para incoar la acción sumaria de lanzamiento tanto los poseedores o tenedores de predios urbanos como rurales, posteriormente solo lo estarían los poseedores o tenedores de predios urbanos.

#### 4.4.1.2 Competencia

Conforme al tenedor del Art. 15 de la Ley 57 de 1.905 conoce de esta acción de lanzamiento el jefe de policía del municipio.

A través del Art. 183 la Ley 4a. de 1913 dijo " El alcalde es, además jefe superior de policía en el territorio de su Jurisdicción.

Posteriormente el Decreto 992 de 1.930 reglamentario del Art. 15 de la Ley 95 de 1.905, dijo claramente que eran competente para conocer de ésta acción el alcalde municipal de la jurisdicción del predio ocupado.

Hasta 1.936 el alcalde sería competente para conocer de ésta acción tanto en predios urbanos como rurales.

Para el Distrito Especial de Bogotá por mandato del Decreto 1192/76, Art. 9o., los inspectores de policía conocen de esta acción.

#### 4.4.1.3 La Querrela- Requisitos

La querrela es la acción que ejercita la persona que se cree ofendida contra el autor de un hecho o acto, presentándose como acusador a fin de intervenir y obtener condena del responsable.

En el caso que nos ocupa es la queja que formula el damnificado para que se restablezca su derecho. Esta queja se hace por medio de un escrito que debe observar unos requisitos mínimos y en el cual, conforme al Art. 2o. del Decreto 992/30, debe constar:

- 1º El nombre del funcionario a quien se dirigen.
- 2º El nombre del querellante indicando si lo hace por si o a nombre de otro y su estado civil y vecindad.
- 3º La persona o personas contra quien se dirige la acción, y su estado civil y vecindad, si fuere conocida.
- 4º La finca que ha sido ocupada de hecho, su ubicación y los linderos y las señales que sirvan para identificarla claramente.
- 5º La fecha desde la cual fue privado de la tenencia material, o la fecha que tuvo conocimiento del hecho, y
- 6º Los títulos en que se apoya para iniciar la acción y los hechos

en que se funda la queja .

Este escrito de querrela y sus anexos debe ser presentado personalmente por el querellante ante el alcalde, debiendo dejarse constancia de tal diligencia. Debe presentarse en papel común conforme al Artículo 1º de la Ley 39/81.

#### 4.4.1.4 El Título

Los tramites de lanzamiento por ocupaciones de hecho tienen mayor frecuencia en las alcaldías de grandes ciudades donde la tierra tiene un mayor precio, por la necesidad misma de ella dentro de la urbe o sus proximidades. Pero no obstante esto, en las alcaldías de ciudades pequeñas también se presentan estos procesos. Y es aquí donde con más frecuencia encontramos en las querrelas por ocupación de hecho, el fenómeno de que al hablar de títulos, para dar cumplimiento a esta exigencia legal, cree el común de la gente y hasta algunos litigantes que esto solo es posible aportando las escrituras que acreditan el dominio de los predios cuya desocupación se pretende.

Es preciso, entonces, aclarar esta situación. Pues pensamos que cuando el Decreto 992/30, en su artículo 20. manual 6º se refiere a los títulos en que se apoya el querellante para iniciar la acción, no se refiere solo al título en sentido de instrumento o documento escrito que contiene poderes jurídicos y que constituye prueba de derecho.

Se ha dicho ya que el hombre primero estableció la relación posesoria y luego la reguló jurídicamente mediante la titularidad.

Entonces, mal pudiera pensarse que con la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho, donde lo que se quiere proteger, básicamente es la posesión, se exigiera título de propiedad en el sentido de instrumento escrito. Es bien claro el Art. 126 del Código Nacional de Policía cuando dice que "en los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo".

Más bien el artículo 20. del Decreto 992/30 exige es la manifestación y prueba de la causa de la posesión o título en virtud del cual adquirió el querellante el inmueble.

Frecuentemente quien adquiere un poder de hecho sobre una finca o predio, lo hace en virtud de un título o causa, es decir, como consecuencia de un contrato. Todo contrato que produzca, como consecuencia la entrega de un inmueble, determina invariablemente la clase de posesión adquirida por el poseedor.<sup>6</sup>

En este sentido con la querella se aporta el título para recurrir a la fuente de la posesión, la causa, como es la venta, la adjudicación etc. que engendran posesión en nombre propio, u otros contratos que

---

<sup>6</sup> VALENCIA ZEA, Arturo, La Posesión. Bogotá, Editorial Temis, 1983. p.227.

engendran posesiones en nombre ajeno como en el arrendamiento, comodato, uso o habitación etc.

Así, el depositario en el caso del secuestro judicial originado en una orden del juez, donde se ejerce una posesión en nombre ajeno, tiene tantos títulos como el poseedor en nombre propio para impetrar la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho. Con este ejemplo se comprende fácilmente que cuando el Decreto 992/30 en su Art. 2o., numeral 6º exige título, se refiere es a la causa o fuente de la posesión, no a títulos en el sentido de instrumento escrito que demuestre el dominio. De otra manera que ocurriría cuando no fuera posible suministrar títulos en el sentido de titularidad o del registro del dominio ?.

Pero yendo más allá aún pensemos qué títulos aportan con el escrito de querrela cuando no existe la causa o se hace difícil suministrar la prueba de la posesión ?. La doctrina cita como ejemplo el de los usurpadores de inmueble.

Para estos casos hay que recurrir a la presunción de posesión de propietarios o posesión a nombre propio, contemplada por el Art. 762 del Código Civil, cuando dice que " el poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo" . Y como la posesión es un hecho se puede demostrar por testigos; es decir que también se podría en este evento, con declaraciones extrajuicio demostrar la posesión, pues solo se requerirá probar hechos positivos de aquellos

a que solo da derecho el dominio como corte de maderas, cerramientos, plantaciones, etc., de que habla el Art. 981 del Código Civil o el Art. 1º de la Ley 200/36 para el caso de la propiedad rural.

Vale la pena recordar que la posesión que goza de estos privilegios es la posesión material. Al propietario- no poseedor- le asiste la facultad de incoar la acción civil ordinaria, tendiente a tener la reivindicación de su bien, no la sumaria de lanzamiento por ocupación de hecho " 7.

Además, es menester expresar respecto de los meros tenedores que ellos no son poseedores, pues si tienen el elemento corporal de la posesión, no tienen el ánimo de poseer para si la cosa. Pero aunque los meros tenedores no poseen, por faltarle la intención de obrar como dueños, también gozan del privilegio de impetrar esta acción porque puede haberlo " toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia material de una finca...", según el Art. 1º del Decreto 992/30.

De conformidad con lo expuesto tenemos que cuando el Decreto 992/30 se refiere a título no lo hace en el sentido de poder jurídico o titularidad sino de causa de la relación posesoria, sin examinar si corresponde al ejercicio de un derecho patrimonial o personal, para repeler al ocupante, puesto que como anotamos antes en estos procesos no se puede ventilar el dominio, razón por la cual no se debe exigir título registrado de propiedad como se piensa en los círculos adminis

7 CORONADO, Op cit. p.41.

trativos donde se ventilan estos procesos.

#### 4.4.1.5 La Prueba Sumaria

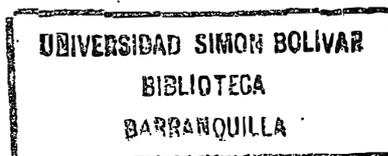
Junto al título, el artículo 2o. y el 3º del Decreto 992/30 exigen otra prueba, cual es la "sumaria de la fecha en que fue privado de la tenencia o la fecha en que tuvo conocimiento de la ocupación..."

Pero qué es una prueba sumaria ?.

La doctrina y la jurisprudencia definen la prueba sumaria como aquella que no ha sido controvertida, como declaraciones de testigos tomadas extrajuicio, por ejemplo.

La Corte en sentencia de Julio 29/80 dijo que "el carácter de sumaria de una prueba dice relación no tanto a su poder demostrativo, sino a la circunstancia de no haber sido contradicha". Se infiere pues que las pruebas sumarias son extraprocesales.

Al tratar del testimonio como prueba sumaria, el Código de Procedimiento Civil dice en su Art. 299 que "podrá pedirse la recepción de testimonio fuera de audiencia, para fines procesales o extraprocesales, los cuales tendrán el alcance de prueba sumaria". La recepción de estos testimonios debe sujetarse a las reglas establecidas por Art. 228 del Código de Procedimiento Civil y las debe tomar el civil municipal o del circuito, deponiendo el testigo sobre los



chos de la ocupación, la fecha en que se produjo o tuvo conocimiento, circunstancias de modo y lugar en que se produjeron los hechos, siempre siguiendo las reglas del citado artículo 228 del Código de Procedimiento Civil.

#### 4.4.1.6. Devolución del Escrito de Querella.

Prescribe el Art. 4o. del Decreto 992/30 que " si el memorial no fue presentado en conformidad con el artículo 2o., el alcalde lo devolverá inmediatamente para que el interesado lo corrija o adicione ". Aunque la norma no lo establece debe señalarse un término para tal corrección y señalar en el auto cuales son los defectos de que adolece y en que consiste la corrección.

#### 4.4.1.7 Caducidad de la Acción

La acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho caducará en 30 días hábiles siguientes a la ocupación o a aquel en que tuvo conocimiento del hecho fáctico. El funcionario rechazará de plano la querella si del escrito se desprende que el término ya ha precluido.

Sobre el particular el Concejo de Estado en sentencia proferida en Agosto de 1.985 dentro del expediente N°4596 dijo: " ... No basta presentar un escrito de querella, en cualquier tiempo y de cualquier manera. El art. 15 del Decreto 992/30, reglamentario del artículo

15 de la Ley 57 de 1.905, señala la oportunidad, después de la cual no podrá tramitarse el lanzamiento por ocupación de hecho; oportunidad que está señalada inequívocamente en su artículo 15, que a la letra dice: la acción administrativa sumaria de lanzamiento prescribe a los 30 días, contados desde el primer acto de ocupación o desde el día en que tuvo conocimiento del hecho el querellante, según el caso ".

Por lo demás es equivocado el uso del término prescripción utilizado en el Art. 15 del Decreto 992/30, para referirse a la caducidad de la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho la cual debe sobrevenir como consecuencia de la expiración del plazo fijado por la Ley para el ejercicio de la acción.

#### 4.4.1.8 Admisión de la Querrela y Adecuación del Trámite.

Si las pruebas que presenta el querellante no demuestra los hechos en que se funda la petición, el alcalde se abstendrá de ordenar el lanzamiento.

Si se encuentran reunidos los requisitos legales de los Artículos 2o. y 3o del Decreto 992/30, el alcalde dará a la querrela el trámite que legalmente le corresponde, aunque el interesado haya dado una vía procesal diferente, señalando, a través de una resolución, el cual deberá iniciar dentro de las 48 horas hábiles siguientes al recibo de la

querella.

#### 4.4.1.9 La Providencia que Decreta el Lanzamiento.

El alcalde toma sus decisiones a través de diferentes providencias , según las situaciones que resuelva dictará autos, resoluciones, decretos, etc.

La providencia que decreta el lanzamiento aunque la Ley no indica formalidades, debe ser una resolución con todas las formalidades propias de este tipo de providencia y además que inequívocamente contenga una orden de policía, con el lleno de sus requisitos los cuales vimos al iniciar este trabajo.

Esa resolución se iniciará con el número que le corresponda, seguido de la denominación del correspondiente despacho el lugar y fecha en que se pronuncie, expresada en letras, la parte motiva y la parte resolutive, rematando con la firma del funcionario y su secretario.

En la parte resolutive de esa providencia se decidirá sobre el reconocimiento de la personería si es a través de apoderado; sobre admisión de la querella instaurada; decretar el lanzamiento de las personas ocupantes del inmueble, indicando la ubicación, linderos, nomenclatura y demás circunstancias que lo identifiquen; señalar la fecha y hora para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento; disponer que una vez practicado el lanzamiento y desocupado el inmueble ,

le sea restituido al querellante; la orden de notificar tal providencia a los querellados, conforme al Art. 6° del Decreto 992/30 y la advertencia de que no procede recurso alguno contra tal decisión. ( Ver anexo N°2 ).

#### 4.4.1.9.1 Notificación y Recurso

Prescribe el Art. 6° del Decreto 992/30 que el alcalde una vez dictada la orden de lanzamiento, lo hará saber enseguida a los ocupantes personalmente o por medio de avisos fijados en la entrada de la finca, si aquellos se ocultaren o no se encontraren. Dichos avisos serán firmados por el funcionario y su secretario, indicando el día y hora señalada para el lanzamiento, el cual deberá ser dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la admisión de la querrela.

En cuanto a recursos de esta providencia, es preciso decir que tal como lo establece el Art. 15 de la Ley 57 de 1.905 contra la resolución que ordena el lanzamiento en los procesos por ocupación de hecho no cabe recurso alguno.

Así se ha entendido a partir de la nulidad del Art. 7° del Decreto 992/30, decretada por el Consejo de Estado en Septiembre 22 de 1.975, porque al conceder tal artículo el recurso de apelación contra la referida providencia, se estaba cayendo en un exceso de potestad reglamentaria que contraría la norma reglamentada por establecer un recurso que no contempla el Art. 15 de la Ley 57 de 1.905.

Aunque en la doctrina al analizar este artículo de la Ley 57 se diga que al no conceder recurso alguno contra la mencionada providencia, se está constituyendo al funcionario de policía en supremo tribunal en estos juicios, nosotros pensamos que es una consecuencia del carácter preventivo de conflictos entre particulares, de la función de policía manifestando la urgencia con que tiene que actuar el funcionario, negando recursos que puedan traer dilación al lanzamiento; y esa prontitud de la actuación se palpa en la responsabilidad por mora que se impone al jefe de policía en caso de que así se dé.

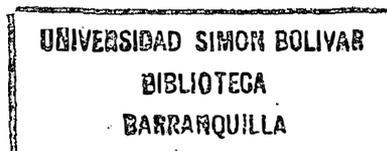
Esta providencia que de alguna manera comporta una orden de policía, es una excepción a lo dicho sobre impugnación de la orden de policía por vía jerárquica.

#### 4.4.1.10 Diligencia de Lanzamiento

Lo visto sobre lanzamiento de arrendatario nos da una idea de como se práctica una diligencia de lanzamiento; sin pretender aplicar totalmente el procedimiento a seguir en el desarrollo de la diligencia, pues el lanzamiento por ocupación de hecho es muy peculiar.

Al momento de llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación se levantará un acta donde consten entre otras circunstancias las siguientes;

a. Lugar, fecha y hora en que práctica;



- b. Funcionarios que la llevan a cabo;
- c. Identificación del inmueble ocupado, determinandolo por su ubicación, nomenclatura, linderos y demás circunstancias que lo identifiquen;
- d. Nombre de las personas encontradas en el inmueble con su identificación;
- e. Nombre de los apoderados, si los hay;
- f. Reconocimiento de personería a los apoderados designados;
- g. Intervención de las partes y de sus apoderados, si lo hacen; especialmente si se trata de oposición.
- h. Resolución sobre práctica de pruebas;
- i. Providencia por medio de la cual se resuelve la oposición, si la hay;
- j. Orden de allanamiento, si es necesario, porque no se encuentran personas o estas se ocultaren.
- k. Designación de depositario de bienes y posesión, si así se hace necesario;

- l. Disposición del funcionario sobre desocupación del inmueble ; constancia sobre la entrega material o la restitución del inmueble al querellante o a su apoderado, con la constancia de recibir este a satisfacción;
- ll. Las constancias pertinentes que el despacho crea necesario;
- m. La firma de quienes intervinieron en la diligencia.

En cuanto a la mecánica del desarrollo del lanzamiento el artículo 9º del Decreto 992/30 dice que. "llegado el momento de practicar el lanzamiento, el alcalde se trasladará al lugar en que aquel debe verificarse, acompañado de su secretario, pudiendo también concurrir las personas interesadas y dos testigos, si se juzgare conveniente; una vez allí, el alcalde llamará a la puerta de la casa o heredad, y hará saber a la persona o personas que allí se encuentren quién es y el objeto que lleva. Si dentro de diez minutos no le contestaren o no le permitieren la entrada, hará una nueva intimación, previniéndoles la responsabilidad en que incurren por su denegación; y si pasaren diez minutos más sin franquearse la entrada, procederá al lanzamiento, valiéndose de la fuerza si fuere necesario".

En el evento en que el inmueble esté cerrado y nadie contestare, pasados diez minutos se procederá a la apertura y lanzamiento, previo inventario de los objetos y bienes que allí hubiere, dejándolos por disposición del alcalde al cuidado de un depositario.

El lanzamiento deberá practicarse después de seis (6) de la mañana y antes de 6 de la tarde.

Vale la pena anotar que la ley no exige para el caso de la posesión tiempo de estar poseyendo el querellante para poder ejercer esta acción administrativa de lanzamiento; esto es comprensible si se recuerda el carácter preventivo de la función policiva, de conflictos entre particulares, y con mayor razón si se trata de meros tenedores como los depositarios o los arrendatarios que tienen la obligación de entregar la cosa al final de la causa que originó la tenencia.

#### 4.4.1.10.1 Peticiones de las Partes

En el desarrollo de la diligencia de lanzamiento, las partes pueden hacer peticiones al jefe de policía tales como práctica de pruebas, por ejemplo testimonios que debe practicarse dentro de la diligencia y valorarse por el funcionario conforme a las reglas de la sana crítica. Aunque se suspenda la diligencia y continúe en otra sesión, pues estas deben resolverse siempre dentro de ella.

#### 4.4.1.10.2 Oposición

Los querellandos podrán oponerse al lanzamiento demostrando que existe un contrato de arrendamiento o consentimiento del querellante en la ocupación; el contrato debe provenir también del querellante. Si ese contrato no fuere escrito y se trata de demostrar por otros medios di

ferentes al documental, tal como el testimonio el funcionario de policía debe de todas maneras recibir tal prueba conforme a las formalidades exigidas por la ley y valorar esa o la prueba acreditada, conforme a la sana crítica de que habla el Art. 187 del Código de Procedimiento Civil. Pues si a la crisis del testimonio, por el juego de intereses y otros factores que lo arruinan en ocasiones como medio de prueba, y a ello se agrega el desconocimiento de las formalidades de ley y la forma de valorar las pruebas, por quienes temporalmente ejercen funciones de policía, debido al factor politiquero con que en la mayoría de los casos se nombran las personas que ocupan estos cargos en el país, podríamos estar frente a casos de injusticias obligando a los querellantes a recurrir a la justicia ordinaria con procesos dispendiosos y prolongados en el tiempo para poder retornar a la posesión de los bienes, pudiendo llegar a ello por una vía rápida como el ejercicio de la acción en estudio, ó facilitar con una equivocada decisión una cuantiosa indemnización en el evento de demanda por fallas en el servicio de policía.

Por todo ello nos parece de suma importancia el cuidado con que debe actuar el alcalde como funcionario de policía encargado de este asunto, para recibir y valorar las pruebas en casos de oposición para evitar injusticias tanto a los querellantes como a los querellados. Pues en ocasiones los poseedores consienten en la ocupación, ponen a trabajar a los desvalidos y luego los lanzan por ocupantes de hecho, después de estos haber acrecentado la riqueza del poseedor, propietario o nó, quedándose con las cosechas, mejores y toda clase de bie

nes de trabajadores honrados, asaltados en su buena fé. Repito, es de suma importancia el cuidado y buen juicio que debe poner el funcionario competente para desatar la oposición ejercida en estos procesos.

Si prospera la oposición ejercida por los ocupantes por haber exhibido título o presentado prueba que justifique la ocupación, el alcalde suspenderá la diligencia de lanzamiento, dejando en libertad a los interesados para recurrir a la justicia ordinaria.

#### 4.4.1.10.3 Desacato a la Orden de Desocupar

Si dentro del inmueble se encontraren personas que desatiendan la orden de desocupar sin ni siquiera justificar su estadía en el predio, el alcalde, además de que, inclusive haciendo uso de la fuerza como medio de policía, practicará el lanzamiento, podrá, aunque ni la ley 57 de 1.905 ni el Decreto 992/30 lo contemplan, dar aplicación al Art. 18 del Decreto 522/71, sancionando con arresto a los responsables, toda vez que la orden de desalojo es una orden legítima de autoridad de policía, cuya desobediencia acarreará arresto de uno a treinta días.

#### 4.4.1.10.4 Restitución del Inmueble al Querellante

Deshabitado y desocupado el predio objeto del lanzamiento, el alcalde hará entrega real y material de él al querellante, dejando la constancia de haber recibido ésta a satisfacción.

#### 4.4.1.11 Reincidencia

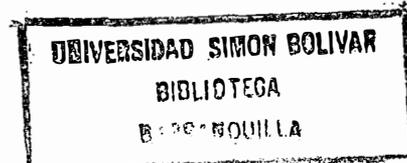
En caso de ocupaciones de hecho en zona urbana, la ley expresamente no contempla sanción en caso de reincidencia, como sí lo hace en caso de ocupación en zona rural; el artículo 17 de la Ley 200/36, en su parágrafo dice que " la persona que una vez lanzada ocupe de nuevo y sin causa justificativa la misma finca, incurrirá por el hecho de la reincidencia, en una pena de arresto inconvertible por el término de sesenta (60) días..."

#### 4.4.2 Predios Rurales - Restitución

Seguido por los concerniente a los títulos en que se apoya el querellante y de los de prueba sumaria en estos procesos, la piedra angular de este trabajo lo constituye el lanzamiento por ocupación en los predios rurales.

Es mucho lo que se pudiera decir respecto de este tópico, pero procuraremos ser lo mas conciso posible, a fin de no alargar demasiado el trabajo.

Al hablar de predios rurales o de zona rural, pensamos en algo que esta muy distante de nosotros en la ciudad, y de lo cual no debemos preocuparnos en la urbe, porque pertenece a los quehaceres del individuo en forma solitaria, sin molestar la comunicad, olvidándonos, quizás, de que lo que hoy es área urbana de las grandes, medianas,



e inclusive, pequeñas poblaciones, ayer era zona rural de las mismas, determinando su extensión, en ocasiones, con el crecimiento espontáneo o el planificado de esas poblaciones; sobretodo con el influjo de la migración del campo a la ciudad habida en Colombia en las últimas tres décadas, creando suburbios en partes periféricas de las ciudades a través de invasiones o de ocupaciones masivas a propiedades o de posesiones de predios no urbanizados en las ciudades, en ocasiones aledaños al área urbana, sin todavía formar parte de ella.

Ya dijimos que predio o fundo rural es el que se halla situado fuera de los límites determinados del área de la respectiva población, área esta determinada por los concejos municipales por medio de acuerdos, y que si no existiere acuerdo expedido que fije esta área urbana de la población, se entiende por fundo o predio rural el que se halle situado a una distancia mayor de cien metros de las últimas edificaciones que forman el núcleo urbano de la respectiva población o caserío.

Así lo prescriben los Arts. 3° del Decreto 59/30 y 1° de la Ley 88/47.

Conviene destacar que hay ocasiones en que es necesario acudir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi cuando no se pueda determinar si la ubicación corresponde a zona urbana o rural.

Trataremos aquí la restitución en los predios rurales; pero no la restitución como efecto del lanzamiento de arrendatario de estos predios regulada por el Art. 436 del Código de Procedimiento Civil y normas

especiales sobre la materia, sino la restitución en casos de lanzamiento por ocupación de hecho en estos predios.

Ya hemos dicho que con la Ley 57 se quiso proteger la posesión; similar sentido tiene la Ley 200/36. Pero existe en este momento una protección a la posesión en predios rurales por vía administrativa en caso de ocupación de hecho como la que contempla la Ley 57.

Para mejor conocimiento comencemos por ver y analizar las normas que tratan el asunto.

En 1.905 la Ley 57 en su artículo 15 dijo: " cuando una finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento sin consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la querrela se trasladará..., procederá a verificar el lanzamiento...".

Conforme a esta norma son los jefes de policía quienes conocen de la acción de lanzamiento. Hasta aquí es una competencia indiscriminada tanto para predios rurales como urbanos.

Luego en 1.936 la ley 200 prescribió lo siguiente:

" Artículo 15.- Créase los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta Ley ".

El artículo 16 dijo: "Desde la expedición de la presente ley, en los juicios de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales...se observarán las reglas que se consignan en los artículos siguientes".

Hasta aquí tenemos que se han creado unos jueces especializados que conocerán sobre los juicios de lanzamiento por ocupación en predios rurales, aplicando las reglas de esa Ley.

Más adelante el artículo 17 de dicha Ley contempla: " Quien posea un predio rural en los términos de los artículos 1º y 4 de esta Ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3º de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta Ley, suspenda inmediatamente cualquier ocupación de hecho...

En estos términos queda reformada, en lo que se refiere a predios rurales, en el Artículo 15 de la Ley 57 de 1.905 ".

Observe que este artículo 17 exige unas condiciones para que se suspenda la ocupación, y son: poseer en los términos de los artículos 1º y 4º ó alternativamente presentar títulos de propiedad, que pueden ser: ó título originario expedido por el Estado y que tenga eficacia legal ó títulos inscritos otorgados con anterioridad a dicha ley. En cuando a la posesión en los términos de los artículos 1º y 4º quiere decir que debe ser una posesión con "... explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, co

mo las plantaciones o sementeras..." según el Art. 1ºy " ... sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario , en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación..." según el Art. 4o.

Posteriormente el Decreto 59/38, reglamentario de la Ley 200/36, en su artículo 52 ordenó que las alcaldías que estuvieran tramitando juicios de lanzamiento por ocupación de hecho de terrenos rurales debían remitir a los jueces de tierras los expedientes, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de iniciación de vigencia de dicho decreto, para que allí continuaran el curso legal de dichos procesos.

A su vez aquí está claro, entonces, que son los jueces de tierra quienes tenían la competencia para conocer sobre lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales, a partir de la vigencia del Decreto 59/38. Ya los alcaldes no podrían seguir conociendo de dichos juicios.

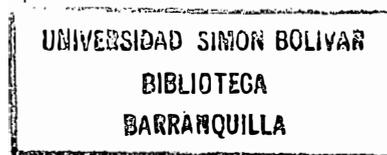
Pero esta reforma nunca operó, pues tales jueces no fueron nombrados por ello no se llevó a la práctica, lo que traía como consecuencia que en esos momentos no había autoridad que conociera de las querellas de lanzamiento por dicha ocupación, en la jurisdicción de donde se presentara.

Nótese además que los referidos jueces conocían de las querellas de lanzamiento por ocupación de hecho de poseedores, más no de meros te

nedores como arrendatarios, secuestres, comodatarios porque estos no poseían en los términos del Art. 1º de la Ley 200, es decir con hechos positivos propios de dueño, ni conforme al artículo 4º de la misma ley, pues reconocían dominio ajeno. Que ocurrirá entonces con el arrendatario, por ejemplo, si le ocupan el predio arrendado, respecto a su obligación de restituir la cosa arrendada ?. No tiene opción de conseguir lanzamiento conforme a lo expuesto anteriormente.

Continuando el análisis de las normas encontramos que la Ley 4a. de 1.943 en su Art. 31 suprimió esos Jueces de Tierras y adscribió las funciones de estos a los jueces de Circuito Civil, quienes conocerían en adelante de los juicios de lanzamiento que estudiamos, conforme a los procedimientos señalados por la Ley 200/36 y el Decreto 58/38. Continúa igual la situación de los poseedores en nombre ajeno, respecto de su imposibilidad de demandar lanzamiento en caso de ocupación.

Además, observese la situación que se presenta respecto de la competencia para conocer de estos juicios, pues mientras en lo urbano los atienden los alcaldes, en lo rural lo hacen los Jueces de Circuito. En éste último evento se pierde un tanto el carácter preventivo que se quiso infundir a la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho. De un asunto preventivo del orden público se ha encargado a los Jueces de la República, lo cual contrasta con la función que a ellos corresponde conforme a la organización de esta rama del poder público.



Con la expedición de los Decretos 1400 y 2019 de 1.970 que pusieron en vigencia el nuevo Código de Procedimiento Civil como un estatuto orgánico que señala todos los procedimientos a seguir en la Jurisdicción Civil, a través del Art. 698 se derogaron las disposiciones contrarias a esas normas, evitando con ello que existieran procedimientos desperdigados..

Dice el Art. 12 de dicho Código que " corresponde a la Jurisdicción Civil todo asunto que no este atribuido por la ley a otras jurisdicciones " .

En el caso de los Jueces de Circuito, a través del Art. 16 se le señaló los asuntos de su competencia, dejándole en el numeral 12 de dicho artículo la posibilidad abierta de conocer esos jueces " de los demás asuntos que no estén atribuidos a otro juez". Se preceptuó , además, a través del Art. 396 que se tramitará como ordinario todo asunto contencioso que no tenga un trámite especial; como también , que se tramitaría como proceso de jurisdicción voluntaria todo asunto no contencioso que no tenga otro trámite, Art. 649, numeral 12.

Se nota, pues, el deseo del legislador de no dejar por fuera de este código, procedimiento alguno, respecto de asuntos sujetos a trámite en la jurisdicción civil. Y tal como lo dice el Art. 6o. de ese código " las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento..." ; es que no pueden los interesados darle a sus asuntos el trámite que ellos quieran sino el que las

normas procesales civiles aconsejen.

Y como puede observarse la acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho, conforme está concebida por las normas que la integran, no podría tramitarse ni como proceso ordinario, ni como proceso de jurisdicción voluntaria.

Pues las normas que integran estos procesos contemplan procedimientos totalmente distintos a los de la referida acción de lanzamiento. De aquí se infiere, que el conocimiento de tal acción no puede someterse a la jurisdicción civil, por conllevar un procedimiento o un trámite diferente a los estatuidos por las normas de esta jurisdicción, y tal como lo ordena el Art. 698 de estatuto procesal civil, este deroga cualquier disposición contraria a esas normas, acabando así con los procedimientos desperdigados de que conociera esa jurisdicción, como el caso de los de la Ley 200/36, respecto del lanzamiento por ocupación en predios rurales.

Hecho este recorrido por las normas que nos han ocupado, encontramos un vacío respecto de la competencia para conocer de querellas de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales, pues no podría aquella retornar de hecho a los alcaldes. De esta manera se hace imposible obtener legalmente las restituciones de predios rurales ocupados de hecho; y esto es válido tanto para poseedores como para meros tenedores. Y olvidemos que los predios rurales solamente son las montañas distantes de la ciudad, pues estos están a cien metros de las

últimas edificaciones de nuestras poblaciones, cuando los concejos no determinan el área urbana. Así las cosas se convierte esto en caldo de cultivo legal para invasiones, por ejemplo y se presta la situación para obtener indemnizaciones en los municipios a través de demandas en lo contencioso - administrativo por fallas en el servicio cuando los alcaldes ni siquiera tenían competencia para conocer de tales querellas.

## 5. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS POR FALLAS DEL SERVICIO EN CASOS DE QUERELLAS DE LANZAMIENTO POR OCUPACION DE HECHO

Visto lo que es la ocupación de hecho y el lanzamiento por ocupación, consideramos interesante para este trabajo incluir en él lo concerniente a la responsabilidad administrativa, patrimonial, de los municipios por fallas del servicio administrativo y de policía ante las querellas de lanzamiento por ocupación de hecho, no obstante no ser la responsabilidad parte integrante de dichas querellas, pero sí una consecuencia administrativa y económica cuando han existido fallas en la prestación del servicio ante las pretensiones de lanzamiento ocasionando daños materiales a las víctimas de ocupaciones violentas que acuden a la autoridad de policía solicitando protección.

La responsabilidad administrativa, económica, tiene lugar cuando el Estado, en este caso el municipio, asume los perjuicios ocasionados por fallas en la prestación de los servicios administrativos, bien porque no actuó cuando debía hacerlo, actuó mal o actuó tardamente.

La gran cantidad de demandas instauradas en procura de declaraciones

de responsabilidad administrativa a cargo de los municipios nuestros para obtener indemnizaciones, por demas cuantiosas, por perjuicios ocasionados por fallas del servicio al tramitar o por omitir el trámite de las querellas de lanzamiento por ocupación sin llegar a proteger el derecho ajeno, ha sido otra razón más para tener en cuenta este aspecto en el trabajo que nos hemos propuesto y por ello hemos acudido a los Tribunales Administrativo de la Guajira y Atlántico para conocer de cerca algunos casos o negocios dignos de mención en este capítulo, bien por entrañar responsabilidad administrativa o por pretenderla injusta e ilegalmente los actores por el solo hecho de la ocupación acompañada de sus deseos de lanzamiento.

En razón de ello abordamos en La Guajira, por ejemplo, entre varios negocios, dos simpáticas sentencias del Consejo de Estado: Una de Agosto ocho de 1984, siendo Consejero Ponente Jorge Valencia Arango, y actor Manuel Luis Ballesteros Bernier, en el expediente número 4494, por la cual se decidió la consulta de la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de La Guajira en la cual se declaraba administrativamente responsable al Municipio de Riohacha de los daños y perjuicios sufridos por el actor Manuel Luis Ballesteros, causados con la invasión que sufrió en los lotes de terreno de su propiedad, el día 28 de Marzo de 1981, y en la cual la Corporación no sólo no accedió a las súplicas de la demanda, revocando la sentencia del quo sino que el demandante no ajustó a los requisitos de ley su querella, y que el Municipio no actuó y el querellante no impugnó la decisión del Municipio porque" ...era, posiblemente, más fácil y lu

crativo iniciar el juicio contra el Municipio. " Ver anexo 1 ( pags. 105 a 121 ) .

En la otra Sentencia, de Agosto 8 de 1985, siendo Consejero Carlos Betancur Jaramillo y actor Nicolás Lubo Mendoza, en el expediente N° 4596, por la cual se decidió apelación interpuesta por la parte actora por haber sido denegadas sus súplicas de declarar responsable administrativamente al Municipio de Riohacha por no haber protegido sus bienes con motivo de la ocupación violenta de terrenos de su propiedad y se le condene al pago de los perjuicios sufridos con tal hecho, estimados en \$30.000.000.00. Dijo la Corporación en su fallo:

" No basta presentar un escrito de querrela, en cualquier tiempo y de cualquier manera. El Art. 15 del Decreto 992 de 1930 reglamentario del artículo 15 de la Ley 57 de 1.905 señala la oportunidad, después de la cual no podrá tramitarse lanzamiento por ocupación de hecho...

"...si la protección policiva no se pidió con el lleno de las exigencias legales, no es posible configurar una falla en el servicio fundado en la abstención administrativa...

" Además, el escrito tendrá que reunir los requisitos de forma señalados en su artículo 2o.

"... el actor no cumplió con tales exigencias y al no hacerlo es imposible deducir de lo probado una falla administrativa" <sup>1</sup>

Estos dos fallos del máximo Tribunal Contencioso constituyen buen ejemplo de denegación de responsabilidad administrativa por perjuicios sufridos por las víctimas con ocasión de ocupaciones violentas de predios de su propiedad. No podía premiarse con responsabilidad económica del patrimonio público la pereza en la debida defensa de sus inte

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sentencia de Agosto 8 de 1.985, Consejero Carlos Betancur Jaramillo, Expediente N°4.596.

reses por parte de los actores.

En el Tribunal Administrativo del Atlántico entre los negocios consultados en este campo encontramos la sentencia proferida por el Consejo de Estado en Mayo 30 de 1.979 siendo Consejero ponente Jorge Valencia Arango, y actor Rita Alzamora Vda. de Manzini en el expediente N°2368, donde la Corporación declara administrativamente responsable al Municipio de Barranquilla de los perjuicios sufridos por la señora Rita Alzamora Vda. de Manzini, por la falta de cumplimiento de la Resolución de 8 de Abril de 1.975 de la Alcaldía de Barranquilla, sobre lanzamiento de invasores del Predio " La Luz" situado entre la Calle 17 entre carreras 8 y 15 de Barranquilla, de propiedad de la actora.

Sobre la resolución Ver anexo N°2. (Pags.122 y 123)

En esa misma providencia el Consejo de Estado se declaró inhibido para conocer de las súplicas de la demanda atinentes al pago del valor comercial de los lotes invadidos y al correspondiente traspaso de la propiedad al Municipio demandado.

Además, la Corporación ordenó dar cumplimiento a la Resolución de lanzamiento.

Este último fallo del Consejo de Estado corresponde al negocio, quizas, más connotado de Barranquilla en este aspecto, que es el del Barrio "La Chinita ", situado en cercanías del Puente Pumarejo de Ba

rtranquilla. Ver Anexo N°3 ( Pags. 124 a 160 ).

Es un negocio que aún no ha fenecido y en donde año por año la parte actora solicita al Municipio se dé cumplimiento a la Resolución de lanzamiento de los ocupantes del predio referido. La última solicitud en este sentido pudimos constatar en la Alcaldía de Barranquilla fue presentada el día 22 de Mayo del año en curso por el apoderado de la parte actora, y de la cual no fué posible allegar copia a este trabajo. Además, la parte actora tiene derecho, mensualmente, como lo dispuso el Consejo de Estado, al pago de los perjuicios sufridos.

Como puede observarse el patrimonio de Barranquilla sigue comprometido por este sonado caso de ocupación de hecho, por no haber dado cumplimiento a su propia Resolución donde ordenaba el lanzamiento de los ocupantes.

## 5.1 FUNDAMENTOS JURIDICOS

Anteriormente el problema de la responsabilidad civil del Estado frente a los particulares era enfocado por la jurisprudencia y la doctrina nacional en el artículo 2341 del Código Civil por consagrarse en esta disposición una obligación general de indemnización con respecto a las personas y al Estado.

Esta tesis cambio a la luz del análisis del artículo 16 de la Constitución Nacional, fincando allí las bases de la responsabilidad del Estado por fallas del servicio. Y es este artículo de la Carta por que allí estan consignados los deberes sociales del Estado y entre esos deberes sobresale el de prestar eficientemente los servicios públicos a la colectividad y si fallan esos servicios se incumple la norma constitucional y por ello debe repararse el perjuicio ocasionado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Consejo de Estado. Sentencia de Octubre 28 de 1.976. Consejero ponente Jorge Valencia Arango. Expediente 1482.

En este artículo 16 se consagran los deberes, derechos y obligaciones de la Administración pública frente a los deberes, derechos y obligaciones de los particulares estableciendo un equilibrio con el deber de la administración de proteger a los administrados contra la agresión de los particulares.

Dice el Consejo de Estado a la antes citada sentencia que:

" Las autoridades están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, entre los cuales figuran los de obrar dentro de los límites del derecho, imponer el acatamiento de la ley, conservar el orden público, y en general prestar eficientemente los servicios públicos. Para alcanzar esas finalidades esenciales del Estado expide decisiones administrativas escritas o verbales, realiza operaciones y ejecuta actos administrativos materiales, es decir, cumple una función de derecho público...

" Cuando el Estado, en desarrollo de sus funciones incurre en la llamada falta o falla del servicio, o mejor aún falta o falla de la administración, trátense de simples actuaciones administrativas, omisiones, hechos y operaciones administrativas, se hace responsable de los hechos causados al administrado..."<sup>3</sup>

Es apenas notorio el afán del Consejo de Estado de fundamentar la responsabilidad administrativa del Estado, básicamente en el artículo 16 de la Constitución, por cuya posición ha sido criticado por tratadistas como Vidal Perdomo y Ricardo Hoyos Duque.

" ... En efecto, si en este texto citado se afianza la responsabilidad del Estado en Colombia tendríamos que concluir que este debe

---

<sup>3</sup>Consejo de Estado. Op cit. Expediente 1482.

responder a las personas o a sus herederos cuando alguien priva de la vida a otra persona..."<sup>4</sup>

Y a esa crítica agrega Ricardo Hoyos Duque : " no parece que el Artículo 16 de la Constitución Nacional dé cabal solución a todas las hipótesis en que la responsabilidad administrativa puede surgir."<sup>5</sup>

A pesar de que la casuística de la responsabilidad administrativa es tan rica, el Consejo de Estado insiste en que son pilares de la responsabilidad los Arts. 2o., 16, 20, 30, 31, 32, 33, 35, 44, 45 y 51 de la Carta y los Arts. 62, 67, 68, y 69 del Código Contencioso Administrativo. A estas disposiciones se le suman los Artículos 85 y 86 del nuevo Código Contencioso, sobre responsabilidad del Estado para con los particulares en caso de daño.

## 5.2 PRESUPUESTO O ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Para que la administración pública pueda ser administrativamente responsable frente a los particulares es necesario que se den unos pre

---

<sup>4</sup>VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho Administrativo. 6ed. Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1978, pp.528- 529. Citado por HOYOS DUQUE, Ricardo. Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá, Temis, 1984, p.91.

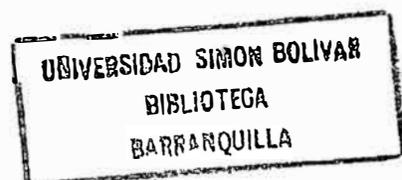
<sup>5</sup>HOYOS DUQUE, Ricardo. Op cit. p.94

supuestos o elementos que conlleven a esa responsabilidad en caso de daño. Estos presupuestos son:

- a- Una falta o falla del servicio, bien por omisión, retardo, irregularidad o ineficiencia;
- b- Que haya un daño, es decir que haya una lesión o una perturbación de un bien protegido por el derecho. Este daño debe ser cierto, determinado o determinable, y
- c- Que haya una relación de causalidad entre la falta o falla del servicio y el daño que se ocasiona.

#### 5.2.1 Falta o Falla del Servicio

La actividad administrativa de la persona pública se cumple a través de actos o hechos administrativos, estando dentro de aquellos las "operaciones administrativas", conforme al nuevo Código Contencioso. A través de estos mecanismos administrativos es que el Estado cumple sus funciones, y si en desarrollo de esas funciones la persona pública incurre en falla del servicio o falla de la Administración, bien con una actuación administrativa, una omisión, un hecho u operación administrativa, se hace responsable de los daños causados. Pero es un presupuesto que requiere probarse para que pueda derivarse responsabilidad. Este aspecto, en ocasiones, es descuidado por los litigantes y demandan al estado para hacerlo responsable sin demostrar la falla de la adminis



tración; para conseguirlo es necesario demostrar que el Estado no ha actuado ó ha actuado mal, o lo ha hecho tardía, inadecuada o insuficientemente. Pero repito, hay que probarlo, no basta afirmarlo .

Como ejemplo de esta práctica de los actores ó sus apoderados véase el Anexo N°1 ( pags.117. 118. 119 )

### 5.2.2 El Daño o Perjuicio

Como ya se dijo es un presupuesto necesario para que haya responsabilidad de la persona pública; se refiere que ésta con su actuación haya producido un daño, y que este sea:

- a- Cierto o real; es decir que se haya lesionado, realmente, un derecho de la víctima. Este daño puede ser presente o futuro real , más no eventual.
- b- Especial, o sea que sea particular a la persona que solicita la reparación.
- c- Normal, o sea que debe exceder los inconvenientes propios al funcionamiento del servicio.
- d- Protegido por el derecho.

Parece un aspecto de difícil manejo en las demandas de responsabilidad por fallas de servicios, surgidas como consecuencias de abstención

de trámites de querellas de lanzamiento por ocupación de hecho; por lo general los litigantes se ven frustrados en sus pretensiones cuando le tasan los perjuicios.

Como ejemplo de declaratoria de responsabilidad administrativa a cargo de un municipio para reparar daño sufrido por la víctima al no protegerle su propiedad lanzando a los ocupantes, véase el anexo No. 3 ( Pág. 156 ).

### 5.2.3 El Nexo Causal

Quiere decir esto que debe existir una relación de causa a efecto entre la falla del servicio y el daño causado; es decir que el daño debe surgir como efecto de la falla del servicio.

Por lo tanto si el hecho surge por culpa de la víctima, por un tercero, por casos fortuitos o fuerza mayor no habrá lugar a responsabilidad. A su vez estas causales sirven de exculpación para la persona pública, para los municipios en el caso de ocupación de hecho.

### 5.3 COMPETENCIA

Sobre los juicios sobre responsabilidad administrativa conocen los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, como jurisdicción especializada para asuntos relacionados con la administración pública, debiéndose instaurar la demanda en el respectivo Tribunal Administrativo del Departamento a que corresponde el municipio demandado.

## 6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Trata este trabajo del análisis del lanzamiento por ocupación de hecho a la luz del derecho de policía.

Desde la expedición de la Ley 57 de 1.905 que contempla la acción de lanzamiento de que puede hacer uso quien haya sido víctima de ocupación en alguna finca sin mediar contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, hasta 1.936 habían conocido de tal acción los jefes de policía ( alcaldes ) de los municipios. Con la expedición de la Ley 200 de 1.936 ésta competencia se desplazó a los jueces de tierras, en cuanto se trataba de ocupaciones en zonas rurales. En 1.943 con la Ley 4a. se asignó tal competencia a los jueces civiles de circuito; por último con la expedición del Código de Procedimiento Civil en 1.970 se derogaron los procedimientos dispersos fuera de dicho Código y no se asignó procedimiento aplicable para estos juicios, originándose un vacío legal para este asunto, además de que se había cambiado su jurisdicción a la justicia ordinaria.

Para el estudio del tema se optó por adentrarnos en el derecho de policía para mejor concepto sobre el poder de policía, las autoridades de

policía, la función y los principales medios que se relacionan con el tema como la orden de policía, el empleo de la fuerza y la asistencia militar.

Con igual objeto previo analizamos el lanzamiento de arrendatario, tanto en predios urbanos como rurales, mencionando los principales aspectos como causales de terminación de contrato, oposición, retención y otros; lo mismo se hizo con las ocupaciones de hecho, definiendo algunos términos relacionados con el tema, los antecedentes de ocupaciones urbanas y rurales, las invasiones y los medios y medidas para combatirlas: el lanzamiento por ocupación de hecho, como medida policiva, de cuyo tema vimos los rasgos fundamentales como el procedimiento para efectuarlo y provocar la restitución del predio ocupado, dividiendo su estudio en predios urbanos y rurales por razones de competencia y procedimiento. Y por último la responsabilidad por fallas en el servicio.

Para este análisis tomamos las normas constitucionales y legales aplicables en cada uno de los aspectos vistos, enriquecido por la jurisprudencia y los comentarios doctrinarios de reconocidos tratadistas. Así conseguimos las siguientes.

#### CONCLUSIONES

- 1a. La Acción administrativa de lanzamiento por ocupación de hecho en predios urbanos es competencia de las autoridades de policía

( alcaldes).

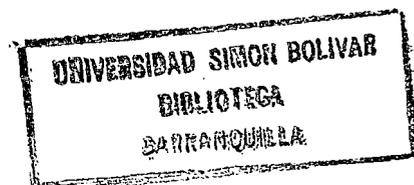
- 2a. Para instaurar esta acción de lanzamiento el querellante no necesita acreditar el dominio del predio ocupado por medio de títulos escriturarios, basta un título que acredite la causa de la posesión o la tenencia.
- 3a. Para el trámite de querellas de lanzamientos por ocupación en predios rurales existe actualmente un vacío legal respecto de la autoridad competente y el procedimiento aplicable.
- 4a. Si la persona pública ( municipio) falla en la prestación del servicio administrativo y de policía para producir el lanzamiento, debidamente solicitado, de ocupantes, es administrativamente responsable de los perjuicios que ocasione a la víctima, siempre que haya una relación de causalidad entre el daño y la falla del servicio.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDER EGG, Ezequiel. La Explosión Demográfica y el Proceso Urbano. Buenos Aires, Humanitas, 1982 .
- ANGEL CASTRO, Hector y PEREIRA MONSALVE, Luis. Código de Procedimiento Civil. Medellín, Publicaciones Edwin, 1985.
- AYALA, Ulpiano y otros. La problemática Urbana hoy en Colombia . Bogotá, Centro de Investigaciones y Educación Popular, s.f. (serie teoría y sociedad No.7).
- CORONADO PINTO, Gustavo. Derecho de Policía Aplicado. Bogotá, Gráficas Cabrera, 1984.
- DEVIS ECHANDIA, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. Bogotá, ABC, 1983. Tomo I .
- GOENAGA, Marina. Lecciones de Derecho de Policía. Bogotá, Temis 1983.
- GOMEZ R., José J. Bienes. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1983.
- Régimen de Tierras. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1964.
- HOYOS DUQUE, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá, Temis, 1984.
- JANSSEN, Roel. Vivienda y Luchas Populares en Bogotá. Bogotá , Tercer Mundo, 1984.
- LOPEZ MORALES, Jairo. Responsabilidad Extracontractual del Estado. 3ed. s.l. Lex, 1984.
- MORALES M., Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Bogotá, ABC, 1983.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

- NARANJO OCHOA, Fabio. El Proceso de Lanzamiento. Medellín, Jurídica de Colombia, 1984.
- OCAMPO LOPEZ, Javier. Historia Básica de Colombia. Bogotá, Plaza y Janes. 1984.
- OLIVAR BONILLA, Leonel. Derecho de Policía. Bogotá, Central, 1984.
- ORTEGA TORRES, Jorge. Comp. Código Civil. Bogotá, Temis, 1977.
- Código Nacional de Policía. 8ed. Bogotá. Temis, 1978.
- Constitución Política de Colombia. 13ed. Bogotá, Temis, 1983.
- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires, Heliasta S.R.L. 1982.
- PACHON M., Julio Cesar. El Lanzamiento por Ocupación de Hecho. El Derecho del Derecho. Bogotá, Octubre 1985, Num. 9.
- RICCO, José Maria. Policía y Sociedad Democrática. Madrid, Alianza, 1983.
- RODRIGUEZ MARIÑO, Tomás. La Ocupación del Territorio en Colombia. Bogotá. Pabón, 1982.
- RODRIGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. 3ed. Bogotá, Temis, 1985.
- ROJAS ARBELAEZ, Gabriel. El Espíritu del Derecho Administrativo. 2ed. Bogotá, Temis, 1985.
- ROTHER, Hans. Legislación Urbanística Colombiana. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, s.f.
- SANCHEZ G., González. Ensayos de Historia Social y Política del Siglo XX. Bogotá, El Ancora, 1985.
- SARRIA, Eustorgio y SARRIA BARRAGAN, Mauricio. Derecho Administrativo. 9ed. Bogotá, Augusta. 1984. (colección pequeño foro).
- SUAREZ MELO, Mario. Comp. Legislación Agraria Colombiana. Bogotá Dintel, 1982.
- UNIVERSIDAD DE MEDELLIN. Crítica de la Razón Jurídica. Revista. Medellín 1984. Vol. I, Número 2.



VALENCIA ZEA, Arturo. La Posesión. 3ed. Bogotá, Temis, 1983.

WILCHEZ MARTINEZ, Solón. Derecho Administrativo. Bogotá, Cultura Latinoamericana, 1979.

ZELEDON ZELEDON, Ricardo y otros. Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano. San José, Costa Rica. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1982.

ANEXO 1

SOBRE DENEGACION DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

133

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION TERCERA

Bogotá, D.E. ; agosto nueve de mil novecientos ochenta y cuatro (agosto 9/84)

CONSEJERO PONENTE: DR. JORGE VALENCIA ARANGO

Ref: Expediente 4494

Actor: Manuel Luis Ballesteros Bernier

En el grado de jurisdicción CONSULTA ha llegado la sentencia proferida el 22 de marzo de 1984 por el Tribunal Administrativo de la Guajira dentro del proceso indemnizatorio extracontractual adelantado por MANUEL LUIS BALLESTEROS contra el Municipio de Riohacha,

I. LA SENTENCIA CONSULTADA

La parte resolutive de la sentencia consultada, dispuso:

"PRIMERO: Declarar al Municipio de Riohacha, responsable de los daños y perjuicios sufridos por el demandante MANUEL LUIS BALLESTEROS causados con la invasión que sufrió en los lotes de su propiedad el día 28 de Marzo de 1.981, propiedad acreditada mediante Escritura No. 61 de 1.981 de la Notaría Unica de Riohacha, debidamente registrada en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos bajo matrícula inmobiliaria - # 210-0004307, al omitir las autoridades municipales del precitado municipio la intervención y protección solicitada mediante querrela por parte -

del demandante.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, condenase al MUNICIPIO DE RIOHACHA, a pagar al demandante doctor MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER, la cantidad de CUATRO-MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS QUINCE PESOS ( \$4.594.615.00 ) moneda legal colombiana, por concepto de perjuicios patrimoniales.

TERCERO: Condénase, igualmente, al Municipio de Riohacha, a pagar al demandante doctor MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER la cantidad de CUATRO MILLONES SETENTA Y TRES MIL CIENTO SETENTA Y DOS PESOS Y OCHO - CENTAVOS ( \$4.073.17248 ) como lucro cesante."

Son consideraciones del anterior fallo:

"a) La entidad territorial demandada no se hizo parte en el proceso.

b) Se tiene que el demandante MANUEL LUIS BALLESTEROS - BERNIER es propietario de dos (2) lotes de terreno ubicados en el perimetro urbano de la ciudad de Riohacha e identificados así:

"Un lote de terreno con una superficie de SIETE MIL SEISCIENTOS OCHENTA METROS CUADRA DOS , (7:680 mts 2) ubicado en la región de POTRERITO, Municipio de Riohacha, Guajira, dentro de los siguientes - linderos : Norte, en extensión de TRES CIENTOS CATORCE METROS CON SESENTA CENTIMETROS, (314. 60 mts) con predios de RUBEN PINSON , ALVARO BADDILLO; Sur, en extensión de TRESCIENTOS ATORCE METROS CON TREINTA CENTIMETROS, (314: 30 mts) con predio de MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER y predio del INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL, calle trece (13) en medio; Este, en extensión de veinte metros con ochenta centímetros, (20.80mts) con predio de MOISES CURVELO ROMERO, carrera 18 en medio y oeste, en extensión de VEINTIOCHO METROS(28mts), con predio de DENIS CHASSAIGNE DE BALLESTEROS BERNIER y otro lote con una superficie de MIL QUINIENTOS VEIN-

CUATRO METROS CUADRADOS , ( 1.524mts<sup>2</sup> ), dentro de los siguientes linderos: Norte, calle trece (13) en medio y predio de MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER; con extensión de SETENTA Y SIETE METROS CON NUEVE CENTIMETROS, ( 77.09mts ); Sur, en longitud de OCHENTA Y UN METROS CON VEINTIOCHO CENTIMETROS, ( 81.28mts ) y predio de NICOLAS LUBO; Este, en longitud de QUINCE METROS CON CINCUENTA Y CUATRO CENTIMETROS, ( 15.54 mts ) con predios del INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL y Oeste, en longitud de VEINTITRES METROS CON CINCUENTA Y UN CENTIMETRO (23.51mts) y predio de DENIS CHASSAIGNE DE BALLESTEROS BERNIER".

Propiedad que se encuentra demostrada en el proceso por medio de escritura pública # 61 de fecha febrero 6 de 1981 corrida en la Notaría Unica de Riohacha debidamente registrada el día 10 del mismo mes y año bajo matrícula inmobiliaria # 210-000-4307.

c) Está probado dentro del proceso que el demandante MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER, proyectó levantar una urbanización de 20 casas sobre el lote a que nos hemos referido en el punto b) habiéndole dado comienzo a ellas tal como lo manifiestan en sus declaraciones los doctores ARMANDO PUGLIESE GOMEZ y LUIS GUILLERMO GOMEZ quienes en algunos de sus apartes de sus declaraciones dicen:

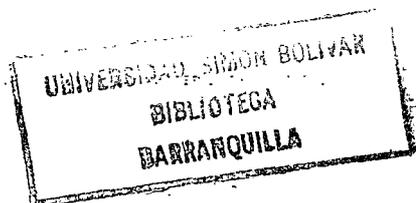
ARMANDO PUGLIESE GOMEZ: " En la urbanización Yashirain, los planos fueron elaborados por nosotros. - Pero al momento de hacer los cimientos de las casas fué invadido .- Los planos se elaboraron al doctor Manuel L. Ballesteros Bernier .- Preguntando.- Diga si Ud. tiene conocimiento que el doctor Manuel L. Ballesteros B. - estuviera diligenciando un préstamo en la Oficina Regional de Corpavi para la construcción de las viviendas cuyos planos se encuentran en el expediente. - Contestó.- Sí es más vino un delegado de Barranquilla de las oficinas de Corpavi a ver el lote.- Preguntando.- Diga que suma de dinero fué cancelada a Ud. - como honorarios por el contrato de elaboración de planos y levantamientos de que se ha venido hablando por parte del Dr. Manuel L. Ballesteros.- como no se llegó a un arreglo total se me cancelo \$250.000.00 pesos aproximadamente.

LUIS GUILLERMO GOMEZ BORREGO : " El levantamiento topográfico no lo elaboramos nosotros pero el plano arquitectónico para la urbanización fué elaborado por Gómez y Pugliese a petición del doctor Manuel L. Ballesteros.- La construcción se iba hacer en los terrenos ubicados en la calle 13 con carrera 18 frente a la Urbanización Coquivacoa.- Preguntando.- Diga si Ud. tiene conocimiento que el doctor Ballesteros hubiere estado tramitando un préstamo con la oficina Regional de Corpavi para la

construcción que debía realizarse en el lote antes mencionado.- Contestó.- Efectivamente elaboramos los planos con su respectivo presupuesto para darle trámite por intermedio de la Corporación de Ahorro y Vivienda Corpavi, para que financiara el total de la construcción.- Prestamo que no se realizó por inconveniente de invasión en parte del lote.- Quiero anotar también que del total de las casas Gomez y Pugliese financió tres (3) casas de dicha urbanización de las cuales se vendieron dos casas y una actualmente está en obra negra, o sea que se comenzó el plano y se paralizó por el inconveniente anotado anteriormente.-"

Así mismo en el proceso reposan los planos arquitectónicos debidamente aprobados por la personería delegada de Ejidos y Viviendas del Municipio de Riohacha ( folio 12 ). -

d) También está demostrado en el expediente que el lote de terreno a que nos hemos venido refiriendo y que se ha individualizado fué invadido por un gran número de personas el día 28 de Marzo de 1.981, lo que se desprende de la querrela policíva que fué instaurada por el doctor MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER ante el Despacho de la Alcaldía Mayor de Riohacha el día 31 de Marzo de 1.981, cuya copia fué anexada a la demanda ( folio 21 y 22 ) ; querrela que el Despacho de la Alcaldía no tramitó en debida forma tal como se pudo comprobar en la Inspección Judicial que practicó esta Corporación en el Despacho del señor Alcalde Mayor, el día 24 de Mayo de 1983, donde se encontró realmente la querrela instaurada y la única actuación por parte de la Alcaldía Mayor como fué comisionar a los señores EDUARDO ZAMBRANO PINTO e IGNACIO VANEGAS J DANDARET, cadenero e Inspector de Obras del Municipio de Riohacha, para que comprobaran la ocupación de hechos a los terrenos descritos en la querrela y cuya protección se solicitaba, habiendo contestado dichos señores: "hemos constatado que dichos lotes se encuentran invadidos por personas desconocidas" actuación que dentro de la Inspección Judicial se trajo al expediente en xerocopias auténticadas (folios 96 a 100 ), no encontrándose ninguna otra actividad dentro de esta querrela por parte de la Alcaldía Mayor de Rioha-



cha.- El día 27 de Mayo de 1983, ésta Corporación en asocio de peritos practicó Inspección Judicial a los terrenos de propiedad del demandante y pudo comprobar que se encuentran invadidos u ocupados por medio de construcciones de un gran número de viviendas, los peritos rindieron su dictamen pericial ( folios 104 a 106 ) y determinaron los perjuicios económicos en la suma de \$ OCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS CON CUARENTA Y OCHO CENTAVOS (\$8667.787.48), de dicho dictamen se ordenó correr traslado a las partes por el término de tres días y no fué objetado.

El señor Agente del Ministerio Público conceptuó:

" Está plenamente demostrado en los autos que el Dr. MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER, es dueño de un predio urbano ubicado en esta ciudad, en la región denominada "Potrerito", cuya propiedad adquirió mediante escritura pública debidamente registrada, del señor Antonio Ramón Avila Vidal, en extensión determinada. Por convenio con el Instituto de Crédito Territorial, se fusionó el citado lote con otro de propiedad del Instituto, lo que vino a constituir, otro de mayor extensión y que se destinaba a la construcción de vivienda.

" El predio fué ocupado por particulares cuando ya se habían iniciado las acciones pertinentes para entrar en desarrollo de la actividad constructora. En este estado el Instituto desistió de lo convenido y las gestiones prestatarias adelantadas quedaron sin efecto.

" Ante el hecho violento de la ocupación por particulares, el Dr. Ballesteros Bernier, optó por pedir de las autoridades del Municipio, la justa y adecuada protección a que tiene derecho, y que la autoridad está en la obligación de proporcionarle. ( folios 21 y 22 ) del expediente.-

" Hay constancia de que la querrela policiva fué recibida por la Alcaldía Municipal de Riohacha en marzo 31 de 1981, la que aparece sin diligenciamiento alguno.-

" No podemos desconocer el alcance social que el folio 23 está planteando. Se trata de invasores sin tierra que la necesitan para construir, lo que para ello es lo más apremiante: su vivienda.

"El material aportado a los autos, nos está indicando de manera fehaciente, que el Dr. Ballesteros Bernier, en uso de la libre iniciativa a que puede destinarse la propiedad privada, es libre de dar a es-

ta finalidad que le provoque, "no siendo contra la ley o contra derecho ajeno". Se hizo bien en acudir a la autoridad competente para exigir el amparo de su propiedad que le garantiza el artículo 16 de la - Constitución Nacional.

" No podemos negar que hay en autos actividades desarrolladas a conseguir por los medios pacíficos el desalojo de los terrenos ocupados; pero estas gestiones resultaron inócuas ante la actividad persistente de los invasores. También nos encontramos con declaraciones de testigos presenciales, entre ellos, la del padre del querellante, -- quien nos dice de la acción de la policía para desalojar a los ocupantes, que lo fueron, pero que al día siguiente ya estaban de nuevo posesionados de los terrenos.

" No hay duda de que las razones aducidas por el Dr. BALLESTEROS, a través de su apoderado, tienen suficiente respaldo en los autos por lo que deben acogerse las peticiones de la demanda.-

" Es nuestro concepto".-

En estas circunstancias, y a través del análisis que se ha hecho al informativo tenemos, que la Alcaldía Mayor de Riohacha, no prestó la protección que le solicitó el doctor MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER por medio de querrela policiva, estimado que con esta omisión por parte de las autoridades municipales de Riohacha, se violó el art. 16 de la C.N., ya que esta norma nos indica que las autoridades de la República deben proteger entre otras cosas los bienes de las personas residentes en Colombia, lo que no se puede decir que hizo, sino por el contrario no realizó ninguna actividad tendiente a proteger los bienes del doctor BALLESTEROS BERNIER que en esos momentos y a través del proceso demostró fueron ocupados en forma violenta, por eso se ha venido sosteniendo por nuestros máximos organismos jurisdiccionales que cuando el Estado Colombiano falla en la prestación de sus servicios es procedente condenarlo a indemnizar los daños causados con esa actividad, - En el caso sub-judice, está demostrado que el doctor Ballesteros Bernier propietario de unos lotes de terrenos en el perímetro urbano de Riohacha, fué despojado de ellos en forma violenta, solicitó la protección de las autoridades Municipales de Riohacha, las cuales omitieron prestarle la debida protección, que por dicha ocupación y por la no prestación del servicio por parte de dichas autoridades sufrió perjuicios

en su patrimonio tal como lo afirman los peritos en su dictamen, por lo que es del caso declarar al Municipio de Riohacha Responsable de los perjuicios sufridos por el doctor MANUEL LUIS BALLESTEROS BERNIER, como consecuencia de la invasión que sufrió en los lotes de terreno de su propiedad el día 28 de Marzo de 1981, propiedad acreditada en la Escritura Pública No. 61 de febrero 6 de 1981 y que como consecuencia de dicha responsabilidad el Municipio de Riohacha debe indemnizar dichos perjuicios."

II. No hubo alegato de las partes ni del Ministerio Público.

X  
III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

a) Dispone la ley 57 de 1905, ord. 15:

"Cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el Jefe de Policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca."

b) Dispone el Decreto 515 de 1923, primer reglamento de la ley anterior:

"Art. 10. Todo aquel a quien se le hubiere privado de hecho, esto es, sin que haya mediado en ninguna forma su consentimiento o intervenido mandato de autoridad competente, de la posesión o de la mera tenencia de una finca, podrá pedir por sí o por medio de apoderado, debidamente constituido

ante el respectivo Jefe de Policía, la protección consagrada en el art. 15 de la ley 57 de 1905

Art. 2o. En el memorial correspondiente, que debe ser presentado personalmente ante el Jefe de Policía y su secretario, con la prueba siquiera sumaria del título legal que acredite su derecho se harán constar expresamente por el peticionario:

- I. La designación del funcionario a quien se dirige;
- II. El nombre del querellante, expresando si lo hace por sí o a nombre de otro, y su naturaleza y vecindad;
- III. La persona o personas contra quienes dirige la acción y su naturaleza y vecindad, si fueren conocidas;
- IV. La finca que ha sido ocupada de hecho y su ubicación, especificándola por sus linderos y demás señales, de suerte que su demarcación sea claramente reconocible entre las colindantes;
- V. La fecha o época desde la cual fue privado de la posesión o tenencia de la finca, y la fecha, siquiera aproximada, en que tuvo lugar el último acto de violencia o en que cesó la clandestinidad, según se trate de una u otra ocupación, y
- VI. La relación de los hechos que explican la queja y los títulos en que se apoya.

Art. 3o. En el caso de que el memorial no esté ceñido a las formalidades indicadas, el Jefe de Policía lo devolverá inmediatamente al querellante - con las debidas explicaciones - para que lo corrija o adicione.

Att. 4o. Cumplidas dichas formalidades, el funcionario de policía dictará inmediatamente la orden de lanzamiento contra los ocupantes y lo hará saber en seguida a éstos personalmente o por medio de avisos fijados en la finca de que se trata, si aquéllos se ocultaren o no fueren encontrados. En dichos avisos, que deben firmarse por el Jefe de Policía y su Secretario, se expresarán el día y la hora señalados para efectuar el lanzamiento, que será dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la de la admisión del escrito de queja. De todas las diligencias que se practiquen a este respecto, se dejará especialmente constancia en el expediente.

Parágrafo. Para el cómputo de horas se tendrá en cuenta lo prevenido en los artículos 6o. y 62 del Código Político Municipal.

Art. 5o. Las providencias del funcionario de Policía, en las actuaciones de lanzamiento, son apelables dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su notificación, para ante el inmediato superior, o en el efecto devolutivo, si se trata de la persona contra quien se dirige la acción

y en ambos efectos, si el que apela fuere querellante o actor.

Art. 6o. El funcionario de policía ante quien debe presentarse la demanda de lanzamiento debe ser el Alcalde de Municipio en que estuviere ubicada toda la finca invadida o usurpada; si la finca perteneciere a dos o más Municipios, y la acción de lanzamiento se ejerciere sobre una porción de la finca ubicada en uno solo, conocerá el Alcalde de ese Municipio; y si la acción se ejercitase sobre toda la finca, conocerán entonces los alcaldes de la ubicación, con jurisdicción preventiva.

Art. 7o. Llegado el momento de practicar el lanzamiento, el Jefe de la Policía se trasladará al lugar en que aquél debe verificarse, acompañado de su Secretario, pudiendo también concurrir las personas interesadas y dos testigos, si se juzgare conveniente; una vez allí, el Jefe de Policía llamará a la puerta de la casa o heredad y hará saber a la persona o personas que allí se encuentren, quién es y el objeto que lleva. Si dentro de diez minutos no le contestaren o no le permitieren la entrada, hará una nueva intimación y previniéndoles de la responsabilidad en que incurrirán por su denegación; y si pasaren diez minutos más sin franquearse la entrada, procederá al lanzamiento, valiéndose de la fuerza, si fuere necesario.

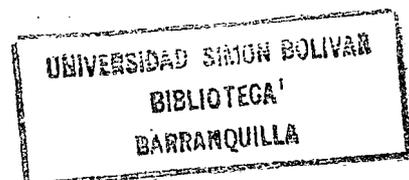
Art. 8o. Si la casa estuviere cerrada y nadie contestare al llamamiento, pasados diez minutos se procederá a la apertura y lanzamiento. Cuando se trate de un campo inhabitado, el Jefe de Policía, al llegar a cualquiera de sus linderos, hará en alta voz el llamamiento prevenido, y pasados diez minutos procederá a entregar la finca al querellante.

Art. 9o. En los casos en que en la finca no se encontrare persona, se hará un inventario de las cosas que allí hubiere, suscrito por el Jefe de Policía y su Secretario, y se dejarán bajo el cuidado de un depositario que designará el Jefe de Policía.

Art. 10. Los lanzamientos deberán practicarse después de la seis de la mañana y antes de la seis de la tarde, y toda su tramitación deberá constar por escrito y en papel sellado. La diligencia de lanzamiento se extenderá en una acta que firmarán el Jefe de Policía, el Secretario y los interesados y testigos que hayan concurrido.

Art. 11. Si antes de practicarse el lanzamiento, el ocupante de la finca o heredad exhibiere título o prueba que justifique legal o satisfactoriamente la ocupación, el Jefe de Policía suspenderá las diligencias de lanzamiento, quedando en libertad los interesados para acudir al poder judicial.

Art. 12. Tratándose de ejercitar la acción de lanzamiento no hay necesidad de fijar cuantía para fijar la jurisdicción,



art. 13. La acción administrativa sumaria de lanzamiento prescribe en el término de seis meses, contados desde el último acto de violencia o desde que haya cesado la clandestinidad.

Dispone el Decreto 992 de 1930, último reglamento del art. 15 de la ley 57 de 1905:

"Art. 1o. Toda persona a quien se le hubiere privado de hecho de la tenencia material de una finca, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, podrá pedir por sí o por medio de apoderado debidamente constituido al respectivo Alcalde Municipal la protección consagrada en el artículo 15 de la ley 57 de 1905.

Art. 2o. En el memorial a que se refiere el art. 1o. de este Decreto, que debe ser presentado personalmente ante el Alcalde y su Secretario, se hará constar lo siguiente:

- 1o. El nombre del funcionario a quien se dirige.
- 2o. El nombre del querellante, expresando si lo hace por sí o a nombre de otro, y su estado civil y vecindad.
- 3o. La persona o personas contra quienes se dirige la acción y su estado civil y vecindad, si fueren conocidos.
- 4o. La finca que ha sido ocupada de hecho, su y los linderos y las demás señales que sirvan para identificarla claramente.
- 5o. La fecha desde la cual fue privado de la tenencia material, o la fecha en que tuvo conocimiento de ese hecho; y
- 6o. Los títulos en que se apoya para iniciar la acción y los hechos en que funda la queja.

Art. 3o. Al memorial petitorio debe acompañar el querellante el título que acredite su derecho y la prueba sumaria de la fecha en que fue privado de la tenencia o la fecha en que tuvo conocimiento de la ocupación, según el caso, y los demás hechos en que basa su acción.

Art. 4o. Si el memorial no fuere presentado en conformidad con el artículo 2o., el alcalde lo devolverá inmediatamente para que el interesado lo corrija y adicione.

Art. 5o. Si las pruebas presentadas por el querellante

no demostraren en forma legal los hechos en que funda su petición, el funcionario se abstendrá de ordenar el lanzamiento.

"art. 15. La acción administrativa sumaria de lanzamiento prescribe a los treinta días, contados desde el primer acto de ocupación o desde el día en que tuvo conocimiento del hecho el querellante, según el caso."

d) El demandante Manuel Luis Ballesteros Bernier, en memorial dirigido a la Alcaldesa de Riohacha, presentado el 31 de marzo de 1981, después de enumerar los títulos de propiedad, dice:

" El día sábado 28 de marzo del año en curso, un gran número de personas, aproximadamente cien, irrumpieron violentamente al predio antes descrito, rompieron los alambres que servían de alinderamiento, partieron los puntales, y se han posesionado del inmueble, sin tener título que los acredite como propietarios o poseedores, despojándome de la mayor cantidad de terreno que constituía el inmueble.

Durante el tiempo que he venido poseyendo, lo mismo que los antiguos propietarios, el aludido terreno nadie ha tratado de disputarme el derecho a poseerlo por los linderos generales antes descritos, por lo que los procedimientos empleados por los invasores son plenamente injustos e ilegales además que violentos por lo cual la autoridad de policía debe restablecer las cosas a su estado anterior.

Basado en estos hechos, pido muy comedidamente a la señora ALCALDESA, se sirva acoger esta querrela, y ordenar que con interven -- ción de peritos, se practique sobre el lote terreno a que se refiere el hecho primero una diligencia de inspección judicial, con el fin de establecer

Los siguientes hechos:

A) Si dentro del globo de terreno mencionado y cuyos linderos aparecen en las escrituras que adjunto, se han venido produciendo ocupaciones de hecho por parte de personas extrañas, al verdadero propietario del inmueble, en caso afirmativo, que los ocupantes demuestren mediante prueba documental las razones que los asisten para éllo.

B) Si la faja o zona de terreno ocupada por los perturbadores, forma parte de mi fundo, habida consideración de los linderos reseñados en los respectivos títulos inscritos que adjunto.

Una vez practicada la diligencia de inspección judicial, ruego a usted se sirva decretar el STATU QUO provisional y dispondrá que esta querella se corra en traslado a los demandados. Si estos se oponen, pido que se abra a pruebas por el término legal. Vencido dicho término, y estimadas que sean las pruebas de mi resorte, demando de usted la expedición de la Resolución correspondiente, por medio de la cual se fija el STATU QUO definitivo, donde se contenga la intimación al demandado para que desocupe los terrenos ocupados y se abstengan de proseguir adelantando obras nuevas sin permiso del verdadero propietario del inmueble, todo bajo prevención de multa, convertible en arresto, en la proporción que usted se servirá fijar."

Cita memorialista el art. 984 del C.C. , ley 57 de 1905, art. 15, de la ley 200 de 1936, los Códigos Nacional y Departamental de Policía

e) Como fácilmente se observa, mientras la ley indica que lo que debe pedirse en la querella policíva es el lanzamiento de los invasores dentro de las (48 horas ss) previa visita al inmueble ocupado, la demanda transcrita pide inspección judicial con peritos, para que luego se fije el STATU QUO provisional" sin especificar si el "post bellun" y para que a continuación, si se oponen los ocupantes, se abra el proceso a pruebas y se expida, entonces, Resolución que determine el " STATU QUO, definitivo " sin que se especifique cual.

f) No hay, pues, concordaancia entre lo pedido y lo autori-

zado a pedir por la ley 57 de 1905 y sus decretos reglamentarios.

g) Obra en autos la prueba de que del 20 de marzo de 1981 al 3 de abril del mismo año, estuvo encargada de la Alcaldía Mayor de Riohacha, la señorita REMEDIOS MARIA GOMEZ PUGLIESE ( folio 85 ).

h), La alcaldesa, según inspección judicial practicada por el a-quo ( folio 96 ), en la misma fecha de la querella, dicta auto comisionando a los señores Eduardo Sambrano Pinto e Ignacio Vanegas Dandare, Cadenero e Inspector de obras del Municipio, respectivamente, para que el día 10. de abril siguiente practicasen diligencia de visita a los terrenos objeto de la querella y comprobaran si estaban ocupados o no.

Y agrega el auto (folio 99 ):

"Si los señores comisionados en esta diligencia comprobaren que ha habido o existe ocupación de hechos de personas extrañas en los terrenos descritos solicitarán se sirvan acreditar su propiedad mediante los documentos respectivos y se servirán rendir un detallado informe escrito a esta Alcaldía en el término de 24 horas."

Es decir, la Alcaldesa ni accedió a las peticiones del memorialista ni a lo que le indicaba la ley 57 de 1905.

i) Los comisionados, el 10. de abril, ofician a la Alcaldesa, lacónicamente: "hemos constatado que dichos lotes se encuentran invadidos por personas desconocidas" ( folios 96 y 100 ).

J) Acredita la inspección judicial (folio 96 ) que no

que no hay más actuación en el expediente.

Es decir, el querellante consideró innecesario o inconveniente a sus propios intereses, impugnar la decisión de la Alcaldesa, requerir la protección legal.

Era, posiblemente, más fácil y lucrativo, iniciar <sup>el</sup> juicio contra el Municipio. X

k) Y es así como aparecen los estudios y planos elaborados por "GOMEZ Y PUGLIESE LTDA.", sobre la urbanización "YASHIRAIN" que se proyectaba levantar en los lotes invadidos ( folios 24 y ss. ) sin fecha, unos, y otros con fecha de 11 de marzo de 1981, diecisiete días antes de la invasión; una licencia de construcción, para dos casas, sin fecha (folio 29 ); una carta (folio 57 ) del demandante a CORPAVI, de 11 de marzo de 1981, sobre el proyecto de urbanización y la solicitud de crédito para tales fines; carta de la DIRECTORA de CORPAVI a la Regional de Riohacha, remitiéndole la documentación pertinente, con fecha ( fechas procesalmente no comprobadas ) 16 de marzo de 1981; certificados de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Riohacha (folios 90 y 91 ) en que aparece la venta de tres lotes de la referida urbanización del demandante a la Sociedad "GOMEZ Y PUGLIESE LTDA"

Declaran "ARMANDO PUGLIESE GOMEZ ( 94), quién dice haber sido contratado por el demandante para el levantamiento de los planos de la Urbanización y que recibió por tal concepto la suma de \$250.000; al parecer es socio de "GOMEZ PUGLIESE LTDA", GUILLERMO GOMEZ BORREGO (94v), socio de la misma sociedad de arquitectos quién avala los trabajos sobre la Urbanización y las gestiones de crédito ante CORPAVI; MIGUEL PUGLIESE SANCHEZ (folio 109) quién declarará en similares terminos a los anteriores.

l) Como puede verse, es este un proceso en que los importantísimos planes de Urbanización se acuerdan días antes de la ocupación, la quereña policiva se formula mal, la Alcaldesa Gómez Pugliese no actúa como debe actuar, el demandante no recaba decisión alguna, se inicia el proceso y el Municipio demandado no designa apoderado, no se defiende, el Tribunal accede a las súplicas de la demanda y el Municipio no apela.

m) Es un proceso curioso: la Alcaldesa GOMEZ PUGLIESE - con su actuación da lugar al juicio, quienes aparecen como testigos definitivos, autores de los planos de la Urbanización, compradores de los lotes al demandante, son GOMEZ PUGLIESE sin que se sepa en el expediente si hay parentesco entre ellos o si la identidad de apellidos es mera coincidencia.

n) El a-quo, sin estudio de ninguna clase, acoge afirmaciones y pretensiones del demandante; da por suficiente el dictamén de unos peritos que se encargan, imaginariamente de urbanizar los terrenos que no pudo urbanizar el demandante, de construir y vender, de liquidar utilidades y, en fin, de reconocer como daño emergente el valor de los terrenos pero los deja en poder del demandante como propietario. Es, francamente censurable la conducta del fallador.

ñ) Lo cierto es que la falla de la Administración no se comprobó: la demandada no hizo petición correcta de lanzamiento sino de apertura de un proceso y no hubo un solo recurso contra la decisión de la Alcaldesa, no se agotan los medios legales para que la Administración actuara y es bien sabido que en estos casos de amparo policivo no se procede de oficio.

Yerran quienes creen que basta una ambigua solicitud a la

Administración, seguida de inexplicable pasividad para comprometer la responsabilidad del Estado.

0) Hay tantas cosas dudosas en este expediente que se ordenará enviar copia de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para las investigaciones que considere pertinentes, en relación con la actuación administrativa.

Por lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

F A L L A:

PRIMERO: REVOCASE, en todas sus partes, la sentencia consultada.

SEGUNDO: DENIEGANSE todas las súplicas de la demanda inicial del litigio.

TERCERO: ENVIESE copia auténtica de esta sentencia al Señor Procurador General de la Nación.

CUARTO: DEVUELVASE el expediente al tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Esta providencia fué aprobada por la Sala en su Sesión celebrada el día nueve de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro.

*Eduardo Suescun Monroy*  
EDUARDO SUESCUN MONROY  
Presidente sala

*Carlos Betancur Jaramillo*  
CARLOS BETANCUR JARAMILLO

*Jose Alejandro Bonivento Fernandez*  
JOSE ALEJANDRO BONIVENTO FERNANDEZ

*Jorge Valencia Arango*  
JORGE VALENCIA ARANGO

*Felix Arturo Mora Villate*  
FELIX ARTURO MORA VILLATE  
Secretario

COPIADO AL FOLIO 489 TOMO 53

CONSEJO DE ESTADO  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
SECRETARIA  
En Bogota a *15 de agosto de 1987* notifico al  
Sr. Fiscal del Consejo de Estado en providencia  
anterior: Incurrido en falta

*Eduardo Suescun Monroy*

CONSEJO DE ESTADO  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
SECRETARIA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

## SOBRE RESOLUCION DE LANZAMIENTO

ALCALDIA MUNICIPAL.- Barranquilla, ocho de Abril de mil novecientos setenta y cinco.

El señor MARCELIANO PION CANTILLO con C.C. #816.612 de Barranquilla, como representante legal de la señora RITA ALZAMORA VDA. DE MANCINI, con fecha primero del presente ha enviado petición a este Despacho para que, previo el trámite correspondiente se decrete lanzamiento por ocupación de hecho contra numerosas personas que han invadido un terreno de propiedad de su mandante, el cual se encuentra situado en el perímetro urbano de esta ciudad.

Ya la Alcaldía Municipal en providencia de Noviembre 18/74 había decretado la desocupación de este inmueble, diligencia que fue llevada a cabo a su debido tiempo. Pero como se ha vuelto a repetir el hecho de la invasión es el caso de que este Despacho tome las medidas tendientes a garantizar el derecho a la propiedad privada.

El terreno en mención está ubicado en la calle 17 entre las carreras Ba-15, dividido en tres lotes cuyas medidas y linderos son los siguientes:

Lote #1.- Por el norte, en una extensión de ciento cuarenta y tres mts. (143) con predio de Carlos Alberto Osorio y en una extensión de doscientos siete metros (207) con predio de Sucesores de Generoso Mancini; por el sur en una extensión de quinientos sesenta y nueve mts. cinco ctms. (569.05) con predio de Sucesores de Generoso Mancini; por el Este en una extensión de cuatrocientos cincuenta y cinco mts. treinta ctms. (455.30) manga del Acueducto en medio con predio de Sucesores de Generoso Mancini y de Sucesores de A. Rehbein Peralta; por el Oeste, en una extensión de trescientos trece mts. cincuenta ctms. (313.50) carretera Oriental en medio con predios de Lansa, Inversiones Obregón y Empresas Públicas Municipales.

Lote No.2.- Por el Norte, ciento treinta y un mts. (131) carrera quince (15) en medio, con terreno de la Cía. Urbana, Mercantil, Agrícola e Industrial S.A.; por el sur, doscientos siete metros (207) con lote que perteneció proindiviso a Carlos Alberto Osorio y Generoso Mancini, hoy de los sucesores de Generoso Mancini; por el este, ciento siete mts. (107) con terreno que fué de Alfredo Rehbein Peralta, Valmiro L. Donado y David Ferrero; hoy de sucesores de Generoso Mancini; y por el oeste, noventa mts. con noventa ctms. (90.90) linda con lote de Carlos Alberto Osorio. Este inmueble fue adquirido por don Generoso Mancini por compra hecha a David Ferrero y Alfredo Rehbein Peralta.

Lote No. 3.- Por el norte, aproximadamente, novecientos cincuenta y cuatro (954) con predio de la Cía. Urbana Mercantil, Agrícola e Industrial; por el sur, aproximadamente, su mayor lado, ochocientos veintidos (822) mts. con predio del Depto. y de la Cía. Urbana, Mercantil, Agrícola o Industrial; por el pequeño lado Sur doscientos diez y seis (216) mts. con predio del Municipio de B/quilla; por el oeste, doscientos noventa y cinco (295) mts. con predio de la Cía. "Lansa" y de la Cía. de Urbanización La Cos.

vienen.....

teña S.A.; por el Este, en su menor lado, setenta y cinco metros cincuenta ctms. (75.50) con predio de la Cia. Agrícola, Mercantil e Industrial; y por el mayor lado Este, doscientos cuarenta mts. (240) con predio de la Estación de Bombas del Acueducto Municipal de B/quilla.

El peticionario para sustentar su petitum, acompaña a la demanda los documentos siguientes:

- a) Escritura #3.661 de la Notaría Cuarta del Circuito de B/quilla de Protocolización del Juicio de Sucesión del Sr. Generoso Mancini, fechada Dic.28/61, con sus respectivos Certificados de tradición.
- b) Declaraciones extrajuicio rendidas por los señores SALOMON RADA GUTIERREZ y NICOLAS BARRIOS LASCANO ante el Juzgado 8o. Civil Municipal, donde los deponentes afirman el hecho de la ocupación y que la misma ocurrió dentro de los 30 días ordenados por las normas vigentes.
- c) Petición de protección del terreno invadido presentada por el señor Marceliano Pion Cantillo, como representantes de la propietaria señora Rita Alzamora vda. de Mancini.

Con los anteriores documentos se han cumplido los requisitos exigidos especialmente por la ley 57 de 1.905 y Decreto 992 de 1930 por lo cual la Alcaldía debe acceder a la petición formulada.

Por las anteriores consideraciones la Alcaldía de B/quilla administrando justicia en nombre de la Rep. de Colombia y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Decretar el lanzamiento de las personas que han invadido el terreno identificado en la parte motiva de esta providencia y que no justifiquen con justo título el hecho de la ocupación.

**SEGUNDO.** Comisionar a la Comisaría Primera de Policía, para que, previa notificación como lo ordena el art. 6o. del Decreto 992 de 1930, proceda a desalojar a los ocupantes como lo ordena este Despacho en su artículo anterior.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE..**

**ELIAS SALES SALES**  
Alcalde

*Julio Jacome de la Peña*  
**JULIO JACOME DE LA PEÑA**  
 Secretario de Gobierno Municipal  
 (Encargado).

En Barranquilla a los <sup>DIEZ</sup> días del mes de ABRIL de mil novecientos setenta y cinco, notifico personalmente la providencia anterior al señor MARCELIANO PION CANTILLO, como apoderado de Rita Alzamora vda. de Mancini, quien enterado firma,

El notificado,

*[Signature]*  
 El notificador,  
 Srta. Bertha Magnares M.



SOBRE DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Bogotá, D.E., Mayo treinta y uno de mil novecientos setenta y nueve.

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR JORGE VALENCIA ARANGO

Ref.: Expediente No. 2368

Actor: Rita Alzamora vda. de  
Mancini.

La señora Rita Alzamora vda. de Mancini, mayor y vecina de Barranquilla, demandó, por medio de apoderado, al Municipio de Barranquilla, en ejercicio de la acción indemnizatoria del artículo 68 del C.C.A. a efecto que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

"PRIMERA: Que el Municipio de Barranquilla es responsable de los perjuicios sufridos y que siga sufriendo la señora Rita Alzamora vda. de Mancini, por las fallas del servicio público administrativo y de policía, consistentes en haberse negado la Alcaldía a darle cumplimiento a su propia resolución de fecha 8 de abril de 1.975, por la cual se decretó el lanzamiento de terceros ocupantes de un inmueble de propiedad de aquella, el cual determino más adelante. La cuantía de estos perjuicios será la que se liquide en el curso del proceso o en incidente posterior a la ejecutoria de la sentencia.

"SEGUNDA: que el Municipio debe cumplir la resolución

mencionada, dentro del término que la sentencia le señale.

"TERCERA: Que, en consecuencia, el Municipio demandado deberá cancelar a la demandante dentro de los cinco días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia o la notificación del auto de obediencia al Superior, según fuere el caso, el valor del daño emergente y el lucro cesante que se le causó y sigue causándole a ésta por la conducta omisiva mencionada hasta cuando cumpla la resolución de que se trata. Y que si el Municipio no cumpliera dentro del término que se le señale, la orden que la sentencia le imparta para ejecutar la resolución mencionada, debe pagar a la demandante el valor comercial que en el proceso se haya señalado al terreno objeto de la dicha resolución, en el entendido de que la demandante otorgará, en tal caso, escritura a favor del Municipio para la transferencia a éste del dominio de dicho terreno."

Como hechos expuso los siguientes:

"1º) La demandante es propietaria y ha sido por muchos años poseedora de los terrenos ubicados en las inmediaciones del puente sobre el Río Magdalena, conocidos con el nombre de "La Luz", que están situados en la calle 17 entre las carreras 8 y 15 de esta ciudad y cuyos linderos mas adelante se determinan.

"2º) En el mes de Marzo de 1975 dichos inmuebles fueron objeto de una invasión masiva de colonos, que los

ocuparon en toda su extensión.

"3a) Con fundamento en la ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930 mi mandante solicitó a la Alcaldía de Barranquilla con el lleno de los requisitos de que tratan estas normas, la desocupación de sus terrenos, dentro de los términos legales.

"4a) Su petición fué acogida por el Municipio de Barranquilla cuyo Alcalde ordenó por Resolución de abril 8 de 1975 el lanzamiento de las personas que invadieron los terrenos de que se trata que no justifican con justo título su ocupación.

"5a) La misma Resolución comisionó a la Comisaria Primera de Policía para que "previa notificación como lo ordena el art. 6a. del Decreto 992 de 1930, proceda a desalojar a los ocupantes" de tales predios.

"6a) A pesar de los requerimientos de la demandante, el Municipio de Barranquilla se ha negado a hacer efectiva la resolución referida.

"7a) El no cumplimiento por parte del Municipio del servicio público administrativo y policivo de protección de los bienes de los asociados, le ha ocasionado graves perjuicios de orden patrimonial a mi mandante, por razón de la ocupación de hecho de sus terrenos.

"8a) Cuando se produjo la invasión que nos ocupa mi mandante, tenía convenida en firme la venta de la mayor parte de ellos a las sociedades "Salcedo Limitada" y "Emilio Lebolo Jr. Arquitectura Limitada", faltando

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

para su perfeccionamiento solo la firma de la correspondiente escritura pública de venta la cual, inclusive, quedó lista para ello en la Notaría Primera de Barranquilla.

"92) Naturalmente la ocupación de los predios de propiedad de mi mandante impidió la firma de esa escritura.

"102) Las sociedades "Salcedo Limitada" y "Emilio Lébolo Jr. Arquitectura Limitada" habían obtenido aprobación del Instituto de Crédito Territorial para construir una urbanización en los inmuebles que iban a adquirir.

"112) La conducta omisiva del Municipio, que dejé expuesta, ha causado y sigue causando a mi mandante gravísimos perjuicios por daño emergente y lucro cesante."

Como disposiciones violadas citó el artículo 16 de la Constitución Política, artículo 62 del C.C.A., artículo 15 de la Ley 57 de 1905, Decreto 992 de 1930, 2.341 del C.C., artículos 19 a 28 del C. Nacional de Policía, artículo 334 del C. de P. C.

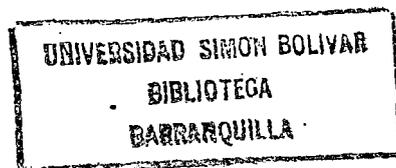
El negocio ha sufrido el trámite previsto por la ley sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado y desde el 15 de marzo pasado quedó en estado de recibir sentencia, la que se profiere previas las siguientes consideraciones.

EL CONCEPTO FISCAL.

La doctora Edné Cohen Daza, Fiscal 2o. de esta Corporación, conceptúa en los siguientes términos:

"La demandante señor (sic) RITA ALZAMORA Vda. de MANCINI, en varias ocasiones solicitó a las autoridades municipales de Barranquilla protección para su inmueble. Siempre estas solicitudes fueron acogidas, estudiadas y resueltas. Se manifestaron en órdenes de lanzamiento para lo cual se comisionó en varias oportunidades a las Comisarías de Policía, quienes son las encargadas de ejecutar las respectivas diligencias. Respecto a la Resolución del 8 de abril de 1.974 tantas veces citada en el proceso, es justamente el acto propio de la autoridad, en cumplimiento de sus funciones. Nada distinto a lo que hizo el Alcalde se podía hacer. Hay además constancia en el expediente que las posteriores solicitudes por parte de la propietaria para que se practicara la diligencia de lanzamiento ordenada en dicha Resolución, fueron tramitadas y enviada al Comisario (fl. 68 y 73).

"En los testimonios de varios funcionarios y que fueron allegados al proceso en esta segunda instancia, también se afirma que se recibió esta última comisión por parte de las autoridades municipales en donde se ordenaba realizar nuevamente otro lanzamiento de los terrenos de la señora RITA ALZAMORA Vda. de MANCINI. Incluso, se tomaron las medidas preparatorias para adelantar la mencionada diligencia. Todo indica pues, que el Alcalde de Barranquilla cumplió con lo de su



competencia y no puede negarse este hecho. No hubo omisión alguna de parte del Alcalde por lo que no encuentra este Despacho que se pueda afirmar que hubo falta del servicio. De haber habido alguna omisión esta sería de la entidad que recibió la Comisión o de la Policía. Pero no ha sido probado este hecho, pese a que el demandante solicitó se declarara responsable al Municipio de Barranquilla de los perjuicios sufridos y que se sigan sufriendo la señora RITA ALZAMORA VDA. DE MANCINI, por las fallas del servicio público administrativo y de policía (fol.91).

"Es de anotar aquí que el Tribunal entendió que se demandaba solo al Municipio, pues nada se dijo a esta solicitud, por demás irregular. Sobre este punto conviene recordar el fallo del Consejo de Estado de febrero 15 de 1.969- Anales del Consejo de Estado, Tomo LXXVI Números 421-422- primer semestre pág. 415.-

"De todo lo anterior es lógico deducir, que no está con figurada la falla del servicio que se pretende imputar al Alcalde, tanto en la demanda como en el fallo apelado.

"En segundo lugar, si se aceptara como hipótesis que sí hubo alguna omisión por parte del Alcalde, debe observarse que la propietaria por medio de apoderado solicitó desde noviembre 7 de 1.974 (fl. 2) a la Secretaría de Gobierno Municipal de Barranquilla la protección a que por Ley tenía derecho. El Alcalde dando ca-

ba! cumplimiento a su deber dictó en esa oportunidad la Resolución de noviembre 18 de 1.974 decretando el lanzamiento (folio 17) y procedió a comisionar a la autoridad competente para que realizara tal diligencia (fol. 18). En los folios que siguen se observa que se repitió el mismo procedimiento a instancia de la propietaria o mejor dicho de su representante. Ubran también algunos testimonios de funcionarios que intervinieron en tales diligencias (folios 175- 180- 181-182-184 y 185). Lo que nos indica que en repetidas veces se le prestó por parte de las autoridades civiles y de policía la protección solicitada y se procedió a realizar los lanzamientos de los terrenos invadidos.

Es de realzar aquí que en dicha diligencia, el Comisario Primero de Policía recomendó insistentemente al representante de la propietaria tomaran algunas medidas tendientes a proteger la propiedad evitando de ese modo-como es natural- futuras invasiones. Le sugirió el empleo de cercas y la vigilancia de carabineros. A ninguna de estas medidas se acogió la propietaria, quien solamente acudía a la autoridad municipal en demanda de protección, cuando ya el hecho había sucedido. No actuó ni realizó ningún acto tendiente a proteger su propiedad, que bien es cierto estaba amenazada. Bien ha podido una vez realizado el primer lanzamiento en el año de 1.974 hacer algo tendiente a evitar futuras invasiones. Pero imprudentemente se expuso, aún siendo advertida de ello -a que se repitiera el hecho-.



"Hay aquí pues una culpa de la demandante, consistente en la forma negligente en que se comportó respecto a la defensa que como propietaria de los terrenos se supone debería haber tenido.

"El Artículo 2357 del Código Civil dice:

"La apreciación del daño está sujeta a la reducción si el que lo ha sufrido se expuso a él imprudentemente".

"Esta circunstancia no fué tenida en cuenta por los Magistrados del Tribunal de Barranquilla.

"Todas estas consideraciones llevan a este Despacho a solicitar se revoque en primer término la sentencia apelada. O teniendo en cuenta la última observación, sea modificada."

Se considera:

I.- La Sala no comparte las consideraciones de su colaboradora Fiscal, por las siguientes sucintas razones:

a) Se demanda al Municipio de Barranquilla por falla del servicio o de la Administración Municipal, no concretamente del Alcalde;

b) En el expediente hay abundante prueba de que aunque formalmente la Alcaldía cumplió expidiendo la resolución de lanzamiento, comisionó al Comisario Primero de Policía Municipal, su subalterno, quien, utilizando numerosas evasivas, se abstuvo de realizar la diligencia de lanzamiento;

c) La falla del Comisario Municipal de Barranquilla, es

falla de la administración Municipal, por lo que la demanda está bien formulada y no hay la tal irregularidad comentada en la vista fiscal.

d) La sugerencia hecha, según declaraciones recibidas en esta instancia, a la demandante, por el Comisario de Policía, para que pusiera vigilancia de carabineros, no solo es grave sino que, por sí sola, es suficiente para demostrar la falla de la autoridad, pues ella es la encargada de proteger la vida y bienes de los ciudadanos (artículo 16 de la Constitución Política), disponiendo para ello, de todos los instrumentos de poder entre ellos, el de la policía, en forma que resulta, por lo menos, absurdo, pedirle al administrado que contrate carabineros.

e) Si la demandante violó alguna reglamentación municipal sobre cerramientos de lotes, debe sufrir las consecuencias legales, pero obviamente éstas no pueden ser, ni la pérdida de la propiedad, ni la de usufructo, ni la del derecho a la protección de las autoridades, garantizada por la Constitución Política.

f) Las razones del apoderado judicial del municipio, no pueden tenerse en cuenta por cuanto su alegato fue presentado extemporaneamente.

II.- La demanda pretende, para el caso de incumplimiento del lanzamiento, que se condene al demandado al pago del valor comercial del inmueble invadido, con obligación para el demandante de hacer el traspaso de la propiedad al Municipio.

La sentencia apelada, dijo al respecto:

"Pero no se ve la razón para obligar al Municipio de Barranquilla a comprarle a la propietaria el terreno invadido, que con la omisión en el cumplimiento de la orden de lanzamiento la señora vda. de Mancini, solamente ha recibido perjuicios y no ha perdido las acciones civiles que como propietaria tiene pleno derecho a ejercer ante la Rama Jurisdiccional del Poder Público".

Frente a esta petición condicionada, lo que ocurre es que hay incompetencia de jurisdicción según fallo de la Corte Suprema de Justicia, discutible pero obligatorio, sobre inconstitucionalidad de unas normas del C.C.A., que dejó definido que esta jurisdicción no puede ocuparse de controversias sobre dominio o sobre ocupación permanente de la propiedad inmueble.

"Y debe observarse, en primer lugar, que así en la teoría jurídica general como en la que directamente se desprende de la Constitución colombiana, se destacan nítidamente, con perfiles definidos, las materias de que deben conocer las diversas jurisdicciones especiales y la jurisdicción ordinaria: prescindiendo del derecho penal, la materia sobre que la justicia ordinaria tiene el poder jurídico de ejercer su función está plasmada en las tres grandes instituciones que constituyen el derecho privado: la familia, la propiedad privada y el contrato (Derecho Civil y Derecho Comercial); la justicia administrativa tiene, por definición, como ámbito propio, el formado por el conjunto de reglas a que está sometida la actividad del Estado, la actividad

de la administración en general, así como la jurisdicción especial del trabajo debe estar circunscrita a las relaciones del trabajo y solo a ellas.

"Ya la Corte Plena, en sentencia de 20 de febrero de 1941, destacaba los rasgos esenciales de la jurisdicción contencioso-administrativa, desde el punto de vista constitucional:

"De acuerdo con las atribuciones que el Consejo de Estado señala el artículo 137 de la Constitución, le corresponde actuar como Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en asuntos de Administración. Acorde con la noción y significación jurídica de la justicia administrativa, destinada a buscar un control de la legalidad de los actos de la administración estatal, sus órganos jurisdiccionales, dentro de nuestro sistema constitucional al respecto, forman en realidad un poder independiente y especial, integrado por entidades distintas de la administración misma y de las que otorgan la justicia ordinaria propiamente dicha (G.J. No. 1066, pág. 658).

"Pero no todos los actos de la administración caen bajo el control de la jurisdicción especial de lo contencioso administrativo. Como en todas las materias del derecho, especialmente del derecho público, la doctrina ha ido lentamente aquilatando la noción fundamental que sirva para distinguir entre la diversa calidad de actos administrativos, los que por su naturaleza deben caer bajo la jurisdicción de lo contencioso y aquellos

que deban atribuirse a la justicia ordinaria. Unas veces la distinción se basaba en el carácter de las reglas del derecho que regía el acto cumplido por la administración otras veces, teniendo en cuenta como criterio sustancial la noción de servicio público, se ha afirmado que los litigios relativos a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos deben ser, en principio, de la competencia del juez administrativo, en tanto que a la justicia ordinaria corresponden los que tienen origen en la actividad administrativa que se ejerce fuera de estos servicios públicos.

"En todo caso, la doctrina tiene admitido que no todo acto de la administración, por el solo hecho de serlo, deba caer bajo la jurisdicción administrativa, si no que hay algunas contenciones a que da origen la actividad administrativa que son de la competencia de la justicia ordinaria.

"A esclarecer el punto contribuye, de otro lado, la naturaleza jurídica del recurso contencioso, que no es otra cosa que la revisión jurisdiccional de un acto administrativo. "En efecto -dice Fernando de Velasco- la cualidad característica de la jurisdicción contencioso radica en ser sustancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y otros actos administrativos que se dictan en la vía gubernativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos". (Derecho Administrativo II pág. 405).

"Ahora bien, las disposiciones acusadas contemplan dos clases de daños que se ocasionan o pueden ocasionarse en la propiedad privada con motivo de trabajos públicos; el daño acompañado de la ocupación transitoria o el simple daño sin ocupación de la propiedad damnificada. Este aspecto de las normas del Capítulo XXII de la Ley 167 de 1941, fue excluido expresamente en la demanda y por consiguiente no es objeto de estudio en la presente sentencia. Y el daño que se ocasiona por la ocupación permanente de la propiedad privada y su consiguiente incorporación material al patrimonio público "desposeyendo definitivamente a su legítimo dueño", caso en el cual, según el artículo 269 acusado, la indemnización comprende "el pago de lo que valga la parte ocupada". Por este solo aspecto han sido acusadas las normas del citado Capítulo XXII.

"Esta última tiene como antecedentes inmediato lo dispuesto en la Ley 38 de 1918, cuyo artículo primero es del tenor siguiente; "De las expropiaciones así como de los daños en propiedad ajena, por órdenes o providencias administrativas nacionales, fuera del caso previsto en el artículo 33 de la Constitución, será responsable la Nación cuando hayan redundado en en pro-vecho suyo".

"En la exposición de motivos con que el Consejo de Estado acompañó el proyecto que vino a ser la Ley 167 de 1941, refiriéndose a la Ley de 1918, se dice que "la jurisprudencia del Consejo expuesta en diversos fallos,

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA

unas veces reconoce en aquél fenómeno una ocupación de hecho, y otras una expropiación, sin que falte el caso en que la califique de expropiación de hecho. También la Corte Suprema de Justicia, en muchas doctrinas, ve en el hecho de que se trata un caso de expropiación especial".

"Según los términos de la exposición de motivos, se pensó que quitándole a la figura jurídica consagrada en la ley de 1918 el nombre de expropiación, aunque se conservara la sustancia de ella, el fenómeno en sí mismo habría de variar, visto a la luz de los principios constitucionales correspondientes. Avanzando más, en la misma exposición de motivos se trata de justificar la disposición del art. 269, equivalente al lo. de la Ley de 1918, diciendo que "Por ser frecuente en la práctica administrativa el caso de que los trabajos públicos de grande interés se paralicen o suspendan mientras se cumple el proceso judicial de la expropiación o se adquiere la propiedad del inmueble que se necesita, lo que entraña un grave perjuicio para los intereses sociales, se explica suficientemente que la ley prevenga la posibilidad de las ocupaciones de hecho o de daños y la forma adecuada para repararlos por medio de procedimientos rápidos.

"Tal como en la práctica se ha dado aplicación al citado artículo 269, acaso inspirándose las autoridades administrativas en el pasaje transcrito de la exposición de motivos, en el que se contempla un modo de pro

codar el estado para adquirir la propiedad privada, distinto del predeterminado por la Constitución Nacional. El artículo 269 contiene, en verdad, una implícita permisión a la inobservancia de la norma constitucional - contenida en los artículos 30 y 33 de la Carta. Las leyes que reglamentan la expropiación regular, por el contrario, son una explícita constricción a la observancia de la misma norma constitucional.

"La ocupación de la propiedad privada por vías de hecho, con ocasión de trabajos públicos, que produce como resultado su anexión al patrimonio público "desposeyendo definitivamente a su legítimo dueño", es en sí mismo un acto irregular expresamente prohibido por la Carta en sus artículos 30 y 33, según los cuales, aún en tiempo de guerra, la propiedad inmueble "sólo puede ser temporalmente ocupada" y cuando por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, ella deba incorporarse al patrimonio público, es indispensable el trámite legal previo, que brinda a la administración medios expeditos, en casos de urgencia, para entrar en inmediata posesión del inmueble.

"Excepcionalmente, en caso de guerra, puede no ser previa la indemnización, pero aún entonces es necesario que la expropiación sea decretada. Sin mediar ésta, la ocupación de la propiedad inmueble sólo puede ser temporal. Es, pues, manifiesto en el estatuto el celo por que la propiedad privada no se ocupe de hecho, y tan sólo permita que ello se haga transitoriamente durante el estado de guerra.

"Todo esto significa que cuando la ejecución de obras de interés público o social requiere la aplicación a ellas del inmueble de propiedad particular es indispensable que preceda la expropiación. El artículo 269 consagra un modo de constreñir al propietario para que haga en favor de la administración la transferencia de su propiedad, "otorgando el correspondiente título traslativo de dominio" como secuela de una forma de posesión permanente, expresamente prohibida por la Carta, y mediante un juicio ante el contencioso administrativo y pago posterior, con violación de la garantía de la expropiación por sentencia judicial e indemnización previas.

"Por otra parte, en el fondo, cuando la ocupación de hecho de la propiedad privada de origen, conforme al art. 269 acusado, ala condena en perjuicios a cargo de la administración, entre los cuales perjuicios debe incluirse "el pago de lo que valga la parte ocupada", se contempla la figura, articulada ya en la ley de 1918, que los expositores han llamado expropiación indirecta, no autorizada en derecho colombiano sino prohibida expresamente en él.

"La expropiación por causa de utilidad pública -dice Hauriou- es una operación por la cual el Estado procede a la adquisición forzada, mediante indemnización, de terrenos o edificios que son necesarios para uso público o para los servicios públicos. Hay lugar a distin



guir la expropiación directa, que es el procedimiento organizado expresamente para obtener la expropiación del bien, y la expropiación resultante de procedimientos que no han sido organizados expresamente (vías de hecho) o de eventos fortuitos. La teoría de la expropiación indirecta es la siguiente: todas las veces que de hecho, en el curso de una operación cualquiera, la administración se apodera de un terreno perteneciente a un particular, resultando de ello para el propietario una desposesión a la vez definitiva por parte de la administración, las reclamaciones de indemnización son de la competencia del Poder Judicial" (Droit Administratif, pág. 425. 441).

"Hay expropiación indirecta cuando en el curso de una operación administrativa regular, la administración se apodera del terreno de un particular sin usar el procedimiento de expropiación y sin estar por otra parte, legalmente autorizada para ello, mediante una ocupación definitiva que realiza una desposesión total del particular. Hay pues en primer lugar, una transferencia definitiva de la posesión, que se cumple sin poder legal o reglamentario, es decir, por vía de hecho, y en segundo lugar, una transferencia de propiedad al mismo tiempo que una condena de indemnización hecha por el Tribunal Civil. La expropiación indirecta es una toma de posesión que finaliza, a continuación de una intervención judicial *expos facto*, en una transferencia de propiedad" (Ch. Blavoet, *Des Atteintes a la Propriété Administrative*, p. 459; Mauriou, p. 752; Barthemy, p. 698).

"La expropiación regular, en sí misma, es el fenómeno jurídico en virtud del cual se opera la transferencia de la propiedad privada en favor de la administración, como consecuencia de la primacía del interés público o social sobre el interés particular; mediante la indemnización a que tiene derecho el propietario, según el artículo 30 de la Carta. La indemnización comprende no sólo el valor de la propiedad expropiada, sino "todos los perjuicios que por la expropiación misma se ocasionen en el patrimonio del expropiado en forma que, por una parte, no constituya para él pérdida alguna, ni por otra, sea fuente de ganancia. La indemnización debe reparar en toda su extensión el perjuicio causado al propietario; éste no debe pagársele más ni concedérsele menos que el perjuicio efectivamente sufrido por él". (Sentencia de la Corte Plena. G.J. No. 2140. p. 328).

"El fenómeno jurídico de la expropiación no puede confundirse con el procedimiento para decretarla, que es previo en la expropiación regular, y ex post facto en la indirecta, como consecuencia del principio fundamental según el cual ningún acto individual del Estado es posible si carece de fundamento legal. En uno y otro procedimiento se ventilan o discuten cuestiones de fondo: el dominio del expropiado, el valor de la indemnización en la expropiación indirecta, y además, las circunstancias determinantes de la primacía del público, en el caso concreto del propietario, en la expropiación regular.



"La expropiación, como procedimiento, es un acto complejo que se desarrolla en diversos períodos: el primero de estos es la declaración legislativa, abstracta, general, impersonal, que consagra la primacía del interés general, que da asidero y base legal al segundo período: mediante la cual ésta decide adquirir los bienes necesarios para la obra que dio origen a la declaración de utilidad pública.

"La función jurisdiccional del Estado, no se ejerce sino en los períodos subsiguientes, para decretar la expropiación misma, o sea, la transferencia forzosa de la propiedad y establecer el cuantúm de la indemnización a que tiene derecho el propietario. La calidad intrínseca del acto de jurisdicción no se establece, científicamente hablando, sino por la naturaleza del derecho que está en juego en el procedimiento de la expropiación.

"Se observa en primer lugar, que la administración, aún cuando haya sido hecha por la ley la declaración de utilidad pública, no tiene necesariamente que acudir al procedimiento coactivo de la expropiación. Utiliza este procedimiento cuando el propietario, por cualquier circunstancia, no consiente voluntariamente en el traspaso de la propiedad, bien porque de él se pretenda más de lo que él crea justo, bien porque haya desacuerdo en el monto de la prestación que deba recibir como equivalente, de parte de la administración. Pero si el acuerdo se produce o a él se llega entre la administración y el propietario, queda por lo mismo descartado el procedimiento expropiador y el acto de transfe-

cia de la propiedad se realiza mediante un contrato puro y simple de compraventa civil, en que para nada interviene siquiera la noción de ser-vicio público.

"La cuestión sustancial, de fondo, no cambia el hecho de que, a falta de acuerdo entre la administración y el propietario, deba aquélla acudir al procedimiento jurisdiccional para obtener el mismo resultado del contrato: la transferencia de la propiedad mediante el pago de la indemnización correspondiente. Sólo que en este caso, la prestación conmutativa a cargo de la administración no juega como precio de la cosa adquirida, sino como indemnización, de todos los perjuicios que se causan al propietario.

"Para constituir el dominio público -dice Bonnard- la administración puede adquirir propiedades privadas por los procedimientos ordinarios. Pero estos procedimientos basados en el consentimiento del particular, son a veces insuficientes, porque la administración puede encontrarse frente a la negativa del particular, aunque ella tenga necesidad y a veces urgencia de la adquisición. Ha habido pues, necesidad de establecer en favor del dominio público, modos especiales de adquisición que tienen como características comportar una cesión forzada de la propiedad privada.

"Se puede definir la expropiación como un acto por el cual el Estado impone a un particular la cesión de una propiedad inmobiliaria con un fin de utilidad pública, mediante justa y previa indemnización y según un pro-

cedimiento especial.

"Se encuentra en ella, como en el contrato de venta, una transferencia de propiedad y un precio pagado. Pero la diferencia con la venta consiste en que la transferencia de la propiedad no es voluntaria y en que el precio no es libremente acordado sino impuesto al particular.

"La expropiación constituye un ataque grave a la propiedad privada. Así ella ha sido organizada siguiendo un procedimiento destinado a asegurar fuertes garantías a la propiedad privada, de manera de evitar los abusos. La protección esencial resulta de la intervención de las autoridades judiciales en este procedimiento (Droit Public. p. 294. Droit Administratif. p. 499 y ss.).

"De la misma naturaleza sustantiva del derecho de cuya transferencia se trata, que es el dominio, se desprende que el procedimiento de la expropiación no constituye una función administrativa, atribuida impropriamente a la justicia ordinaria, sino el ejercicio de una verdadera función jurisdiccional en que no está en juego, no se cuestiona o discute la legalidad o ilegalidad del acto concreto del Gobierno que ordena proceder a la expropiación, para mantenerlo, anularlo o modificarlo. El objeto del procedimiento y consecuentemente, la naturaleza de la función se hallan lógicamente y necesariamente determinados por la calidad del derecho sustantivo en juego: la propiedad privada, de la cual

se admite sin disidencias de opinión, que la justicia ordinaria es su guardián frente a todo posible ataque de parte de la administración pública.

"En Francia, cuyo derecho civil y administrativo es la fuente próxima e inmediata del derecho colombiano en ambas materias, "Los Tribunales Judiciales, lo mismo que el Consejo de Estado y los Tribunales de Conflictos, declararon a lo largo del siglo XIX que la autoridad judicial es competente para conocer de las acciones de daños y perjuicios intentada por los particulares, sea en razón de daños de toda clase causados en forma permanente a su propiedad, es decir, provocando "una modificación perpetua de la propiedad"; sea más tarde, bajo la influencia del Consejo de Estado y del Primer Tribunal de Conflictos, en razón sólo de la aprehensión por la administración de toda o parte de una propiedad, de una toma de posesión y de una ocupación, aún temporal, de una propiedad, a condición de que ella constituya para el particular una desposesión efectiva de toda o parte de su propiedad". Finalmente, el Tribunal de Conflictos en 1940 (Arret Scheneider & Ca.) consagró inequívoca y formalmente el principio básico en las jurisdicciones anteriores, de que "la protección de la propiedad privada entra esencialmente en las atribuciones de la autoridad judicial", (Chapus, Responsabilité Publique et Responsabilité Privé, p.158-161).

"Por otra parte, el dominio del expropiado, sea en la expropiación regular o en la acción del artículo 269,

no ejerce en la litis función del presupuesto procesal, sino de presupuesto de la acción, según la diferencia que entre las dos nociones ha señalado reiteradamente la Corte, a saber:

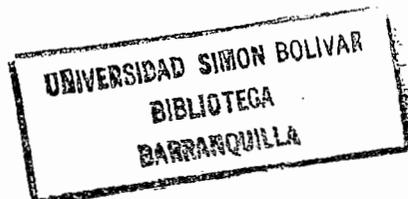
"Los presupuestos procesales no son otra cosa que las condiciones necesarias para que se forme válidamente la relación jurídico-procesal, de modo que se encuentren surtidos los requisitos previos que permitan al juzgador resolver el litigio en forma bien sea favorable o bien desfavorable a las súplicas del libelo inicial del procedimiento. Mientras que la legitimación en causa atiende a que el sentenciador puede proveer en sentido -favorable a lo pedido en la demanda, por ser el actor titular verdadero de la acción propuesta y el demandado la propia persona contra la cual es concedida la acción por las normas jurídicas. Sin la titularidad así entendida es posible que la acción prospere (legitimatio ad causam) aunque para el fallo adverso se entienden plenamente reunidos los presupuestos procesales esto es: a) demanda formalmente admisible, b) competencia del juzgador; c) capacidad para ser parte, esto es, capacidad general en derecho; y d) capacidad para obrar procesalmente, o sea capacidad de ejercicio (legitimatio ad procesum) (Gaceta Judicial No. 2147, p. 924).

"Así en el caso del artículo 269 acusado, son estos los presupuestos de la acción: que el actor, como en la acción reivindicatoria, sea el verdadero propietario y que la administración sea poseedora de la cosa. Porque

si bien es cierto que la administración no se ampara o no debe ampararse en la presunción de propiedad que se deriva de la posesión actual, no es menos cierto que a falta de la plena prueba de propiedad en el actor, la sentencia deba ser absolutoria, de la misma manera que en la acción de dominio. La única diferencia entre la acción reivindicatoria y la consagrada en el citado art. 269, está en que no se pide la restitución, sino el resarcimiento de perjuicios en toda la extensión que comporta el concepto de expropiación, como ya se ha visto.

"Siendo esto así, tratándose de una acción ex dominum con motivo de una verdadera expropiación no por irregular e injurídica menos evidente, la "sentencia judicial" que debe decidir esta clase de litigios no puede ser la pronunciada por ninguna jurisdicción especial, sino por la llamada justicia ordinaria. En otros términos: el artículo 30 de la Constitución exige sentencia de la justicia ordinaria en todos los casos de expropiación de la propiedad privada.

"De todo lo expuesto se concluye que el artículo acusado es violatorio de los artículos 30 y 33 de la Constitución, en cuanto, por una parte, permite implícitamente la ocupación definitiva de la propiedad privada por la administración, y por otra, atribuye, lo mismo que los artículos 261 a 268, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento de las acciones por indemnización de perjuicios, por ocupación permanente de la propiedad privada con ocasión de trabajos públicos."



Y este es uno de los motivos que tuvo la parte actora para apelar y que, como se ve no puede prosperar.

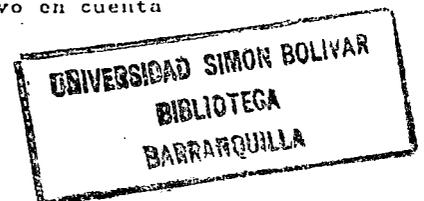
III.- La otra razón del recurso, aparece expuesta en su alegato sustentatorio del recurso, así:

"PRIMERO: Por razones de orden práctico los tres inmuebles invadidos materia de este proceso han sido identificados, tanto en el dictámen pericial, como en mi alegato de conclusión de primera instancia, y en la sentencia, como lotes "rr", "s" y "t", siguiendo con ello la misma numeración de la escritura de propiedad de los terrenos, que obra en el expediente, y los planos anexos al dictámen pericial. Igual identificación se les dá en este alegato.

"Dentro de este proceso está plenamente demostrado que los lotes "rr" y "s" perdieron todo su valor comercial y rentabilidad por haber sido totalmente invadidos por colonos, mientras que, el lote "t", fué invadido parcialmente, por lo que solo su parte ocupada corrió idéntica suerte.

"No obstante, y como adelante veremos, los señores peritos consideraron que la parte no invadida de este último lote "t" también había sufrido una considerable disminución del 50% de su precio y rentabilidad, dada su inmediata vecindad al área ocupada.

"Pues bien, la sentencia condena al Municipio de Barranquilla a indemnizar a la demandante por los perjuicios que le ocasionó la pérdida total de rentabilidad de las áreas ocupadas, pero no tuvo en cuenta



la pérdida del 50% de los frutos del área no invadida del lote "t", pérdida parcial de rentabilidad que también reconoce el dictámen pericial rendido dentro del término probatorio de la primera instancia."

El impugnador se basa en el estudio de los expertos, pero en realidad, en su libelo demandatorio no aparece claro que pretendiera el hipotético lucro de la parte no ocupada pero próximo a la ocupada.

Y no aparece viable tal pretensión, aun estimándola formulada por cuanto con el mismo argumento podrían accionar todos los vecinos a la zona, sin que pueda determinarse francamente, frente al derecho y al estado de derecho, por qué la vecindad de la miseria da derecho a indemnización, en una sociedad mayoritariamente miserable.

No hay prueba ni de la desvalorización del inmueble no ocupado, ni de que haya dejado de producir pues, nada se ha probado que produjera antes de la ocupación vecina.

Y conforme a pruebas traídas al plenario, la razón de la indemnización en forma de lucro cesante, resulta factible precisamente por las posibilidades de negociación con urbanizadores que, en convenio con el Instituto de Crédito Territorial, proyectaban construir allí barrios populares, con cuya vecindad, según puede deducirse de los argumentos del apelante, también debería sentirse incomoda y perjudicada la demandante.

IV.- Por disposición expresa del artículo 134 del

C.C.A., el fallo de primera instancia se encuentra igualmente en consulta por haber declarado una obligación a cargo del municipio de Barranquilla.

Para producir la condena por lucro cesante, en la suma de 388.272.00 mensuales; el á-nuo, razonó así:

"Del dictámen pericial, resultadó de la inspección judicial llevada a cabo el 22 de Septiembre de 1.976, sobre los terrenos invadidos, se llega a la conclusión de que el área ocupada por los invasores es la siguiente, de acuerdo con los lotes invadidos:

"LOTE rr, invadido en su totalidad, en una área de 114.145,58 metros cuadrados.

"LOTE s, invadido en su totalidad, en un área de 15.210 metros cuadrados.

"LOTE t, descontada el área cedida al ministerio de obras públicas, quedó con un área total de 3135.358.25 metros cuadrados, de los cuales se invadió solamente un área de 66.807 metros cuadrados, quedando una área no invadida de 68.551.25 metros cuadrados.

"El área total invadida resulta entonces 196.163.58.

"Si se tiene en cuenta que los señores peritos av-luadores estimaron el valor del metro cuadrado del terreno invadido en 345.00, se tiene que el valor de la totalidad del globo ocupado por los invasores tiene un valor de 38.827.316.10.-

"No sobra observar que aun cuando el dictámen pericial fué objetado por error grave por el señor apoderado del Municipio de Barranquilla, tal objeción no prosperó debido a que el interesado no concurrió a la diligencia de testimonio que solicitó para los señores peritos ni remitió interrogatorio de ninguna especie.-

"Como los señores peritos tasaron los frutos o cánones que han podido producir los lotes, por mes, en un 1% de su avalúo, se tiene que el valor de esos frutos de los lotes ocupados es de CINCUENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (58.272.00) mensuales, a partir del día 8 de Abril de 1.975, fecha en que se ordenó el lanzamiento."

El sentenciador de primera instancia acogió el dictámen pericial, según el cual, basta saber el valor comercial de los lotes, aplicarle una rentabilidad del 1% mensual y ya se tiene la renta dejada de devengar.

Más no es así para la Sala por cuanto si bien cualquier capital trabajado o invertido, debe producir, no pasa lo mismo con la tierra urbana, no construida que, normalmente no produce renta, sino valorización que no puede tenerse en cuenta en este caso en que no se trata de ordenar la adquisición del inmueble.

No hay una sola prueba de que tales inmuebles produjeron renta alguna, pues se parte del supuesto de que se encontraban desocupados, sin cercas, en fin, como típicos



lotes de engorde.

Por lo mismo, no es factible proceder a averiguar su valor comercial para calcular su renta que resulta necesariamente hipotética, irreal. En cambio conocido su valor catastral, valor por el cual está obligado el propietario a declararlo para efectos de impuesto de renta y patrimonio, hay la certeza de que para tales efectos debía declarar una renta presuntiva igual al 8% sobre tal avalúo, según el artículo 11 de la Ley 52 de 1977, subrogatoria del artículo 59 del Decreto-Ley 2248 de 1974.

Al folio 187 del expediente, aparecen los avalúos catastrales de la totalidad de los lotes de "La Luz", pero no coinciden, en su área con los lotes ocupados, según la inspección judicial y el dictámen de los expertos, por lo que habrá de revocarse el fallo consultado y apelado, para condenar en abstracto a efecto de que se compruebe la renta de los lotes ocupados o invadidos, mediante el incidente del artículo 308 del C. de P. C. y sobre las siguientes bases:

a) Valor de la renta real obtenida al momento de la invasión, por concepto de los lotes realmente ocupados para la fecha de la demanda, según prueba dada por todos los medios legales probables.

b) Valor catastral de las zonas realmente ocupadas para la fecha de la demanda y la renta presuntiva liquidada con base en el 8% sobre tal valor.

c) Se tomará la renta mayor así establecida, para



reconocerla desde el 8 de abril de 1975 hasta cuando la ocupación cese o deje de ser propietaria la demandante, sin pasar de \$88.272.00 mensuales. X

C Como el actor pierde el recurso se le condena en costas.

#### COSTAS.

Sobre costas nada dice el C.C.A., por lo que, en cumplimiento su artículo 282, precisa recurrir a las normas que sobre la materia trae el C. de P.C.

Dice el artículo 392 de dicho Código;

"Condena en costas. En todos los procesos se aplicarán las siguientes reglas en materia de costas:

"1 La parte vencida en el proceso, o la que pierda el incidente o el recurso de apelación, casación o revisión que haya propuesto será condenado al pago de costas en favor de la contraria, aunque no haya mediado solicitud. Sin embargo, la Nación, los departamentos, las intendencias, las comisarias y los municipios no serán condenados en costas.

"2: La condena se hará en la sentencia o en el auto que resuelve el incidente o recurso, y se tendrá en cuenta lo dispuesto en el art. 73.

"3 En la sentencia de segundo grado que confirme en todas sus partes la del inferior, se condenará al recurrente en las costas de la segunda instancia.

"4o. Cuando la sentencia de segundo grado revoque to-



talmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

"5º En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

"Cuando fueren dos o más los litigantes que deben pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso, y si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidos por partes iguales entre ellos.

"7º Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos, se le reconocerán los gastos que hubieren sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

"9º Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, pero podrá renunciarse estas después de decretadas, en los casos de desistimiento o transacción."

"Complementa la previsión anterior, el mandato contenido en los artículos 72 y 73 de la misma obra, sobre responsabilidad patrimonial de las partes y sus apoderados, sin perjuicio de la condena en costas siempre que se pierda el juicio, incidente o recurso propuesto.

Y ya frente de la liquidación de costas, estatuye el numeral 2º inciso 2º del artículo 393 del citado Código, que "no habrá lugar a agencias en derecho a favor de la Nación, departamentos, intendencias, comisarías y munici-



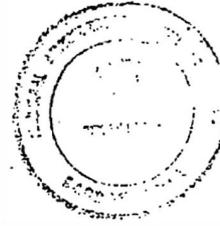
plos cuando haya actuado por conducto de sus representantes constitucionales o legales".

De lo anterior surge con meridiana claridad que la exoneración de las costas está establecida única y exclusivamente en favor de la Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los Municipios y nunca en favor de los particulares que litigan con tales entidades o en favor de las personas de Derecho Público desmembradas de dichas entidades territoriales, a menos que normas especiales les extiendan tales privilegios, con excepción de los establecimientos públicos cuyo régimen jurídico es exclusivo de derecho público y gozan de los mismos privilegios de que goza la entidad territorial de la cual se desmembran, salvo norma legal en contrario (Art.43 Decreto 3130 de 1968)."

Y si bien se justifica, desde tiempos inmemoriales, esa exención en favor de las entidades estatales, por la desprotección administrativa y jurídica en que generalmente actúan y se desenvuelven, que las hizo asimilables a los relativamente incapaces o allieni juris del derecho romano, no se ve ni se intuye qué razones podrían esgrimirse para hacer extensivo tal privilegio en favor de sus adversarios vencidos.

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

REVOCA en todas sus partes el fallo apelado y consultado y, en su lugar, se RESUELVE:



PRIMERA.- El municipio de Barranquilla es administrativamente responsable de los perjuicios materiales sufridos por la señora Rita Alzamora vda. de Mancini, de condiciones civiles conocidas en este proceso, por la falta de cumplimiento de la Resolución de 8 de Abril de 1975 sobre lanzamiento de los invasores del predio "La Luz", situado en la calle 17 entre carreteras 8a. y 15 de Barranquilla.

SEGUNDA.- Dentro del término señalado en el artículo 121 del C.C.A. el Alcalde Municipal de Barranquilla debe dar cumplimiento a la Resolución de lanzamiento de 8 de Abril de 1975 de los invasores del inmueble "La Luz", identificado en este juicio y que no justifiquen legalmente su ocupación.

TERCERA.- Los perjuicios materiales reconocidos en esta sentencia, se liquidarán por el procedimiento del artículo 308 del C. de P.C. y sobre las bases dadas en la parte motiva de esta providencia y sin pasar de \$88.272.00 mensuales.

CUARTA.- Declárase inhibida la Corporación para conocer de la súplica atinente al pago del valor comercial de los lotes invadidos y al correspondiente traspaso de la propiedad al Municipio demandado.-

QUINTA.- Costas del recurso a cargo de la parte de mandante apelante.-

SEXTA.- En firme esta providencia, envíense los autos al Tribunal de origen.





## SALVAMENTO DE VOTO

DOCTOR CARLOS BETANCUR JARAMILLO.-

Ref. Proceso número 2368.-

Ponente: Doctor Jorge Valencia Arango.-

Actor: Rita Alzamora de Mancini.-

Con todo respeto me separo de la decisión anterior, -  
por las razones que brevemente expongo:

a).- El presente asunto no es ni técnica ni jurídica-  
mente un asunto de ocupación permanente. Se hace esta afirmación  
por cuanto buena parte de la motivación se reduce a transcribir =  
una decisión de la Corte que se refiere a este tópico. No puede  
olvidarse que el fenómeno de la ocupación permanente solo se da  
cuando es la administración, en una cualquiera de sus manifesta-  
ciones, la que ocupa la propiedad inmueble por cause o con moti-  
vo de un trabajo público y su conocimiento, luego de la declara-  
toria de inexecutable del 20 de junio de 1.935, corresponde a  
la jurisdicción ordinaria. Porque cuando esa ocupación la hace  
un particular el fenómeno es otro y puede calificarse, inicial-  
mente, como una ocupación de hecho y luego, como una posesión  
material, con las acciones policivas iniciales ( lanzamiento -  
por ocupación de hecho ) o las civiles subsiguientes ( intar-  
dictos posesorios o reivindicatorias ) en cabeza del propieta-  
rio desposeído.

Y no es un asunto de ocupación permanente, no solo  
porque la administración no fué la ocupante, sino porque lo -  
que realmente se presentó fué una falla del servicio de poli-  
cía, tal como acertadamente lo da a entender el Tribunal de -



primera instancia. Las autoridades de Barranquilla, pese a la protección solicitada por los dueños del inmueble, dejaron prosperar, por omisión, los actos de ocupación. Y por esa falla del servicio y solo por eso, resultó comprometida la responsabilidad del citado municipio.

b).- No veo como podrá cumplir el alcalde municipal de Barranquilla la resolución de lanzamiento de 8 de abril de 1.975. Estimo que este funcionario perdió su competencia ( los términos de esa forma policiva de lanzamiento son bastante angustiosos ), ya que por el lapso transcurrido los dueños del inmueble no pueden ejercer sino acciones reivindicatorias ante la jurisdicción ordinaria contra los actuales poseedores, sean estos de buena o mala fé.

c).- Comparto la motivación del Tribunal a-quó, al cuál sí enfocó el problema jurídico en forma adecuada y precisa. No comparto la parte final de la resolutive en donde ordena el cumplimiento, como ahora lo hace esta Corporación, de la resolución de lanzamiento de 8 de abril de 1.975, porque considero que esa medida - como lo dije - no es viable bajo ningún pretexto, ya que la resolución del conflicto es del resorte jurisdiccional ordinario.

d).- Estimo que no debió condenarse en costas. El principio de la igualdad de las partes frente al proceso impone esta negativa, fuera de que quien busca una condena por fallas de la administración tiene derecho a ser indemnizado en toda su extensión; en otros términos, tiene derecho a ser restablecido en su derecho, tal como si los hechos no se hubieran presentado. Es lógico que este equilibrio que se pretende restablecer se rompe si para el efecto no sólo no se condena en costas a la administración vencida,

sino que de contera el demandante tiene que pagarle costas.

Respetuosamente.

*[Handwritten Signature]*  
CARLOS BETANCUR JARAMILLO

Bogotá D.E. junio trece (13) de mil novecientos setenta y nueve (1.979)

COPIADO AL FOLIO 13 TOMO 30

*junio 15/79 entregado a Secretaría*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
Es el copin de...  
tenete fue notificado...  
circunscrito  
Bogotá D.E. 31 JUNIO 1979

CONSEJO DE ESTADO  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
SECRETARIA SECCION No. \_\_\_\_\_  
En Bogotá a 18 JUN. 1979 notifico a  
Sr. Secy del Consejo de Estado, la providencia  
anterior. Inpuesto firma.

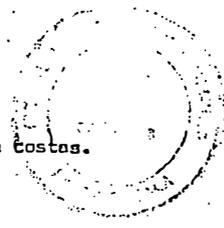
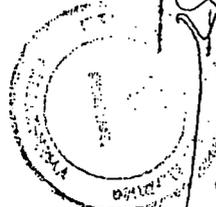
*[Handwritten Signature]*  
*[Handwritten Signature]*

CONSEJO DE ESTADO  
Sala de lo Contencioso Administrativo  
SECRETARIA SECCION No. \_\_\_\_\_  
Por notación en ET-CC notifico a las partes la  
providencia anterior hoy 19 JUN. 1979 a las 8 A.M.

CERTIFICO: Para notificar a las partes la anterior providencia en  
19 JUN. 1979 en lugar público a  
Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo  
y, por el término de cinco (5) días hábiles, hoy 25 JUN. 1979  
de la tarde.

El Secretario

*[Handwritten Signature]*



UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA JURÍDICA  
FRANCISCO DE PAULA SANTANA  
DIRECCIÓN

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR  
BIBLIOTECA  
BARRANQUILLA