

## **ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / FALLA DEL SERVICIO – Omisión / LANZAMIENTO POR OCUPACIÓN DE HECHO – Personas indeterminadas**

[D]e [las] pruebas se deduce que, por solicitud del actor, la inspección de Policía CDV programó la diligencia de desalojo en 4 ocasiones, esto es, para el 10 de febrero de 2009, para el 26 de agosto de 2009, para el 16 de octubre de 2009 y para el 29 de enero de 2010; sin embargo, ella no se llevó a cabo [...] De ahí en adelante el actor presentó varias peticiones al municipio en el mismo sentido de realizar el desalojo (23 de abril de 2010 y el 21 de junio de 2010), a lo cual le respondieron, primero, que no podía fijarse nueva fecha sino hasta que pasaran las elecciones y, luego, lo mismo de las veces anteriores, esto es, que la inspección de policía tenía voluntad de llevar a cabo la diligencia, pero que el actor era quien tenía la obligación de aportar los medios necesarios para ello. De lo expuesto se evidencia que, en las 4 ocasiones relatadas, la diligencia dejó de realizarse, en los términos de la Inspección de Policía y de la Secretaría de Gobierno del municipio, porque el demandante no proporcionó los medios logísticos para el efecto, de donde se impone establecer si el actor se encontraba en la obligación de poner a disposición del ESMAD de la Policía Nacional los buses y la gasolina para transportar a 150 agentes de una ciudad a otra, además de la alimentación e hidratación que todos ellos requerían durante la realización de la diligencia de lanzamiento [...] [E]ncuentra la Sala que el artículo 125 del Código Nacional de Policía vigente para la época de los hechos (decreto ley 1355 de 1970) disponía que la policía podía intervenir para evitar la perturbación del derecho de posesión o mera tenencia sobre los bienes y que, cuando ese derecho se hubiera vulnerado, la misma autoridad podía intervenir para restablecerlo y preservarlo, para lo cual el artículo 19 de dicha norma dispuso también que aquélla podía adoptar las decisiones correspondientes, tales como el desalojo tendiente a recuperar el inmueble, como en el presente caso ocurrió con la expedición de la resolución 2636, proferida el 25 de noviembre de 2008 por el Alcalde de Valledupar [...] Si bien es cierto la inspección de policía CDV fijó fecha para la realización de la diligencia en 4 oportunidades y citó al actor y a las autoridades municipales a las reuniones previas para coordinarla, lo cierto es que su actuación se limitó a eso, pues dichas reuniones fueron infructuosas al no gestionarse los medios logísticos requeridos por la Policía Nacional para llevarla a cabo, con la finalidad de que el querellante recuperara su inmueble, sino que dicha Inspección y la Secretaría de Gobierno municipal le trasladaron al actor la carga de proporcionar todos los medios necesarios para ello [...] [A]dvierte la Sala que no podía el Alcalde de Valledupar, como jefe de la Policía de esa localidad, conforme lo dispone el artículo 39 del Código de Policía (decreto 1355 de 1970) “Los Alcaldes ... son jefes de policía en el Municipio”, exigir a un ciudadano que buscaba recuperar su predio a través de una querrela policiva, proveer los buses y la gasolina para transportar a 150 agentes del escuadrón antidisturbios de la Policía Nacional de una ciudad a otra, la alimentación y la hidratación que todos ellos requerían durante la realización de la diligencia de lanzamiento, cuando ni siquiera demostró haber adelantado alguna gestión administrativa o de coordinación con la Policía de la localidad que dirigía, ni con alguna otra autoridad para llevarla a feliz término [...] [E]l municipio de Valledupar omitió hacer el lanzamiento decretado en la resolución 2636 de 2008, proferida por el Alcalde

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1355 DE 1970 – ARTÍCULO 125 / CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 389

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con la querrela policiva por ocupación de hecho, cita sentencia de la Corte Constitucional T-844 de 2003

## **INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS / PERJUICIO MATERIAL / ERROR EN EL PERITAJE**

[A]dvierde la Sala que, como el perito arribó a la conclusión de que el valor del metro cuadrado del lote ocupado era de \$43.000 según “consultas a personas conocedoras del tema como son: Maestros (sic) de Obra (sic) y por conocimiento propio” , resulta evidente que dicha conclusión carece de sustento y lleva a la Sala a apartarse de la misma, como quiera que no tuvo en cuenta las fuentes especializadas para este tipo de información, como lo son la Lonja de Propiedad Raíz de la localidad, Camacol y catastro y porque tampoco anexó los soportes, ni las pruebas en las que se fundamentó, ni hizo siquiera un promedio del valor del metro cuadrado en lugares aledaños a la ocupación. En cambio, conforme lo indicó el actor en su recurso de apelación, obra en el expediente el concepto sobre el valor del metro cuadrado del mencionado lote, emitido por la Lonja de Propiedad Raíz del Cesar, en el que consta que éste tiene un valor de \$60.000, determinado “en función de la investigación exhaustiva de mercado realizada para terrenos similares y contrastantes en la ciudad”. Lonja explicó, además, la manera cómo realizó la investigación de mercado. De lo anterior se deriva que el estudio de esta última entidad es serio, bien fundamentado y emitido por una institución especializada en el tema, razones suficientes para otorgarle credibilidad [...] [R]especto de los \$21'972.482 reconocidos por el Tribunal (\$10'898.082 por concepto de los materiales requeridos para cercar el lote -madrinas, alambres y grapas- e instalación y \$11'074.400 de los materiales requeridos para la construcción de un corral para el manejo de ganado) [...] [R]esulta necesario ajustar el primero de los montos relacionados (\$10'898.082 por los materiales requeridos para cercar el lote -madrinas, alambres y grapas- y su instalación), pues este cálculo se hizo para la totalidad de la propiedad del actor (que comprende 15.061,84 metros cuadrados) y no sobre los 3.478,62 del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612 al que se limitó el estudio de este caso desde la consideración previa; así, como este último corresponde al 23,09% del primero.

### **LUCRO CESANTE / DAÑO EMERGENTE – No probado**

[E]ncuentra la Sala que la sentencia de primera instancia condenó al municipio de Valledupar a pagar a favor del demandante \$5.000.000 por concepto de lucro cesante, por la pérdida de 3 semovientes que le fueron hurtados del predio, con ocasión de la ocupación; no obstante, aclara la Sala que este perjuicio corresponde al daño emergente y no al lucro cesante, como lo indicó el Tribunal en la sentencia recurrida [...] [E]ncuentra la Sala que dicha pérdida se acreditó con los testimonios mencionados en la página anterior , pero no existe prueba del valor de los semovientes hurtados, como quiera que la única información que aparece al respecto reposa en la denuncia interpuesta ante la Fiscalía de Valledupar (el 1º de abril de 2009) por el actor, la cual no constituye la prueba idónea para acreditar dicho perjuicio, razón por la cual se impone su negativa.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 20001-23-31-000-2010-00178-01(45512)**

**Actor: JOSÉ LUIS GUERRA OÑATE**

**Demandado: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR**

**Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 24 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en la que se decidió:

**“PRIMERO: DECLARAR** administrativa y patrimonialmente responsable al **MUNICIPIO DE VALLEDUPAR** por la conducta omisiva de no haber efectuado el lanzamiento de las personas indeterminadas que invadieron el lote de propiedad del señor JOSÉ LUIS GUERRA OÑATE, por las razones expuestas.

**“SEGUNDO:** Como consecuencia de la declaración anterior, **CONDENAR** al **MUNICIPIO DE VALLEDUPAR** a pagar al demandante por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente la suma de **SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES VEINTE (sic) SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON VEINTISIETE CENTAVOS (\$686.026.756.27)**.

**“TERCERO:** Asimismo, **CONDENAR** al **MUNICIPIO DE VALLEDUPAR** a pagar al demandante por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante consolidado la suma de **CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000)**.

**“CUARTO:** Antes o al momento de realizar el pago de la condena impuesta en esta providencia, el demandante deberá transferir el dominio del lote objeto de este proceso, al Municipio (sic) de Valledupar.

**“QUINTO:** Negar las demás súplicas de la demanda.

**“SEXTO:** Sin costas”<sup>1</sup>.

## **I. ANTECEDENTES**

1. El 13 de mayo de 2010, el señor José Luis Guerra Oñate, actuando en nombre propio, a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitó que se declarara la responsabilidad patrimonial del municipio de Valledupar por los perjuicios derivados de la omisión de llevar a cabo la orden de desalojo decretada por la Alcaldía, mediante la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, en el marco de

---

<sup>1</sup> Folios 414 y 415 del cuaderno principal.

querrela policiva por ocupación de hecho que promovió en contra de personas indeterminadas en un lote de su propiedad.

Solicitó que, en consecuencia, se condenara a pagarle, por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la suma de \$600'000.000 y, por lucro cesante, \$43'610.000, con sus respectivos intereses.

2. Como fundamento de sus pretensiones, narra la demanda que, desde enero de 2002, el señor José Luis Guerra Oñate es el propietario del lote de 15.061,84 metros cuadrados, ubicado en las manzanas 36, 44, 52 y 69 del Pozo de Moritos, en la ciudadela 450 años de la ciudad de Valledupar, identificado con en el folio de matrícula inmobiliaria 190-91146 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de esa ciudad, en la que se inscribió la respectiva escritura de compraventa 48, suscrita el 15 de enero de ese mismo año.

El 3 de noviembre de 2008, un grupo de personas sin identificar ocupó dicho terreno, valiéndose de actos violentos tales como la destrucción de cercas, corrales y muros, así como del desalojo de unos semovientes (ganado vacuno) que se encontraban en el lugar.

Con ocasión de lo anterior, el 5 de noviembre siguiente el propietario formuló una querrela policiva ante la alcaldía de la localidad, con el fin de obtener el lanzamiento de dichas personas por ocupación de hecho.

Mediante la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, el alcalde de Valledupar admitió la mencionada querrela y decretó el lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas que ocuparon el inmueble del demandante, para lo cual comisionó al inspector de Policía, quien debía fijar fecha y hora para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento.

Ante las solicitudes del demandante, el inspector de Policía se ha limitado a informar que la diligencia no se ha realizado porque el demandante se ha mostrado negligente al no aportar los medios logísticos para su realización.

Transcurridos 18 meses y sin justificación, el municipio –dice la demanda- no ha llevado a cabo dicha diligencia, lo cual configura una grave omisión de su deber legal y constitucional y ha ocasionado el incremento de la invasión en el predio del actor, pues ha aumentado el número de viviendas construidas en él (folios 57 a 59 del cuaderno 1).

3. La demanda fue admitida mediante auto del 29 de julio de 2010, providencia notificada en debida forma a la parte demandada y al Ministerio Público (folios 75 y 80 del cuaderno 1).

4. La apoderada del municipio se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en que no ocasionó perjuicios de ningún tipo al demandante, pues la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, decretada dentro del proceso de querrela policiva promovido por dicho señor, había sido programada para el 10 de febrero de 2009 y fue el propio actor quien solicitó su aplazamiento, hasta cuando se le respondiera una petición que había elevado al Comandante del ESMAD con el fin de que le proporcionara la logística para la realización de la misma.

Dijo que el demandante estaba en la obligación de pagar los gastos que se causaran con la práctica de dicha diligencia y, cuando se le requirió para que proporcionara los medios necesarios para llevarla a cabo, dicho señor se mostró renuente, pues su intención siempre fue que el municipio le comprara el lote o se lo permutara por otro.

Aseguró que no hay certeza de los perjuicios reclamados, puesto que no se probó que el señor Guerra Oñate destinaba su propiedad a pastar o criar ganado vacuno y tampoco cuáles eran las ganancias que presuntamente percibía por cuenta de dicha actividad.

Propuso la excepción de *“inexistencia de causalidad entre el hecho y el daño”*, pues no se demostró cuáles fueron los “daños” materiales sufridos por la falta de realización de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho (folios 82 a 88 del cuaderno 1).

5. Mediante auto del 21 de octubre de 2010 se abrió el proceso a pruebas y, el 30 de junio de 2011, se corrió traslado para alegar de conclusión y rendir concepto (folios 164, 165 del cuaderno 1 y 352 del cuaderno 2).

6. En el término del traslado para presentar alegatos de conclusión:

6.1. El apoderado de la parte demandante reiteró lo expuesto en la demanda y agregó que José Luis Guerra Oñate fue privado de la posesión material de un predio de su propiedad por parte de personas indeterminadas y que parte del mismo fue destruido, concretamente, donde tenía un ordeño de ganado vacuno, con lo que se le privó de percibir los ingresos por la producción de leche, de los que derivaba su sustento y el de su familia.

Dijo que la conducta negligente y omisiva del municipio de Valledupar le generó un daño que debe ser reparado, pues dejó transcurrir más de 30 meses sin darle cumplimiento a la orden policiva contenida en la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, expedida por el Alcalde de esa localidad.

Dijo que el hecho de que el municipio le exigiera al demandante la consecución de un buldócer, de un bus para transportar al escuadrón móvil antidisturbios al lugar de la diligencia, así como de la alimentación e hidratación de los 130 hombres que lo integraban, representa la imposición de una carga desmedida que aquél no estaba obligado a soportar, como quiera que el mencionado predio se ubica en el casco urbano del municipio de Valledupar y esa exigencia deviene de la interpretación equivocada de las normas en las que el Secretario de Gobierno Municipal fundó sus requerimientos.

Aseguró también que el demandante sí se presentó el “26 de agosto” en la oficina del inspector de policía para llevar a cabo la diligencia que este último había programado, pero fue éste quien no asistió (folios 356 a 362 del cuaderno 2).

6.2. El apoderado del municipio reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda (folios 363 a 368 del cuaderno 2).

6.3. El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal (folio 375 del cuaderno 2).

## **II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.**

La sentencia del 24 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, declaró al municipio de Valledupar patrimonialmente responsable por los perjuicios derivados de la falla del servicio consistente en la omisión de llevar a cabo la diligencia de lanzamiento de las personas indeterminadas que invadieron el lote de propiedad del demandante, es decir, de darle cumplimiento a lo ordenado en la resolución 2636 de 2008.

Lo anterior, en virtud de que se acreditó que el demandante interpuso una querrela policiva ante la alcaldía de Valledupar y luego de que esta última profirió la resolución de desalojo de los invasores, éste no se llevó a cabo por falta de los medios logísticos para su realización, aun cuando el ente territorial estaba en la obligación de proteger la vida, honra y bienes de las personas, como función social del Estado.

No obstante, para evadir dichas obligaciones, el municipio le trasladó al demandante la obligación de cancelar los costos de alquiler de la maquinaria especial, de traslado de los agentes del grupo especial antimotines y de la alimentación e hidratación de éstos, lo cual ocasionaba unos costos excesivos para dicho señor que, en efecto, no pudo sufragar (folios 395 a 415 del cuaderno principal).

### III. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

1. En el término dispuesto por la ley, la apoderada del municipio de Valledupar interpuso recurso de apelación, con fundamento en que no ocasionó perjuicios materiales “ni morales” al señor José Luis Guerra Oñate con el aplazamiento de la diligencia de lanzamiento decretada mediante la resolución 2636 de 2008, en el marco de la querrela policiva que dicho señor inició en contra de las personas indeterminadas que invadieron el predio de su propiedad.

Dijo que aquélla había sido programada para el 10 de febrero de 2009 a partir de las 7 a.m., pero, en vista de que no estaba lista la logística de la diligencia, el propio querellante solicitó su aplazamiento.

Dijo también que fueron hechos ajenos a la administración los que impidieron la realización de la diligencia, como quiera que el Comandante del ESMAD manifestó que, para tal efecto, necesitaba un bus que trasladara un escuadrón móvil antidisturbios al sitio en que debía realizarse, así como la alimentación e hidratación de los 130 hombres que lo conformaban, durante el tiempo que ella durara.

Sostuvo que el demandante mostró una conducta evasiva, pues, cuando se le requirió para que proporcionara los medios necesarios para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación, no los aportó. Advirtió que la intención de dicho señor no era recuperar el predio ocupado, sino que el municipio se lo comprara o permutara.

Aseguró que realizó las actuaciones administrativas que estaba obligado a cumplir, por lo que no hacer la diligencia no obedeció a ninguna omisión de su parte, sino a la falta de fuerza policiva que la acompañara porque, en todo caso, quien tenía a su cargo la conservación del orden público y su restablecimiento cuando se hubiera turbado era la Policía Nacional (folios 417 a 420 del cuaderno principal).

2. Por su parte, el apoderado del demandante interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia, con el fin de modificar lo relacionado con la liquidación del daño emergente, puesto que, conforme lo dispuso la Lonja de Propiedad Raíz del Cesar, el valor del metro cuadrado de la tierra en ese lugar tenía un valor de \$60.000 y no de \$43.000, como lo dispuso la sentencia recurrida con base en un dictamen pericial; así, consideró que el monto a reconocer por ese concepto no era el de \$638´758.120 sino el de \$891´290.000, resultante de multiplicar \$60.000 –valor del metro cuadrado- por los 14.854,84 metros ocupados (folios 428 y 429 del cuaderno principal).

3. El 12 de septiembre de 2012 se llevó a cabo la audiencia de conciliación ante el Tribunal, la cual fracasó por ausencia de acuerdo conciliatorio entre las partes (folio 435 del cuaderno principal).

#### **IV. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA**

El 20 de septiembre de 2012, el Tribunal concedió los recursos de apelación y, el 19 de noviembre del mismo año, esta Corporación los admitió (folios 475 y 481 del cuaderno principal).

En el término del traslado común para presentar alegatos de conclusión:

1. La parte demandante reiteró lo expuesto en las demás etapas procesales (folios 484 a 486 del cuaderno principal).
2. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 487 del cuaderno principal).

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **1. Competencia**

Las normas de asignación de competencia que rigen la actuación se encuentran previstas en la ley 446 de 1998, de allí que, para que el asunto pueda ser tramitado en segunda instancia, la cuantía del proceso debe exceder de \$257'500.000<sup>2</sup>. Como quiera que la sumatoria de las pretensiones corresponde a la suma de \$643'610.000, esta Corporación es competente para conocer del recurso interpuesto.

##### **2. Ejercicio oportuno de la acción**

Lo pretendido en este caso es la reparación de los perjuicios derivados de la falla del servicio consistente en la omisión de la realización de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho en contra de personas indeterminadas, decretada mediante resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008.

Así, el término de caducidad comienza a contarse desde esta última fecha, de modo que la demanda podía presentarse hasta el 26 de noviembre de 2010 y, como la misma se interpuso el 13 de mayo de ese año, sucedió en tiempo.

---

<sup>2</sup> En virtud de que en la fecha de presentación de la demanda (13 de mayo de 2010) era necesario que la sumatoria de las pretensiones superara los 500 salarios mínimos legales, es decir, \$257'500.000, valor que se obtiene de multiplicar el valor del salario mínimo de 2010 (\$515.000), por 500.

### 3. Legitimación en la causa por activa

Con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612<sup>3</sup>, el señor José Luis Guerra Oñate (aquí demandante) acreditó ser el propietario del predio ocupado por personas indeterminadas al que hace referencia la resolución 2636 de 2008, proferida por la alcaldía de Valledupar, de modo que se encuentra legitimado en la causa por activa, pues, conforme lo dispuso la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia de unificación del 13 de mayo de 2014 (exp. 23.128), dicho documento es idóneo para acreditar esa condición:

*“... la inscripción o el registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituye prueba suficiente para acreditar el derecho de dominio, en especial cuando se pretenda demostrar este derecho en un proceso judicial que se tramite ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para efectos de tener por verificada la legitimación en la causa por activa en aquellos eventos en que se acuda al proceso en calidad de propietario sobre un bien inmueble, respecto del cual se fundamenten las pretensiones de la demanda”.*

### 4. Consideración previa

Si bien en el expediente obra la prueba de que el señor José Luis Guerra Oñate es el propietario de los predios identificados con los folios de matrícula inmobiliaria 190-113611<sup>4</sup> (con un área de 11.583,22 metros cuadrados) y 190-113612<sup>5</sup> (con un área de 3.478,62 metros cuadrados), los cuales suman un área total de 15.061,84 metros cuadrados, lo cierto es que la querrela policiva que dio origen a este proceso se inició porque personas indeterminadas se encontraban ocupando únicamente el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612<sup>6</sup>, tanto así que, mediante la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008<sup>7</sup> (de cuyo incumplimiento se deriva la presunta falla en el servicio por la que se demandó), el municipio de Valledupar decretó el lanzamiento por ocupación de hecho de las personas indeterminadas que se encontraban ocupando este específico inmueble (se transcribe como obra en las consideraciones de la misma):

“Que el inmueble presuntamente ocupado se encuentra ubicado en la ciudadela 450 años, el Pozo de Morito de esta ciudad ... distinguido con folio de matrícula inmobiliaria No. 190-113612, de la oficina de registro de instrumento público de Valledupar ...

“(...)”

“Que anexa como prueba para demostrar la propiedad y posesión copia de la escritura pública No. 0048 de fecha 15 de enero del años 2002, de la notaria tercera del Circuito de Valledupar, inscrita en la oficina de registro instrumento público de Valledupar, y folio de matrícula inmobiliaria No. 190-113612...”<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>4</sup> Folio 5 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Folios 14 y 15 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Folios 9 y 10 del cuaderno 1 y 268 y 269 del cuaderno 2.

<sup>8</sup> Folio 9 del cuaderno 1.

Así como en la parte resolutive, indicó (se transcribe como obra en el original):

“ARTICULO SEGUNDO: Decretar el Lanzamiento por Ocupación de Hecho solicitado por ... JOSE LUIS GUERRA OÑATE en contra de PERSONAS INDETERMINADAS, quienes se encuentra ocupando el inmueble urbano ubicado en la ciudad de Valledupar, Departamento del Cesar, en la Ciudadela 450 años, el Pozo de Morito...”<sup>9</sup>

En consecuencia, el análisis de la Sala se limitará a lo relacionado, únicamente, con el predio así identificado, esto es, el que tiene un área de 3.478,62 metros cuadrados.

## 5. El caso concreto

1. El 15 de enero de 2002, el señor José Luis Guerra Oñate adquirió mediante compraventa el inmueble identificado en el folio de matrícula inmobiliaria 190-91146, conforme consta en la escritura pública 48 del 15 de enero de 2002<sup>10</sup>, denominado en esta última como *“la parte restante del lote de mayor extensión denominado POZO MORITO, (sic) y que tiene un área aproximada de QUINCE MIL SESENTA Y UN METROS CON OCHENTA Y CUATRO CENTIMETROS CUADRADOS (15.061.84 Mts2) (sic)”*.

Pasados 2 días, esto es, el 17 de enero de 2002, dicha escritura de compraventa se inscribió en el mencionado folio de matrícula inmobiliaria, esto es, el 190-91146 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar<sup>11</sup>.

El 6 de octubre de 2006<sup>12</sup> se registró una división material del mencionado predio, como consecuencia de lo cual se abrieron dos matrículas nuevas, a saber, la 190-113611<sup>13</sup>, correspondiente al inmueble con un área de 11.583,22 metros cuadrados y la 190-113612<sup>14</sup>, que es la del inmueble con un área de 3.478,62 metros cuadrados, los cuales suman los 15.061,84 metros cuadrados del predio inicial, es decir, del que tenía el folio 190-91146.

El 5 de noviembre de 2008<sup>15</sup> el señor José Luis Guerra Oñate le otorgó poder a un abogado para que adelantara, en su nombre y representación, el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas que se encontraban ocupando el predio de su propiedad identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612.

---

<sup>9</sup> Folio 10 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Folios 2 a 4 del cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folios 7 y 8 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Folio 7 (al reverso) del cuaderno 1.

<sup>13</sup> Folio 5 del cuaderno 1.

<sup>14</sup> Folio 6 del cuaderno 1.

<sup>15</sup> Folio 16 del cuaderno 1.

El 6 de noviembre de 2008<sup>16</sup>, dicho abogado inició una querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho ante la Alcaldía de Valledupar, con el fin de que se le restituyera este último inmueble y, para acreditar la propiedad sobre el mismo, aportó el mencionado folio de matrícula inmobiliaria<sup>17</sup>.

El 12 de noviembre siguiente, la alcaldesa encargada ofició al Comandante del Primer Distrito de Policía del Cesar<sup>18</sup> para que se trasladara al sitio de la invasión y realizara el desalojo de personas indeterminadas.

El 25 de noviembre de 2008, el alcalde de Valledupar profirió la resolución 2636<sup>19</sup>, mediante la cual admitió la querrela policiva por ocupación de hecho iniciada por José Luis Guerra Oñate en contra de personas indeterminadas y decretó el lanzamiento por ocupación de hecho de quienes se encontraban ocupando el inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612, ubicado en la ciudadela 450 años, de esa ciudad.

En ese mismo acto administrativo, el alcalde comisionó al inspector de policía C.D.V para la práctica de la diligencia y ordenó notificar y oficiar al Personero Municipal y a la Policía Nacional, para que delegaran funcionarios que acompañaran la realización de la diligencia; en consecuencia, para que se diera cumplimiento a lo ordenado, la Alcaldía envió el despacho comisorio 19 (sin fecha) al mencionado inspector de policía<sup>20</sup>; no obstante, el lanzamiento nunca se realizó.

2. Con lo expuesto hasta aquí se acreditó la ocurrencia del daño que, según la demanda, consistió en la omisión de las autoridades municipales en la práctica de la diligencia de lanzamiento ordenada mediante la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, de lo cual se deriva que, hasta el momento de la interposición de la demanda, el actor no había podido recuperar el inmueble de su propiedad.

Por su parte, en el recurso de apelación, el municipio aseguró que dicha omisión se derivó de la conducta evasiva y negligente del propietario, pues, cuando se le requirió para que proporcionara los medios logísticos necesarios para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación, no los aportó, de modo que fueron factores ajenos a la administración los que impidieron su realización.

---

<sup>16</sup> Folios 14 y 15 del cuaderno 1.

<sup>17</sup> Folios 9 y 15 del cuaderno 1.

<sup>18</sup> Folios 96 y 97 del cuaderno 1 y 296 y 297 del cuaderno 2.

<sup>19</sup> Folios 9 y 10 del cuaderno 1 y 268 y 269 del cuaderno 2.

<sup>20</sup> Folio 11 del cuaderno 1.

Así, procede la Sala a verificar las actuaciones de ambas partes, demandante y municipio, con el fin de establecer cuál fue la participación de cada uno, si la hubo, en la ocurrencia del daño, conforme pasa a exponerse.

El 27 de enero de 2009<sup>21</sup>, el Inspector Urbano de Policía informó al Comandante de Policía del Cesar, al Secretario de Planeación Municipal, al Personero Municipal, al ICBF y a la Defensa Civil, que el 10 de febrero de 2009, a las 6:30 a.m., se llevaría a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho ordenada mediante la resolución 2636 de 2008.

El 2 de febrero siguiente<sup>22</sup>, el actor dirigió una petición al Alcalde, con el fin de *“darle cumplimiento a la resolución 002636 del 25 de Noviembre (sic) del año 2008. Y (sic) apoyarme ese día con un buldózer (sic) ya que no he podido conseguir dicha máquina por la modalidad de trabajo, todos a los que he buscado se me niegan por el peligro que representa ese trabajo”*. También dijo allí: *“Señor Alcalde nuevamente le manifiesto mi voluntad de vender o permutar este lote ya que ha sido invado en tres ocasiones”*.

El día siguiente (3 de febrero de 2009)<sup>23</sup>, el Inspector Urbano de Policía citó al querellante, al Comandante de Policía del Cesar, al Comandante del ESMAD, al Secretario de Planeación Municipal, al Personero Municipal, al Director del ICBF, a la Defensa Civil, al Gerente de Emdupar y al Gerente de Electricaribe a una reunión que se realizaría el 5 de febrero, previa a la diligencia de lanzamiento, con el fin de coordinar su ejecución.

En el acta de la mencionada reunión<sup>24</sup> quedó consignado que *“El querellante ... manifiesta que él en calidad de querellante no le fue posible hasta el momento conseguir una retroexcavadora para llevar a cabo la diligencia de desalojo. Por otro lado le manifiesta la Policía Nacional ESMAD que debe aportar transporte, alimentación, refrigerio para los Agentes (sic) que intervienen en la diligencia, igual que debe suministrar el combustible para la maquinaria a mover. El Señor (sic) Inspector manifiesta que la Inspección (sic) comisionada tiene toda la disponibilidad para llevar a cabo la diligencia”*.

El 9 de febrero siguiente<sup>25</sup> se llevó a cabo otra reunión entre el inspector de Policía y el Comandante del ESMAD, de la que se destaca que *“El Mayor Cardona, (sic) hace los requerimientos de un bus el cual debe ser colocado (sic) en la ciudad de Riohacha al fin de trasladar un Escuadrón Móvil Antidisturbios que esta (sic) ubicado en este sitio y dicho bus deberá trasladalos (sic) hasta dicho lugar, de igual forma la alimentación de 130 hombres e Hidratación (sic) durante el tiempo que dure la diligencia. Acto seguido el señor Mayor*

---

<sup>21</sup> Folio 99 a 102 del cuaderno 1 y 282 y 283 del cuaderno 2.

<sup>22</sup> Folios 29, 30, 109 y 110 del cuaderno 1.

<sup>23</sup> Folios 111 a 119 del cuaderno 1 y 274 a 281 del cuaderno 2.

<sup>24</sup> Folio 120 del cuaderno 1 y 272 del cuaderno 2.

<sup>25</sup> Folio 121 del cuaderno 1 y 271 del cuaderno 2.

*Santa María manifiesta que dada la magnitud de la diligencia y al no contar con el personal suficiente, puesto que fue imposible conseguir los medios logísticos por parte del interesado. (sic) Se considera una nueva fecha para llevarla a cabo. Por otro lado el interesado Manifiesta (sic) que se encuentra en espera que (sic) el señor Alcalde le conteste un derecho de Petición - (sic) para resolver lo de la necesidad de un bulldozer Para (sic) llevar a cabo la diligencia”.*

El 20 de febrero de 2009<sup>26</sup>, el Secretario de Obras Públicas le respondió al actor que la competencia para darle cumplimiento a la resolución 2636 era del Inspector de Policía CDV y, respecto del buldócer, le dijo que no podía atender su solicitud, porque no contaba con tal maquinaria.

Por su parte, 23 de febrero de 2009<sup>27</sup> el Inspector de Policía CDV le dijo que tenía la disponibilidad de realizar la diligencia de lanzamiento ordenada en la mencionada resolución, una vez *“la parte interesada aporte los medios para su realización”* y, respecto del buldócer, dijo que era imposible por cuanto las maquinarias del municipio no se podían prestar, a menos que fuera para realizar una diligencia en un predio propio, de modo que, de hacerlo, incurriría en el delito de peculado por uso en beneficio de un tercero.

El 6 de agosto de 2009<sup>28</sup> el actor presentó una petición al Inspector de Policía CDV, consistente en que llevara a cabo el desalojo de las personas indeterminadas que ocupaban su inmueble, ordenado en la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, para lo cual debía fijar fecha y hora.

El 18 de agosto de 2009<sup>29</sup>, el Inspector de Policía CDV le informó al actor y al Comandante del ESMAD que el 20 de los mismo mes y año se llevaría a cabo una reunión con el fin de coordinar la diligencia de lanzamiento.

El 20 de agosto de 2009<sup>30</sup>, el inspector dejó constancia de que el querellante no asistió a la mencionada reunión y, entonces, la programó para el día siguiente.

En oficio también del 20 de agosto de 2009<sup>31</sup>, en respuesta a una petición, el Inspector de Policía CDV le informó al demandante que se había fijado como fecha para la realización de la diligencia de lanzamiento el 26 de los mismos mes y año, a partir de las 6 a.m.

---

<sup>26</sup> Folio 18 del cuaderno 1.

<sup>27</sup> Folios 19 y 20 del cuaderno 1.

<sup>28</sup> Folio 36 del cuaderno 1 y 254 del cuaderno 2.

<sup>29</sup> Folios 127 y 128 del cuaderno 1 y 258 y 259 del cuaderno 2.

<sup>30</sup> Folio 129 del cuaderno 1 y 260 del cuaderno 2.

<sup>31</sup> Folios 22 y 130 del cuaderno 1.

Obra la copia de las páginas 383 y 384 del libro diario de novedades de la estación de policía del CVD del 26 de agosto de 2009<sup>32</sup>, donde consta que a la hora señalada se presentó el señor José Luis Guerra Oñate, quien *“manifiesta haber tenido una citación con el sr (sic) inspector de policía del CDV ... mencionada citación era a las 06:00 horas y cabe anotar que el señor inspector no se presento (sic) desconociendose (sic) los motivos. (sic) por el (sic) cual (sic) incumplio (sic) la citación ya que era una diligencia de lanzamiento de las personas las cuales le invadieron el lote de su propiedad”*.

El 27 de agosto de 2009<sup>33</sup>, el actor presentó una petición al alcalde de Valledupar, con el fin de que le informara porqué no se realizó la diligencia de lanzamiento programada para el día anterior. El 16 de septiembre de 2009<sup>34</sup>, al responder esta petición, el Inspector de policía CDV le dijo:

“Es absurda y temeraria la solicitud del peticionario, cuando es de su conocimiento que la misma no se ha realizado o llevado a cabo por su negligencia al no aportar los medios logísticos que garanticen la realización de la misma ... Miente el peticionario que este despacho lo haya citado a las 6 de la mañana del día 26 de agosto, por cuanto a él le consta que el día anterior en comunicación telefónica con el Comandante ESMAD, (sic) la no (sic) realización de la diligencia por haber fracasado dos (2) reuniones de fechas 20 y 21 de agosto del presente año, cuyo fin primordial era la coordinación de la realización de la diligencia de lanzamiento a realizar el 26 de agosto de la presente anualidad.

“... señor Peticionario (sic), usted debe propender porque (sic) se le realice la diligencia del lote de su propiedad”.

El 18 de septiembre de 2009<sup>35</sup>, una vez más el actor presentó una petición de fijar fecha y hora para la realización del lanzamiento ordenado por la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008.

El 7 de octubre de 2009<sup>36</sup>, la Inspectora Urbana de Policía informó al Comandante del ESMAD, al Personero Municipal, al Director del ICBF, al Gerente de Emdupar y al Gerente de Electricaribe que el 16 de octubre siguiente se llevaría a cabo la diligencia desalojo.

Al día siguiente (el 8 de octubre de 2009)<sup>37</sup>, la Inspectora de Policía CDV le informó al actor que tenía disponibilidad para llevar a cabo la diligencia el 16 de octubre de 2009 y que él debía aportar los medios necesarios para su realización.

El 26 de octubre de 2009<sup>38</sup> el actor, una vez más, presentó una petición al alcalde de Valledupar, con el fin dar cumplimiento a la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008 o, en su defecto, negociar o permutar el lote.

---

<sup>32</sup> Folios 23 y 24 del cuaderno 1 y 323 a 325 del cuaderno 2.

<sup>33</sup> Folios 35 y 131 del cuaderno 1.

<sup>34</sup> Folios 25, 26, 132 y 133 del cuaderno 1.

<sup>35</sup> Folios 33 y 144 del cuaderno 1 y 253 del cuaderno 2.

<sup>36</sup> Folios 134 a 143 del cuaderno 1.

<sup>37</sup> Folio 34 del cuaderno 1.

Mediante oficio OJ 3090 del 29 de octubre de 2009<sup>39</sup>, la Oficina Asesora Jurídica del municipio le remitió por competencia dicha petición al Secretario de Gobierno Municipal quien, el 18 de noviembre de 2009, le respondió al actor que<sup>40</sup>:

“... se le ha señalado cuales (sic) son los mecanismos legales que se utilizan para que la diligencia se haga efectiva; estos mecanismos son los señalados en el *Artículo (sic) 1 en concordancia con el 389 Numeral (sic) 3 del Código de Procedimiento Civil cuando establece ‘Que si se practica una diligencia fuera del despacho judicial, en los gastos que ocasionen se incluirán el transporte (sic) la alimentación y alojamiento del personal que intervenga en ella’*, lo anterior quiere decir que por tratarse exclusivamente de una diligencia de carácter civil el querellante (sic) en este caso usted señor José Luis, debe aportar los medios a las (sic) que se refieren las normas anteriormente citadas.

“... se le ha explicado suficientemente que debe aportar los medios, (sic) para la realización de la diligencia.

“Por lo tanto la Secretaria (sic) de Gobierno Municipal, con oficio de la fecha solicitará a la inspección del CDV, fije fecha para la practica (sic) de la diligencia de lanzamiento ordenada mediante resolución No. 002636 del 25 de noviembre de del 2008, notificándole a usted, con suficiente anticipación para que usted, (sic) proceda a darle cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1 y 389 del Código de Procediendo Civil, en cuanto se refiere al aporte de los medios” (negrillas y cursivas del original).

También en esa fecha (18 de noviembre de 2009)<sup>41</sup>, el Secretario de Gobierno le solicitó a la Inspectora de Policía CDV fijar nuevamente fecha para la celebración de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho dispuesta por la resolución 2636 de 2008.

El 26 de noviembre de 2009<sup>42</sup>, un vez más, el actor solicitó al Inspector de Policía CDV que fijara fecha para la realización de la diligencia de lanzamiento y, adicionalmente, le solicitó que determinara *“de manera clara y precisa a que (sic) medios se refiere y especificar y cuantificar los valores en dinero, que el suscrito deberá aportar o consignar para el desarrollo de esta diligencia”*.

El 18 de diciembre de 2009<sup>43</sup> la Inspectora de Policía CDV le respondió que se fijaba como fecha para la realización de la diligencia el 29 de enero de 2010 y que, previo a esa fecha, se realizaría una reunión con todos los entes comprometidos en ella, en la que se le informaría *“cuáles son los medios necesarios para la realización de la misma”*.

El 7 de enero de 2010<sup>44</sup>, el actor dirigió una nueva petición al Alcalde, con el fin de que le ordenara a “Gases del Caribe” el desmonte de las redes de gas domiciliario de la manzana 61 de la ciudadela 450 años, ya que esa empresa puso a disposición el servicio de gas sin

---

<sup>38</sup>Folios 147 y 148 del cuaderno 1 y 237 y 238 del cuaderno 2.

<sup>39</sup>Folios 149 del cuaderno 1 y 235 del cuaderno 2.

<sup>40</sup>Folios 27, 28, 152 y 153 del cuaderno 1.

<sup>41</sup>Folios 154 del cuaderno 1 y 231 del cuaderno 2.

<sup>42</sup>Folios 156 y 157 del cuaderno 1 y 229 y 230 del cuaderno 2.

<sup>43</sup>Folios 158 y 159 del cuaderno 1 y 227 y 228 del cuaderno 2.

<sup>44</sup>Folios 160 y 161 del cuaderno 1 y 217 y 218 del cuaderno 2.

tener en cuenta la propiedad del terreno. También solicitó pronunciamiento respecto del aplazamiento reiterado de la diligencia y sobre la inasistencia a una citación de la Procuraduría 47 Judicial Administrativa. Finalmente, reiteró el interés que tenía en la realización de la diligencia.

El 21 de enero de 2010<sup>45</sup>, la Inspectora de Policía CDV citó al querellante, al Comandante del ESMAD, al Personero Municipal, al Director del ICBF, al Gerente de Emdupar, al Gerente de Electricaribe y al Gerente de Gases del Caribe a la reunión de coordinación que se realizaría el 25 de los mismos mes y año.

El 25 de enero de 2010<sup>46</sup>, por su parte, el Secretario de Gobierno del municipio citó al querellante, a la Defensoría del Pueblo, al Comandante del ESMAD, al Personero Municipal, al Director del ICBF, al Gerente de Emdupar y al Gerente de Electricaribe a otra reunión que se realizaría el 28 de los mismos mes y año, también para coordinar la diligencia.

El 28 de enero de 2010<sup>47</sup> se llevó a cabo esta última reunión previa a la diligencia, con la asistencia de las autoridades relacionadas con ésta, en la cual el representante del ESMAD indicó que al día siguiente informaría cuáles eran los medios necesarios para llevarla a cabo, pero no lo hizo (si lo hizo, no hay prueba de ello).

El 15 de febrero de 2010<sup>48</sup>, la Inspectora de Policía CDV citó al actor y al Comandante del ESMAD a la reunión que se realizaría al día siguiente (16 de febrero) a las 3 pm, en la Secretaría de Gobierno Municipal, con el fin de coordinar la diligencia de lanzamiento.

El 18 de febrero de 2010<sup>49</sup>, mediante oficio 073/ESMAD-DECES 29.58, el Comandante Noveno del ESMAD le informó a la Inspectora de Policía CDV que los requerimientos logísticos para la realización de la diligencia de lanzamiento eran los siguientes:

- 03 buses para el personal de apoyo bien sea de la ciudad de Cartagena, Bucaramanga o Barranquilla dependiendo de la disponibilidad de cada escuadrón.
- Disponer de la alimentación para 150 personas desde la noche anterior al desalojo hasta el regreso del personal de apoyo a sus unidades de origen.
- Coordinar la alimentación del personal el día de la diligencia de lanzamiento, desde el desayuno hasta la culminación del servicio, para 500 hombres.
- Contar con 5000 bolsas de agua para hidratación del personal.
- Disponer del combustible necesario para el regreso de los vehículos de apoyo (Camiones (sic) y Tanqueta (sic))”.

---

<sup>45</sup> Folios 220 a 226 del cuaderno 2.

<sup>46</sup> Folios 208 a 215 del cuaderno 2.

<sup>47</sup> Folios 206 y 207 del cuaderno 2.

<sup>48</sup> Folios 204 y 205 del cuaderno 2.

<sup>49</sup> Folio 203 del cuaderno 2.

El 23 de abril de 2010<sup>50</sup>, el actor dirigió una petición más a la Inspectora de Policía CDV, consistente en fijar fecha y hora para la realización del lanzamiento, a lo que el 26 de mayo del mismo año dicha funcionaria le respondió que *“para la escogencia de dicha fecha ha surgido un impase debido a que el señor Capitán Cardona envió un oficio ... donde informa que la fecha para la diligencia de lanzamiento deberá fijarse después de las elecciones por motivos de orden público”*<sup>51</sup>.

El 21 de junio de 2010<sup>52</sup>, el actor dirigió otra petición a la Inspectora de Policía CDV, para que fijara fecha y hora para la realización de la audiencia de lanzamiento. El 23 de los mismos mes y año, dicha funcionaria le respondió que *“siempre ha tenido la voluntad para llevar a cabo dicha diligencia pero no se han aportado los medios necesarios para diligenciarla (sic) por parte del querellante peticionario (sic) no obstante se le oficiara (sic) para llevar a cabo una reunión y nuevamente acordar con los entes comprometidos en esta querella a fin de darle termino (sic) a este desalojo”*<sup>53</sup>.

Pues bien, de estas pruebas se deduce que, por solicitud del actor, la inspección de Policía CDV programó la diligencia de desalojo en 4 ocasiones, esto es, para el 10 de febrero de 2009, para el 26 de agosto de 2009, para el 16 de octubre de 2009 y para el 29 de enero de 2010; sin embargo, ella no se llevó a cabo. Se procede a verificar, entonces, para cada caso, cuáles fueron las razones de que no se hiciera:

**a) La programada para el 10 de febrero de 2009 no se llevó a cabo porque** i) el actor no pudo conseguir la maquinaria requerida, esto es, el buldócer y la retroexcavadora y ii) el ESMAD de la Policía Nacional informó que necesitaba *“transporte, alimentación, refrigerio para los Agentes (sic) que intervienen en la diligencia, igual que debe suministrar el combustible para la maquinaria a mover”*<sup>54</sup>.

Al respecto, recuérdese que en las reuniones para coordinar dicha diligencia, celebradas el 5 y el 9 de febrero de 2009<sup>55</sup>, el Comandante del ESMAD indicó que, dada la magnitud de la diligencia, sus requerimientos eran *“un bus el cual debe ser colocado en la ciudad de Riohacha al fin de trasladar un Escuadrón Móvil Antidisturbios que esta (sic) ubicado en este sitio y dicho bus deberá trasladalos (sic) hasta dicho lugar, de igual forma la alimentación de 130 hombres e Hidratación (sic) durante el tiempo que dure la diligencia”* y, como ello no estaba listo, solicitó programar la diligencia en una nueva fecha, con ocasión también de que el actor estaba a la espera de la respuesta del municipio sobre la maquinaria necesaria.

---

<sup>50</sup> Folio 202 del cuaderno 2.

<sup>51</sup> Folio 201 del cuaderno 2.

<sup>52</sup> Folio 200 del cuaderno 2.

<sup>53</sup> Folio 199 del cuaderno 2.

<sup>54</sup> Folio 120 del cuaderno 1 y 272 del cuaderno 2.

<sup>55</sup> Folios 120, 121 del cuaderno 1 y 271 del cuaderno 2.

Luego, respecto del buldócer, el Secretario de Obras Públicas<sup>56</sup> le respondió al señor Guerra Oñate que no se lo podía proporcionar, porque no contaba con tal maquinaria y el Inspector de Policía CDV<sup>57</sup> le dijo que era imposible, por cuanto las maquinarias del municipio no se podían prestar, a menos que fuera para realizar una diligencia en un predio suyo y que, de hacerlo, incurriría en el delito de peculado por uso en beneficio de un tercero.

No obstante, la inspección le informó que tenía la disponibilidad de realizar la diligencia de lanzamiento ordenada en la mencionada resolución, una vez *“la parte interesada aporte los medios para su realización”*.

**b) La diligencia programada para el 26 de agosto de 2009 no se llevó a cabo, porque** el inspector no se presentó<sup>58</sup>. Ante dicha situación, al día siguiente el actor solicitó al Alcalde de Valledupar que le informara las razones por las cuales no se realizó la diligencia de lanzamiento programada<sup>59</sup>, a lo cual el Inspector de Policía CDV le respondió que *“no se ha realizado o llevado a cabo por su negligencia al no aportar los medios logísticos que garanticen la realización de la misma”*<sup>60</sup>, porque las reuniones previas de coordinación *“fracasaron”* y porque *“usted debe propender porque (sic) se le realice la diligencia del lote de su propiedad”*.

**c) La diligencia programada para el 16 de octubre de 2009<sup>61</sup> no se llevó a cabo, porque** el actor no aportó los medios logísticos necesarios para ello. Si bien la Inspectora de Policía CDV<sup>62</sup> le informó al actor que tenía disponibilidad para llevarla a cabo, él estaba en la obligación de *“aportar los medios necesarios para la realización de dicha diligencia”*. En el mismo sentido, el Secretario de Gobierno Municipal le informó que, como se trataba de una diligencia a realizarse fuera del despacho, el querellante debía cubrir los gastos de transporte, alimentación y alojamiento, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 389 del Código de Procedimiento Civil, a lo cual agregó que *“se le ha explicado suficientemente que debe aportar los medios, (sic) para la realización de la diligencia”*.

Ante dicha situación, el actor, una vez más, presentó peticiones dirigidas al alcalde de Valledupar (el 26 de octubre de 2009<sup>63</sup>) y al Inspector de Policía CDV (el 26 de noviembre

---

<sup>56</sup> Folio 18 del cuaderno 1.

<sup>57</sup> Folios 19 y 20 del cuaderno 1.

<sup>58</sup> Folios 23 y 24 del cuaderno 1 y 323 a 325 del cuaderno 2.

<sup>59</sup> Folios 35 y 131 del cuaderno 1.

<sup>60</sup> Folios 25, 26, 132 y 133 del cuaderno 1.

<sup>61</sup> Folios 134 a 143 del cuaderno 1.

<sup>62</sup> Folio 34 del cuaderno 1.

<sup>63</sup> Folios 147 y 148 del cuaderno 1 y 237 y 238 del cuaderno 2.

de 2009<sup>64</sup>) con el fin de que se diera cumplimiento a la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008 o, en su defecto, se negociara o permutara el lote invadido; adicionalmente, en la última, solicitó que se determinara *“de manera clara y precisa a que (sic) medios se refiere y especificar y cuantificar los valores en dinero, que el suscrito deberá aportar o consignar para el desarrollo de esta diligencia”*.

**d) La diligencia programada para el 29 de enero de 2010 no se llevó a cabo**, pues el representante del ESMAD no indicó cuáles eran los medios necesarios para ello, a pesar de que dijo que lo haría en las reuniones previas de coordinación de la diligencia, citadas por la Inspectora de Policía (para el 25 de enero anterior<sup>65</sup>) y por el Secretario de Gobierno del municipio<sup>66</sup> (para el 28 de los mismos mes y año).

Solo hasta el 18 de febrero de 2010<sup>67</sup>, mediante oficio 073/ESMAD-DECES 29.58, el Comandante Noveno del ESMAD le informó a la Inspectora de Policía CDV que los requerimientos logísticos para la realización de la diligencia de lanzamiento eran: buses, alimentación para 150 hombres desde la noche anterior al desalojo y hasta que regresaran a sus unidades de origen, alimentación para 500 hombres el día de la diligencia, 5000 bolsas de agua para hidratarlos y el combustible necesario para los vehículos de apoyo.

De ahí en adelante el actor presentó varias peticiones al municipio en el mismo sentido de realizar el desalojo (23 de abril de 2010<sup>68</sup> y el 21 de junio de 2010<sup>69</sup>), a lo cual le respondieron, primero, que no podía fijarse nueva fecha sino hasta que pasaran las elecciones<sup>70</sup> y, luego, lo mismo de las veces anteriores, esto es, que la inspección de policía tenía voluntad de llevar a cabo la diligencia, pero que el actor era quien tenía la obligación de aportar los medios necesarios para ello<sup>71</sup>.

De lo expuesto se evidencia que, en las 4 ocasiones relatadas, la diligencia dejó de realizarse, en los términos de la Inspección de Policía y de la Secretaría de Gobierno del municipio, porque el demandante no proporcionó los medios logísticos para el efecto, de donde se impone establecer si el actor se encontraba en la obligación de poner a disposición del ESMAD de la Policía Nacional los buses y la gasolina para transportar a 150 agentes de una ciudad a otra, además de la alimentación e hidratación que todos ellos requerían durante la realización de la diligencia de lanzamiento.

---

<sup>64</sup> Folios 156 y 157 del cuaderno 1 y 229 y 230 del cuaderno 2.

<sup>65</sup> Folios 220 a 226 del cuaderno 2.

<sup>66</sup> Folios 208 a 215 del cuaderno 2.

<sup>67</sup> Folio 203 del cuaderno 2.

<sup>68</sup> Folio 202 del cuaderno 2.

<sup>69</sup> Folio 200 del cuaderno 2.

<sup>70</sup> Folio 201 del cuaderno 2.

<sup>71</sup> Folio 199 del cuaderno 2.

Pues bien, encuentra la Sala que el artículo 125<sup>72</sup> del Código Nacional de Policía vigente para la época de los hechos (decreto ley 1355 de 1970) disponía que la policía podía intervenir para evitar la perturbación del derecho de posesión o mera tenencia sobre los bienes y que, cuando ese derecho se hubiera vulnerado, la misma autoridad podía intervenir para restablecerlo y preservarlo, para lo cual el artículo 19 de dicha norma<sup>73</sup> dispuso también que aquélla podía adoptar las decisiones correspondientes, tales como el desalojo tendiente a recuperar el inmueble, como en el presente caso ocurrió con la expedición de la resolución 2636, proferida el 25 de noviembre de 2008 por el Alcalde de Valledupar.

Al respecto, Corte Constitucional dijo<sup>74</sup>:

*“3.2. Ahora bien, en relación con la querrela policiva por ocupación de hecho, la Corte ha afirmado que la práctica de estos procesos supone celeridad e inmediatez, pues precisamente, la idea es evitar que la perturbación se prolongue. Al respecto, en sentencia T-878 de 1999 se dijo:*

*‘Según la normatividad aplicable a los procesos policivos y que se encuentra contenida en el decreto 1355 de 1970, rigen los principios de economía procesal, celeridad e inmediatez, basados en la urgencia y necesidad de adoptar medidas oportunas y eficaces para proteger los derechos o intereses cuya protección se impetra.*

*‘Ahora bien, uno de los procesos de policía más efectivos es el del lanzamiento por ocupación de hecho, cuyo objetivo es evitar que se perturbe, o que se ponga fin a la perturbación, entre otras situaciones, de la posesión que alguien tenga sobre un bien, de modo que se restablezca y preserve la situación que existía al momento en que ocurrieron los hechos que la motivaron.*

*‘La actuación dentro del referido proceso debe ser lo más diligente posible para que la protección del derecho o del interés transgredido se satisfaga a la mayor brevedad; es por ello que se tramita en única instancia, con el fin de no retardar la expedición y efectividad de las medidas que tiendan a remediar la situación’”*

Pues bien, conforme se mencionó en precedencia, la querrela policiva de lanzamiento contra personas indeterminadas que ocupaban el predio de propiedad de José Luis Guerra Oñate, bien identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612, inició el 6 de noviembre de 2008<sup>75</sup> y su realización se ordenó mediante la resolución 2636 de ese mismo año, proferida por el alcalde de Valledupar.

Si bien es cierto la inspección de policía CDV fijó fecha para la realización de la diligencia en 4 oportunidades y citó al actor y a las autoridades municipales a las reuniones previas para coordinarla, lo cierto es que su actuación se limitó a eso, pues dichas reuniones

---

<sup>72</sup> “ARTICULO 125.- La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación”.

<sup>73</sup> “ARTICULO 19. - Para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de policía, las autoridades del ramo pueden dictar órdenes según la competencia que se les atribuya”.

<sup>74</sup> Sentencia T-844 de 2003. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra

<sup>75</sup> Folios 14 y 15 del cuaderno 1.

fueron infructuosas al no gestionarse los medios logísticos requeridos por la Policía Nacional para llevarla a cabo, con la finalidad de que el querellante recuperara su inmueble, sino que dicha Inspección y la Secretaría de Gobierno municipal le trasladaron al actor la carga de proporcionar todos los medios necesarios para ello.

En este punto, advierte la Sala que no podía el Alcalde de Valledupar, como jefe de la Policía de esa localidad, conforme lo dispone el artículo 39 del Código de Policía (decreto 1355 de 1970) *“Los Alcaldes ... son jefes de policía en el Municipio”*<sup>76</sup>, exigir a un ciudadano que buscaba recuperar su predio a través de una querrela policiva, proveer los buses y la gasolina para transportar a 150 agentes del escuadrón antidisturbios de la Policía Nacional de una ciudad a otra, la alimentación y la hidratación que todos ellos requerían durante la realización de la diligencia de lanzamiento, cuando ni siquiera demostró haber adelantado alguna gestión administrativa o de coordinación con la Policía de la localidad que dirigía, ni con alguna otra autoridad para llevarla a feliz término.

El hecho de que la policía de Valledupar no contara con los medios para ese efecto, no le trasladaba la obligación al señor José Luis Guerra Oñate de proporcionarlos, pues –se reitera–, precisamente era un ciudadano que buscaba la protección de sus derechos a través de una querrela policiva.

Incluso, cuando fracasó la práctica de la tercera diligencia de lanzamiento programada para el 16 de octubre de 2009 y el actor solicitó al Inspector de Policía CDV<sup>77</sup> que *“de manera clara y precisa a que (sic) medios se refiere y especificar y cuantificar los valores en dinero, que el suscrito deberá aportar o consignar para el desarrollo de esta diligencia”*, dicho señor no obtuvo respuesta concreta sino hasta después de que ésta se programó por cuarta y última vez, pero tampoco se realizó, en términos del municipio, por negligencia del actor.

De lo anterior, lo que se evidencia es que el municipio de Valledupar omitió hacer el lanzamiento decretado en la resolución 2636 de 2008, proferida por el Alcalde, como lo demandaba el actor al tramitar la querrela civil policiva de lanzamiento por ocupación de hecho adelantada contra terceros indeterminados que ocupaban el predio de su propiedad, pues, al conocer los requerimientos de la Policía para su práctica, el ente territorial asumió una conducta por completo pasiva, al pretender que el actor cumpliera con esa carga.

---

<sup>76</sup> **ARTICULO 39.** Los Gobernadores, como agentes del Gobierno Nacional, dirigirán y coordinarán en el Departamento el servicio nacional de policía y lo relativo a la policía local. “Los Alcaldes, como agentes del Gobernador, son jefes de policía en el Municipio”.

<sup>77</sup> Folios 156 y 157 del cuaderno 1 y 229 y 230 del cuaderno 2.

A tal punto, que fundamentó su defensa en que el querellante estaba en la obligación de proporcionar todos los medios logísticos para la realización de la diligencia, con fundamento en los numerales 1 y 3 del artículo 389 del Código de Procedimiento Civil, los cuales pasan a transcribirse:

**“Artículo 389.** El pago de expensas y honorarios se sujetará a las reglas siguientes:

**“1.** Cada parte deberá pagar los gastos y honorarios que se causen en la práctica de las diligencias y pruebas que solicite, y contribuir a prorrata al pago de los que sean comunes. Los de las pruebas que se decreten de oficio se rigen por lo dispuesto en el artículo 180.

“(…)

**“3.** Cuando se practique una diligencia fuera del despacho judicial, en los gastos que ocasione se incluirán el transporte, la alimentación y el alojamiento del personal que intervenga en ella”.

Al respecto, encuentra la Sala que no le asiste la razón al demandado, por cuanto dicha norma del Código de Procedimiento Civil resulta aplicable en el marco de los procesos judiciales, concretamente, para las pruebas que en ellos se decreten y practiquen, mas no para diligencias como la que aquí nos ocupa.

También resulta claro que el municipio se limitó a fijar fecha para la realización de la diligencia de lanzamiento y a citar a las autoridades competentes a reuniones previas de “coordinación” de la misma, pero no demostró haber adelantado alguna gestión tendiente a proteger la posesión y tenencia del predio del actor.

Se esperaba que la actuación de las autoridades competentes se ejerciera de manera pronta y ágil, requiriendo coordinación entre las mismas con el fin de –se insiste– recuperar el predio del señor José Luis Guerra Oñate, como quiera que la querrela policiva es una medida preventiva e inmediata para remediar una situación de hecho que afecta el estado en que se halla una persona frente a un bien inmueble determinado, bien sea como poseedora (condición que tiene el propietario) o como tenedora del mismo y que está viendo perturbada esa relación jurídica, por el actuar arbitrario, violento o clandestino de un tercero<sup>78</sup>.

De modo que, si bien el Alcalde de Valledupar decretó el lanzamiento por ocupación de hecho, la inspección de policía encargada, la Secretaría de Gobierno y la policía que dirigía no prestaron colaboración, cooperación o apoyo para que el actor recuperara su inmueble, sino que, por contrario, le trasladaron toda la carga logística a este último, dejándolo desprotegido, pues, a pesar de las múltiples solicitudes que él hizo para que se

---

<sup>78</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 19 de octubre de 2005, radicado: 11.988.

llevara a cabo el desalojo ordenado en resolución 2636 de 2008, nunca recuperó la posesión de su predio.

Así, resulta evidente la falla del servicio que se le imputa al municipio de Valledupar, comoquiera que omitió injustificadamente la práctica de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho ordenada en la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, por lo que se impone confirmar la sentencia recurrida, en cuanto a la declaratoria de responsabilidad.

## **6. Liquidación de perjuicios**

### **6.1. Daño emergente**

Por este concepto, la sentencia de primera instancia condenó al municipio de Valledupar a pagar, a favor del demandante, la suma de \$686'026.756.27.

El tribunal arribó a tal cifra teniendo como base un dictamen pericial practicado en el proceso<sup>79</sup>, en el que se estableció que el valor del metro cuadrado en ese lugar era de \$43.000, valor que multiplicó por 14.854,84, que fue el número de metros cuadrados que supuestamente estaban ocupados por personas indeterminadas, operación que arrojó un resultado de \$638'758.120 que, actualizado a la fecha de la sentencia, dio un valor de \$663'213.055,04.

A dicho valor se agregó \$22'813.701,23, resultante de actualizar a la fecha de la sentencia \$21'972.482, discriminados así: i) \$10'898.082, de los materiales requeridos para cercar el lote (madrinas, alambres y grapas) y del costo de instalación y ii) \$11'074.400, de los materiales requeridos para la construcción de un corral de varetas utilizado en el manejo de ganado que se encontraba en el lugar.

La parte demandante recurrió la sentencia con el fin de que se modificara la liquidación de este perjuicio, puesto que, en su criterio -apoyado en lo dispuesto por la Lonja de Propiedad Raíz del Cesar-, el valor del metro cuadrado de la tierra en ese lugar tenía un valor de \$60.000 y no de \$43.000, que fue (esta última) el valor tenido en cuenta por el tribunal; en consecuencia, aseguró que la liquidación derivada del lote ocupado debía ascender a la suma de \$891'290.000.

Al respecto, advierte la Sala que, como el perito arribó a la conclusión de que el valor del metro cuadrado del lote ocupado era de \$43.000 según "*consultas a personas*

---

<sup>79</sup> Folios 327 a 330 del cuaderno 2.

conocedoras del tema como son: Maestros (sic) de Obra (sic) y por conocimiento propio<sup>80</sup>, resulta evidente que dicha conclusión carece de sustento y lleva a la Sala a apartarse de la misma, como quiera que no tuvo en cuenta las fuentes especializadas para este tipo de información, como lo son la Lonja de Propiedad Raíz de la localidad, Camacol y catastro y porque tampoco anexó los soportes, ni las pruebas en las que se fundamentó, ni hizo siquiera un promedio del valor del metro cuadrado en lugares aledaños a la ocupación.

En cambio, conforme lo indicó el actor en su recurso de apelación, obra en el expediente el concepto sobre el valor del metro cuadrado del mencionado lote, emitido por la Lonja de Propiedad Raíz del Cesar<sup>81</sup>, en el que consta que éste tiene un valor de \$60.000, determinado *“en función de la investigación exhaustiva de mercado realizada para terrenos similares y contrastantes en la ciudad”*. La Lonja explicó, además, la manera cómo realizó la investigación de mercado. De lo anterior se deriva que el estudio de esta última entidad es serio, bien fundamentado y emitido por una institución especializada en el tema, razones suficientes para otorgarle credibilidad.

En consecuencia, procede la Sala a actualizar ese valor (\$60.000), desde el momento en que se emitió dicho concepto (27 de febrero de 2012), al mes anterior a esta sentencia, con la siguiente fórmula:

$$Vp = Vh \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde, Vp: valor presente de la suma a actualizar.

Vh: valor a actualizar (\$60.000).

Índice final: índice de precios al consumidor del mes anterior a la fecha de esta sentencia (en este caso se toma el de marzo de 2019).

Índice inicial: índice de precios al consumidor, a la fecha del concepto, esto es, febrero de 2012.

Aplicando la fórmula:

$$Vp = \$60.000 \frac{101,61}{77,21}$$

$$\mathbf{Vp = \$78.961,27}$$

Ahora, conforme quedó explicado en la consideración previa de esta sentencia, el cálculo de este perjuicio se limitará únicamente al predio identificado con el folio de matrícula

---

<sup>80</sup> Folio 328 del cuaderno 2.

<sup>81</sup> Folios 379 a 386 del cuaderno 2.

inmobiliaria 190-113612, que tiene un área de 3.478,62 metros cuadrados, de modo que el valor a reconocer por este perjuicio es el que resulta de multiplicar los 3.478,62 metros cuadrados por \$78.961,27, para un total de **\$274'676.253**.

Ahora bien, respecto de los \$21'972.482 reconocidos por el Tribunal (\$10'898.082 por concepto de los materiales requeridos para cercar el lote -madrinas, alambres y grapas- e instalación y \$11'074.400 de los materiales requeridos para la construcción de un corral para el manejo de ganado) se tiene que el mismo dictamen pericial calculó dichos valores teniendo en cuenta la medida perimetral del lote, el valor de los materiales (algunos de ellos tomados de las cotizaciones obrantes a folios 331 y 332) y el de la mano de obra, cálculos que, en principio, esta Sala encuentra debidamente soportados y coherentes con lo pretendido en la demanda, sumado a que con los testimonios de los señores Lenne Joaquín Aroca Hernández, Félix Humberto Cotes, Jorge Luis Guerra Murgas y de cinco personas más<sup>82</sup>, rendidos entre el 25 y el 26 de enero de 2010 ante el Tribunal Administrativo del Cesar, quedó claro que el actor tenía su predio cercado y que los invasores le destruyeron tanto la cerca con el corral que allí tenía con algunos semovientes, de manera que se tiene por acreditada la ocurrencia de dichos daños en la propiedad del actor.

Sin embargo, resulta necesario ajustar el primero de los montos relacionados (\$10'898.082 por los materiales requeridos para cercar el lote -madrinas, alambres y grapas- y su instalación), pues este cálculo se hizo para la totalidad de la propiedad del actor (que comprende 15.061,84 metros cuadrados) y no sobre los 3.478,62 del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612 al que se limitó el estudio de este caso desde la consideración previa; así, como este último corresponde al 23,09% del primero, se tiene que el valor a reconocer por este concepto es \$2'516.367,13.

Entonces, sumando este último valor a los \$11'074.400 de los materiales requeridos para la construcción de un corral para el manejo de ganado, reconocidos por la sentencia de primera instancia, se obtiene el resultado de \$13'590.767,1 que habrá de actualizarse a la fecha de esta sentencia, con la fórmula:

$$V_p = V_h \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

Donde, Vp: valor presente de la suma a actualizar.

Vh: valor a actualizar (\$13'590.767,1).

Índice final: índice de precios al consumidor del mes anterior a la fecha de esta sentencia (en este caso se toma el de marzo de 2019).

---

<sup>82</sup> Folios 185 a 193 del cuaderno 2.

Índice inicial: índice de precios al consumidor, a la fecha de la sentencia de primera instancia, esto es, mayo de 2012.

Aplicando la fórmula:

$$V_p = \$13'590.767,1 \frac{101,61}{77,65}$$

$$\mathbf{V_p = \$17'784.389,50}$$

En consecuencia, por concepto de **daño emergente** se reconoce la suma total de **\$292'460.642**, a favor del señor José Luis Guerra Oñate.

## 6.2. Lucro cesante

De otro lado, encuentra la Sala que la sentencia de primera instancia condenó al municipio de Valledupar a pagar a favor del demandante \$5.000.000 por concepto de lucro cesante, por la pérdida de 3 semovientes que le fueron hurtados del predio, con ocasión de la ocupación; no obstante, aclara la Sala que este perjuicio corresponde al daño emergente y no al lucro cesante, como lo indicó el Tribunal en la sentencia recurrida.

Al respecto, encuentra la Sala que dicha pérdida se acreditó con los testimonios mencionados en la página anterior<sup>83</sup>, pero no existe prueba del valor de los semovientes hurtados, como quiera que la única información que aparece al respecto reposa en la denuncia interpuesta ante la Fiscalía de Valledupar (el 1º de abril de 2009) por el actor, la cual no constituye la prueba idónea para acreditar dicho perjuicio, razón por la cual se impone su negativa.

## 7. Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenarlas en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

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

---

<sup>83</sup> Folios 185 a 193 del cuaderno 2.

**FALLA:**

**MODIFÍCASE** la sentencia del 24 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, la cual quedará así:

**Primero.- DECLÁRASE** patrimonialmente responsable al municipio de Valledupar por la falla del servicio derivada de la omisión consistente en no llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho contra personas indeterminadas, ordenada mediante la resolución 2636 del 25 de noviembre de 2008, proferida por el Alcalde de Valledupar.

**Segundo.-** En consecuencia, **CONDÉNASE** al municipio de Valledupar a pagar, por concepto de daño emergente, la suma de **\$292'460.642** a favor del señor José Luis Guerra Oñate.

**Tercero.- ORDÉNASE** al actor transferir al municipio de Valledupar, una vez reciba la indemnización ordenada por esta sentencia, la propiedad del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 190-113612.

**Cuarto.- DESE** cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se expedirá copia de la sentencia de segunda instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Para tal efecto, el Tribunal de instancia cumplirá los dictados del artículo 362 del Código de Procedimiento Civil.

**Quinto.- NIÉGANSE** la demás pretensiones de la demanda.

**Sexto.-** Sin condena en costas.

**Séptimo.-** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**