

Asentamiento Urbano Informal El Pinar

Leidy Jiménez Echavarría

Natalia Guirales Pulgarín

Óscar Alberto Restrepo Acevedo



Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA)

Escuela de Posgrados, Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia

2020

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Asentamiento Urbano Informal El Pinar

Presentado por:

Leidy Jiménez Echavarría

Natalia Guirales Pulgarín

Óscar Alberto Restrepo Acevedo



Estudio de caso presentado para optar al título de

Magister en Derecho Administrativo

Asesor:

Sergio Luís Mondragón Duarte

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAU)

Escuela de Posgrados, Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia

2020

Contenido

Introducción	5
Presentación del caso	5
Preguntas de reflexión.....	9
Definición de la unidad de análisis	9
Recolección de información y datos	13
Análisis e interpretación del caso y de la información	14
El asentamiento El Pinar	14
Desarrollo cronológico de las actuaciones de los propietarios de los predios invadidos en el asentamiento El Pinar	19
Del estudio de la caducidad en el caso concreto	28
Actuaciones de autoridades comprometidas	34
Propiedad privada, derecho real de dominio y medios de protección jurídicos	38
De la definición de propiedad	38
De la definición del derecho real de dominio	40
De los medios de protección jurídicos	41
El tratamiento jurisprudencial y doctrinal del criterio de la propiedad y de la función social de la propiedad.	46
La responsabilidad extracontractual del Estado.....	55
De la definición de responsabilidad	55

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

De la definición del daño antijurídico	57
De los títulos de imputación.....	61
Del deber de vigilancia y control del Estado.....	64
Del estudio de responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia por la ocupación de bienes inmuebles a causa de asentamientos informales	68
De la jurisprudencia de la Corte Constitucional	69
De la jurisprudencia del Consejo de Estado	72
Del análisis de la responsabilidad en el caso bajo estudio	85
Lecciones y recomendaciones.....	92
Referencias.....	106

Introducción

Presentación del caso

El presente trabajo comprende el estudio del caso denominado: Asentamiento urbano informal El Pinar, ubicado en el paraje granizal, límite entre los municipios de Medellín y Bello, compuesto por ocho sectores, denominados: En Medellín: Altos de Oriente 1 y Altos de Oriente 2, y en Bello: El Pinar, Manantiales, Adolfo Paz, Regalo de Dios (conocido también como El Albergue), Portal de Oriente y El siete.

El asentamiento tiene su origen en el año de 1996 y en la actualidad comprende la invasión de tres lotes de terreno identificados con las matrículas inmobiliarias 01N-5254667, 01N-5254636 y 01N-5366030 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Norte, con un área aproximada de 3.099,702 m², cuyo propietario inscrito, desde el año 2014, es el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero.

Conforme se acreditó en el presente estudio del caso, desde el año 2001 hasta la fecha, los diferentes propietarios de los predios han procurado la protección del derecho a la propiedad privada por diferentes medios legales, para lo cual se ha acudido a diversas entidades estatales y autoridades, sin que hubiese sido posible conseguir una solución efectiva a la problemática presentada.

En el 2017 se registró la última acción emprendida por el propietario, Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, esto es, la instauración de una demanda contenciosa administrativa, en ejercicio del medio de control de reparación directa, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, bajo el Radicado: 05001-23-33-000-2017-02878-00, contra: La Nación- Ministerio de Defensa –Ejército Nacional y Policía Nacional, el municipio de Bello y el municipio de Medellín.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

El desarrollo del estudio del caso relacionado con el Asentamiento Urbano Informal El Pinar muestra, desde sus inicios, las acciones interpuestas por los propietarios y el actuar de las diferentes entidades que han intervenido, logrando establecer las causas y los resultados por ellas obtenidos, así como determinar, tras la verificación de la realidad con la teoría y la normativa aplicable en la materia, la comprobación de la siguiente hipótesis: ¿Tiene el Estado responsabilidad por el detrimento económico causado a los propietarios, generado por la pérdida de la posesión material de los predios, esto debido al abandono estatal y a la omisión de sus deberes de vigilancia y control?

Como referente teórico se trae el trabajo desarrollado por David Trebilcock González, sobre un asentamiento localizado en Cundinamarca, titulado: “Superando la dicotomía propietario/poseedor en los conflictos de invasión de terrenos urbanos y suburbanos - mecanismos y nuevas propuestas para evitar la suma cero entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda digna”, en el cual se analizó el siguiente caso:

María, propietaria de un lote de una hectárea, aproximadamente, ubicado afuera del perímetro urbano, pero sobre el área proyectada de expansión de la vía principal de una de las más importantes ciudades de Cundinamarca, afirma que su lote fue invadido por varias personas a la fuerza y que, a pesar de haber adelantado todas las acciones policivas, administrativas y judiciales pertinentes, casi siete años después, cerca de un millar de personas, incluidos ancianos, niños y desplazados, aún residen en el lote.

(Trebilcock, 2017, pág. 5)

Ahora, conviene precisar que el trabajo mencionado, si bien no corresponde precisamente a un estudio de caso, sirve como referente al presente proyecto, ya que en su contenido desarrolla el problema de los asentamientos informales y el efecto de estos a nivel nacional, en tanto que

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

refleja, particularmente, la situación de Bogotá que es una de las ciudades más afectadas por este fenómeno. Así mismo, analiza los conflictos entre propietarios y poseedor desde una perspectiva crítica inspirada en la llamada “teoría de juegos”, plantea casos particulares en los que se presenta la llamada situación de suma cero y, finalmente, a partir de los dos ejes anteriores, se plantea un posible modelo de solución desde el derecho urbano basado en un uso dinámico y creativo del llamado “*iusedificandi*”.

Así, la solución presentada en dicho trabajo es abordada desde el ámbito del derecho urbanístico, proponiéndose en el mismo un proyecto de viviendas de interés prioritario VIP, que involucra directamente a las partes perjudicadas y planteadas en la dicotomía propietario/poseedor y, entre éstos, el derecho a la propiedad y a una vivienda digna, derechos que en todo caso deben ser asegurados por el Estado y en esta medida para el propietario conlleva a una reparación directa o indemnización por la ocupación del inmueble de su propiedad y para el poseedor la posibilidad de adquisición de una vivienda VIP.

Resulta también el referente adecuado, pues además de un acercamiento al estudio del caso del Asentamiento Urbano Informal El Pinar, deja ver una problemática nacional que data de bastantes años atrás y que permite ver a un Estado incapaz de aportar soluciones.

De igual manera, se cita como referente del presente trabajo la sentencia proferida el 20 de febrero de 2020 por el Consejo de Estado radicado 05001 23 33 000 2015 02436 01, en donde se decidió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 14 de marzo de 2019 por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, dentro del proceso de acción popular presentado por la población que conforma “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del municipio de Bello – Antioquia contra el municipio de Bello, Empresas Públicas de Medellín E.S.P., el departamento de Antioquia, la Nación - Ministerio de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Vivienda- y el Viceministerio del Agua y Saneamiento Básico, en la que se formuló como una de las pretensiones el suministro de los servicios de acueducto y alcantarillado, incluida la instalación y el abastecimiento del agua potable, proceso al que fue vinculado como litisconsorte necesario el propietario actual, señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero.

En el presente estudio del caso el método empleado es el intrínseco, el cual, a partir de un caso único, como es el Asentamiento El Pinar, permite llegar a la reflexión si es posible predicar la responsabilidad extracontractual del Estado frente al tema de los asentamientos, un fenómeno de connotación nacional que día a día genera mayor impacto social y afecta no solamente al propietario sino también a la población asentada, que en la generalidad de los casos corresponde a familias desplazadas por la violencia de las zonas rurales hacia la zona urbana e, incluso, podría verse en menor escala los desplazamientos intraurbanos, sin la posibilidad que estas personas puedan acceder a una vivienda digna, ante la incapacidad del Estado de solucionar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra el país y que conlleva a que los desplazados vean como alternativa ubicarse en zonas como la del señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, sin que se desconozca que cada caso análogo tendrá un manejo económico, social y jurídico diferente, de cara a las pruebas aportadas en cada uno de ellos.

Así se estudiarán, además, los siguientes temas: Los fines del Estado contenidos en el artículo 2º, la garantía a la propiedad privada y la función social de la misma, como lo dispone el artículo 58 de la Constitución Política, se determinará el concepto de asentamiento y la responsabilidad del Estado frente a sus omisiones, para de esta manera llegar a establecer si es posible predicar la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado o si, por el contrario, puede llegar a exonerarse.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Preguntas de reflexión

Dentro de este aparte se pretende resolver los siguientes interrogantes para una mayor comprensión del estudio del caso:

¿Es posible predicar la responsabilidad extracontractual por acción y omisión del Estado por la pérdida material de la propiedad privada en el caso del asentamiento urbano subnormal denominado El Pinar y, como consecuencia de ello, afirmar que se debe resarcir el detrimento económico ocasionado al propietario?

¿Los entes territoriales y las diferentes entidades públicas relacionadas con los bienes objeto del asentamiento urbano informal están en la obligación de generar las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la propiedad privada de los propietarios de los bienes inmuebles o, en el caso específico, han generado condiciones de habitabilidad que permitan que el asentamiento urbano informal El Pinar continúe en evidente aumento?

Definición de la unidad de análisis

Para el estudio del caso concreto se utilizarán los siguientes objetos para la recolección de la información del Asentamiento Urbano Informal El Pinar:

- **Ámbito Geográfico:** Entes territoriales: Municipios de Medellín y Bello.
- **Ámbito Poblacional:** Propietario actual: Gilberto Alonso Zuluaga Quintero.
- **Ámbito Estatal:** Empresas Públicas de Medellín E.S.P., Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia “CORANTIOQUIA”, Fuerza Pública: Nación- Ministerio de Defensa- Policía y Ejército Nacional, Juzgados Penales y Tribunal Administrativo de Antioquia.
- **Ámbito Normativo.**

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Entre las unidades de análisis es importante señalar la normativa y jurisprudencia relevante para este estudio de caso, las cuales serán sustento para determinar las conclusiones a presentar.

De esta forma se reseñan los artículos de la norma superior (Constitución Política de Colombia), que están relacionados con el objeto de estudio:

Tabla 1. La Constitución Política de 1991 y el objeto de estudio

Constitución Política de Colombia (1991)	
Artículo	Objeto de estudio
Artículo 2	Establece los fines esenciales del Estado
Artículo 58	Establece la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.
Artículo 59	Señala la procedencia de la expropiación decretada por el Gobierno Nacional sin previa indemnización solo para los casos de guerra y para atender a sus requerimientos.
Artículo 90	A su vez este artículo consagra que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades
Artículo 124	La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Fuente: Elaboración propia de los autores.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Así mismo, la Ley 599 de 2000, Código Penal, es de interés para el caso en estudio en atención a que en su artículo 263 regula lo relativo al delito de invasión de tierras o edificaciones, el artículo 264, a su vez, establece lo pertinente sobre la perturbación de la posesión y, finalmente, el artículo 265 regula lo relativo al daño en bien ajeno.

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es completamente aplicable al caso bajo estudio, principalmente, en su artículo 140 que regula lo relativo al medio de control de reparación directa, el artículo 152 (numeral 6) que establece la competencia en primera instancia de los Tribunal Administrativo y el artículo 153 de la competencia de los tribunales en segunda instancia, el artículo 155 (numeral 6) competencia de los Juzgados Administrativos en primera instancia, el artículo 156 (numeral 6) competencia por razón del territorio, el artículo 157 que regula la competencia por razón de la cuantía por los perjuicios causados y el artículo 161 que prevé los requisitos de la demanda en el proceso contencioso administrativo.

La Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, en el título VII, Capítulo I “De la posesión, la tenencia y las servidumbres”, en el artículo 76 que remite a las definiciones de posesión, mera tenencia y servidumbre contenidas en los artículos 762, 775 y 879 del Código Civil y el artículo 77 que establece que los comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de los bienes inmuebles son: 1. Perturbar, alterar o interrumpir la posesión o mera tenencia de un bien inmueble ocupándolo ilegalmente, 2. Perturbar la posesión o mera tenencia de un inmueble o mueble por causa de daños materiales o hechos que la alteren, o por no reparar las averías o daños en el propio inmueble que pongan en peligro, perjudiquen o molesten a los vecinos, 3. Instalar servicios públicos en inmuebles que hayan sido ocupados ilegalmente, 4. Omitir el cerramiento y

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

mantenimiento de lotes y fachadas de edificaciones y 5. Impedir el ingreso, uso y disfrute de la posesión o tenencia de inmueble al titular de este derecho. Asimismo, esta disposición establece las medidas correctivas para cada uno de esos comportamientos.

La Ordenanza 18 de 2002, *“Por la cual se expide el Código de Convivencia Ciudadana de Antioquia”*, en el título segundo de los bienes Capítulo 1, artículo 113 que regula la obligación de la Policía de proteger a los dueños que demuestren la posesión material, a los poseedores o tenedores, de las perturbaciones a los bienes y derechos reales constituidos sobre ellos, el artículo 114 que regula lo relativo al deber de quien acuda ante las autoridades de policía de demostrar la posesión o tenencia del bien sobre el cual recae el derecho, a su vez el artículo 115 establece el marco de los fines dentro de los que se desarrolla la protección policiva: a. Impedir las vías de hecho y volver las cosas al estado que tenían antes de producirse la perturbación que dio origen a la querrela. b. Impedir las vías de hecho y suspender la perturbación, cuando no sea posible volver las cosas al estado anterior al acto perturbatorio. c. Impedir las vías de hecho y conservar las cosas en el estado en que se encontraban al momento de definirse el litigio, por establecerse que el asunto es de competencia de otra autoridad. Finalmente, el artículo 116 define la perturbación como todo acto o molestia que obstaculice el libre ejercicio de la propiedad, demás derechos reales, la posesión, la mera tenencia o el uso de una servidumbre. En la minería de subsistencia (barequeo), se entiende por perturbación, todo acto tendiente a impedir su legítimo ejercicio.

La Jurisprudencia, como fuente de consulta para el estudio del caso en concreto, aporta, a través de las sentencias proferidas tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, suficientes criterios respecto del tema abordado los cuales serán tenidos en cuenta para el presente estudio.

Recolección de información y datos

Como se determinó en la presentación del caso el método a emplear es el intrínseco y para obtener mayor comprensión del fenómeno del asentamiento y sobre la base de la unidad de análisis se utilizarán herramientas cualitativas y cuantitativas para recolección, así: Entrevista, mediante un cuestionario, que se efectuará al propietario del predio invadido y revisión de documentos mediante fichas, por lo que en este estudio esta herramienta es la principal fuente de información, toda vez que permitirá contrastar esta información con el análisis de los archivos documentales que reposan referentes al tema bajo estudio, tales como: Revistas, libros, periódicos, denuncias, querellas, derechos de petición y las sentencias proferidas tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Análisis e interpretación del caso y de la información

El asentamiento El Pinar

Para comenzar, se hace necesario definir que es un asentamiento humano. Según lo consignado en la página web <https://www.geoenciclopedia.com/asentamientos-humanos>, es un sitio específico donde se establecen varias viviendas o refugios habitados. Generalmente se compone de una comunidad, ya que los seres humanos muy rara vez viven aislados entre sí. Todos los habitantes comparten un territorio común, pero cuentan con uno propio.

En términos generales un asentamiento es cualquier tipo de poblamiento humano, ya que siempre se está designando a la acción mediante la cual un grupo chico o grande de personas establecen como su espacio de hábitat y permanencia aquel lugar que han elegido y que lentamente y con el tiempo puede ir transformándose más y más de acuerdo con las necesidades (Bembibre, 2012).

Y, entiéndase por Asentamiento Urbano Informal en palabras de la ONU: “un grupo de más de 10 viviendas en terrenos públicos o privados, construidos sin permiso del dueño, sin ninguna formalidad legal y sin cumplir con las leyes de planificación urbana” (Habitat Worldmp, 2017, párr. 1).

En el documento “Temas habit T III 22 - Asentamientos informales” los asentamientos informales fueron definidos así

son áreas residenciales en las cuales 1) los habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal; 2) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y 3) las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

ambientalmente en áreas peligrosas. Además, los asentamientos informales pueden ser una manera de especulación inmobiliaria a todos los niveles de ingresos de los residentes, tanto ricos como pobres. Los barrios marginales son los asentamientos informales más necesitados y excluidos, y se caracterizan por la pobreza y las grandes aglomeraciones de viviendas en mal estado, ubicadas, por lo general, en las tierras más peligrosas. Además de la inestabilidad del derecho de tenencia, los habitantes de los barrios no disponen de infraestructura y servicios básicos, el espacio público y las áreas verdes, y están expuestos de manera constante al desalojo, las enfermedades y la violencia. (UN-Habitat, 2015, pág. 1)

En consecuencia, para hablar de Asentamiento Urbano Informal deben concurrir las siguientes características de acuerdo con la definición abordada: 1) Que exista un grupo de personas que entre ellas conformen 10 viviendas o más, 2) Que el terreno donde se ubiquen no sea de su propiedad, esto es, que sea un bien público o de dominio privado y que aun no siendo de su propiedad, no cuenten con un contrato o acuerdo de su propietario, que disponga su uso y goce (contrato de arrendamiento, cesión de uso a título gratuito), 3) Que lleguen sin ninguna titularidad, esto es sin que medie título de adquisición (contrato de compraventa de posesión, escritura, sentencia y/o resolución) y 4) Que el asentamiento no comporte las normas del Plan de Ordenamiento Territorial del lugar de ubicación del inmueble.

En el contexto local, el artículo 235 del Acuerdo 48 de 2014, el cual adopta el POT de Medellín, plantea la definición de asentamientos informales así:

Artículo 235. Tratamiento de Mejoramiento Integral (MI). Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como “Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado”, donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes. Los desequilibrios urbanos en las zonas de desarrollo incompleto e inadecuado, se expresan en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente, las siguientes características:

1. Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.
2. Deterioro crítico del medio ambiente.
3. Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no mitigable.
4. Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios.
5. Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico.
6. Insuficiencia y baja calidad del espacio público.
7. Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.
8. Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2.
9. Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico.
10. Irregularidad en la tenencia de la tierra.
11. Carencia en vías de acceso, conectividad y una reducida movilidad. (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 329)

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Es así como la connotación de desarrollo incompleto e inadecuado, hace referencia a las insuficientes dotaciones urbanas que presentan los asentamientos, las cuales, según lo consignado en el documento “Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública,

Han estado tradicionalmente a cargo de la misma población, sin que el Estado pueda intervenir libremente en ellos sea por limitaciones de ley o insuficiencia de recursos. De ello se desprende, además, que se hayan realizado algunas dotaciones mínimas, con estándares bajos (en recursos, en estética, en dotación) asociados a la misma precariedad de los asentamientos. (Alcaldía de Medellín, Acuerdo 46 de 2006, pág. 41)

En consecuencia, es frente a la segunda acepción citada por la ONU, que el terreno donde se ubiquen no sea de su propiedad, esto es, que sea un bien público o de dominio privado y que aun no siendo de su propiedad, cuenten con un contrato o acuerdo de su propietario, que disponga su uso y goce, es que se aborda el estudio del caso propuesto relacionado con el asentamiento urbano El Pinar, ya que concurren las características, a saber: El asentamiento cuenta con un grupo de personas que se han ubicado en predios de propiedad privada y en parte en bienes de los municipios de Bello y Medellín, personas que fueron agrupándose en el lugar haciéndolo su sitio de hábitat, sin contar con el permiso de los propietarios que ostentan la titularidad de los mismos y sin el cumplimiento de las normas urbanísticas del municipio de ubicación de los bienes, para el caso que nos ocupa, Bello y Medellín.

Ahora del contenido del artículo 58 de la Constitución Política, se desprende que, en Colombia, constitucionalmente, se ha protegido la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, de ahí que estos no puedan ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, por lo que, cuando de la aplicación de una ley expedida por

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por ella, el interés privado, en estos casos, deberá ceder al interés público o social. Así mismo, de dicha disposición, se desprende que la propiedad es una función social que implica obligaciones, tales como lo es la función ecológica, por lo que el Estado se encuentra en la obligación de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad.

De igual forma, el artículo constitucional previamente citado, también contempla que “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa” (Constitución Política, 1991, art. 58), la cual se podrá adelantar por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa e incluso respecto del precio, el cual se fijará consultados los intereses de la comunidad y del afectado.

En el caso bajo estudio, los derechos del propietario de los inmuebles relacionados al inicio de este trabajo se están viendo vulnerados tanto por el asentamiento como por la omisión de las entidades involucradas quienes no han obrado de acuerdo a los mandatos establecidos en la Constitución Política de Colombia y en la ley, ya que no han procurado brindar una solución efectiva a la problemática surgida con la migración de la población de la zona rural a la zona urbana y, a su vez, han incumplido lo consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política que hace referencia a los fines del Estado, dentro de los cuales se enuncian el de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, ello por cuanto las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, además para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Desarrollo cronológico de las actuaciones de los propietarios de los predios invadidos en el asentamiento El Pinar

En el año 2001, tras la imposibilidad de conseguir el desalojo de los predios, el señor Armando Congote Vargas, anterior propietario de los bienes inmuebles, con el fin de que se le amparara y restituyera su derecho a la propiedad privada, inició diversas acciones ante el Estado, entre las cuales se encuentran un gran número de querellas de policía y acciones policivas sin obtener la respuesta esperada, situación que conllevó a que su derecho a la propiedad privada se viera menoscabado tras la invasión de sus predios por numerosas familias. Posteriormente, en el año 2003, de manera conjunta, los municipios de Medellín y Bello ordenaron un operativo de desalojo; sin embargo, las autoridades de este último ente territorial no se hicieron presentes, lo que hizo que los invasores asentados en el municipio de Medellín se desplazaran a los predios ubicados en el municipio de Bello, por lo que no se logró cesar la perturbación de su propiedad, la cual continúa hasta la fecha y, según datos suministrados por la Corporación Región, el asentamiento “El Pinar” ubicado en este municipio es el más grande en el departamento de Antioquia con cerca de 25.000 habitantes y el segundo en el país, siendo el primero de ellos el de Altos de Cazucá en Soacha Cundinamarca (Cardona, 2019).

En este mismo año (2003), el propietario acudió al Concejo de Bello y expuso la problemática presentada en sus predios, luego de lo cual ofreció en comodato o cesión una franja

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

de su terreno para que el municipio desarrollara programas del ente territorial a cambio de garantizar el desalojo y evitar futuras invasiones sin obtener respuesta. De igual forma, se extendió propuesta a la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército y Policía Nacional con el fin de que estas entidades dispusieran de una fracción del predio para construir una base militar o comando de policía; no obstante, tampoco se obtuvo respuesta de ninguna de las instituciones.

A partir del año 2005 la situación empeoró considerablemente, toda vez que EPM empezó a suministrar el servicio de energía a la gran mayoría de los invasores, lo cual generó un aumento de las dimensiones de la invasión, así como la confianza de los invasores en estar actuando de manera legítima, en desmedro del propietario.

Desde el año 2006, ante el avance de la invasión, el señor Armando Congote Vargas, anterior propietario, había interpuesto veintidós (22) denuncias por los delitos de invasión de tierras y edificaciones, calumnia, usurpación de tierras, constreñimiento, lesiones culposas, perturbación de posesión sobre inmuebles, hurto, desplazamiento, daño en bien ajeno y amenazas, pese a lo cual no logró la intervención efectiva de los municipios de Medellín y de Bello, ni de la Nación- Ministerio de Defensa - Ejército y Policía Nacional, ni de los jueces departamentales de policía y, mucho menos, de la administración de justicia en procura de salvaguardar la propiedad privada y los derechos que de la misma se derivan, esto es, el derecho de disposición, uso y goce, pues ninguna de estas investigaciones ha concluido de manera efectiva. En este punto, conviene precisar que el actual propietario Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, se ha hecho parte en estas denuncias, pues al convertirse en el titular de los inmuebles advirtió la magnitud de la problemática e, igualmente, procedió a formular las correspondientes denuncias y acciones judiciales a fin de procurar la protección de sus derechos menoscabados con la invasión.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

En el año 2007 se iniciaron dos procesos de restitución de bien de uso público para el inmueble de matrícula inmobiliaria No. 01N-5254667, ante la Corregiduría de Santa Elena. Los procesos fueron los identificados con radicados No. 02-19952-07 y 02-9252-06, sin que esta entidad cumpliera con sus obligaciones, por lo que ninguno de estos procesos concluyó.

En el mes de agosto de 2008 el anterior propietario envió varias comunicaciones a Corantioquia, a EPM y al Corregidor de Santa Elena manifestando que: i) se presentaba una invasión en los inmuebles; ii) que la misma había sido denunciada ante la Fiscalía; iii) que en dichos inmuebles el señor Jorge Grajales se estaba apropiando de tierras ajenas y iv) que estaba construyendo un tanque para el suministro de agua de las personas de la invasión, atentando contra las normas civiles, ambientales y de sanidad, pese a lo cual nunca recibió respuesta de las autoridades oficiadas, ni muchos menos se desplegaron acciones tendientes a impedir que las mismas continuaran y así solucionar esta situación.

Ante la preocupación planteada por el propietario de los inmuebles, el 7 de octubre de 2009 el Ingeniero Nicolás Zapata Valderrama de la Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda de la Secretaría de Planeación de Medellín dirigió oficio a Oscar Adrián Cano Gutiérrez, secretario del Corregimiento de Santa Elena, en el cual se le informó lo siguiente:

El día de hoy se realizó una visita entre la Secretaría de Gobierno y el Departamento Administrativo de Planeación con el fin de ver el estado de la invasión [Flores de Oriente] y determinar el área de ocupación de la misma sobre el territorio.

En el campo se pudo observar, la comunidad realizó una quema sobre el suelo en una extensión de 2 hectáreas aproximadamente, y delimitó 450 lotes de 10 metros por 10 metros y construyó senderos de tierra para acceder a los mismos. [Se muestran fotografías].

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

...Acciones a acometer luego de la visita:

El Departamento Administrativo de Planeación presentará este informe a la Secretaría de Gobierno, donde se muestra la ubicación actual del asentamiento para que esta Secretaría pueda actuar.

Se citará para el día viernes por parte de la doctora María Vidalia Betancur Salinas de la SUBSECRETARÍA APOYO JUSTICIA a la Secretaria de Gobierno del municipio de Bello para acordar conjuntamente la realización del desalojo, paralelamente por parte del Corregidor se hará el acto administrativo para acometer dicha acción, igualmente se desea colocar una valla y reforestar nuevamente el suelo.” *(Subraya y negrita por fuera del texto)*. (Alcaldía de Medellín, Expediente 000002-0040369-09-000, 2009)

Ahora, se desconoce si fueron ejecutadas las acciones planteadas en dicha comunicación, pero posterior a esta fecha, ni la Secretaría de Gobierno ni el Municipio de Bello realizaron acciones tendientes a lograr un desalojo o a cualquier otra acción relacionada con la invasión del sector Altos de Oriente.

Con posterioridad a esta comunicación, el Corregidor de Santa Elena expidió la resolución 185, de 7 de octubre de 2009, mediante la cual se ordenó el desalojo de un predio que tiene afectación al uso público. En dicha resolución se ordenó a todos los invasores u ocupantes ilegítimos del predio

EL RETIRO INMEDIATO de toda la zona ... en un plazo no mayor de 48 horas a la fijación del respectivo aviso” y que “en caso de renuencia y no allanarse a dicha orden serán desalojados con ayuda de la fuerza pública. (Gobernación de Santa Elena, Resolución 185, 2009.).

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

El 13 de noviembre de 2009 la Corregiduría Local de Policía de Santa Elena se desplazó al lugar observando que se había desalojado el área de Medellín, pero que la parte de Bello estaba nuevamente poblada e invadida.

Con posterioridad a ello, cómo se indicó párrafos atrás, el propietario del bien, ante el aumento de las invasiones, especialmente en el lote ubicado en el municipio de Bello, solicitó a la administración municipal y al Concejo Municipal de Bello la posibilidad de evaluar soluciones o alternativas de acción frente a la problemática que se presentaba, sin recibir respuesta.

El 20 de septiembre de 2016, Gilberto Alonso Zuluaga Quintero presentó derecho de petición ante la Corregiduría de Santa Elena, con radicado 2016PP070591N01, en el que se solicitaba la visita a los predios invadidos para su posterior desalojo, petición frente a la cual, el 30 de junio de 2017, el señor Corregidor CARLOS WBEIMAR CANO URREGO manifestó que *“por cuestiones de seguridad esta diligencia no se había podido realizar”*, pues el asentamiento es lugar de guerras entre bandas delincuenciales, tales como la ODIN San Pablo y La Avanzada, facciones de la llamada “Oficina de Envigado”, e incluso entre facciones del E.L.N, F.A.R.C y grupos paramilitares tal y como lo han informado varios medios de noticia locales. (Medellín, C. R. (03 de 02 de 2018). Caracol Radio. Obtenido de la fuente https://caracol.com.co/emisora/2018/02/03/medellin/1517663550_738883.html, Noticiero, P. d. (23 de enero de 2019) Teleantioquia noticias <https://www.teleantioquia.co/featured/habitantes-del-barrio-el-pinar-en-bello-pagaban-a-delincuentes-para-recibir-agua-potable/>.

De otro lado, los pobladores, con la ejecución y el uso de acciones judiciales, pretenden que se le reconozcan derechos sustentados en la prescripción adquisitiva de dominio a quienes allí se encuentran, acciones que han sido efectivamente presentadas, pero que a la fecha no han logrado su cometido por varios motivos, inicialmente es la falta de recursos económicos para

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

pagar la representación judicial en dichas acciones legales, sumado a la violencia por la cual se ha poblado el territorio y el escaso tiempo de muchos de estos para cumplir con el requisito.

De la misma manera los pobladores, en su afán de legalizar sus predios, han acudido a los entes municipales en procura de inscribir sus mejoras, razón por la cual el municipio de Bello ha inscrito estas en un número mayor a las dos mil viviendas, por lo que estas personas que han adelantado este trámite actualmente reciben cuenta de impuesto predial, sin perjuicio de lo cual el propietario aún es sujeto de cobro del impuesto predial por la totalidad de los inmuebles.

Es importante aclarar que el uso del suelo de los predios objeto del asentamiento urbano informal denominado El Pinar, es de carácter rural y gran parte del terreno se encuentra en alto riesgo, lo cual deberá ser tenido en cuenta en caso de que estos terrenos fueran objeto de expropiación vía administrativa, por lo que se tendría que revisar la unidad agrícola familiar (UAF): Según la potencialidad de explotación, así: agrícola: 3-5 has.; mixta: 12-16 has., y ganadera: 27-37 has. Para el Valle de Aburra, lo que no permitiría un desenglobe para poder otorgar escritura a cada una de las personas que allí se encuentran.

Tal como se señaló en párrafos anteriores, la población que conforma "El Pinar" y "Manantiales" de la Vereda Granizal del municipio de Bello – Antioquia presentó una acción popular contra el municipio de Bello, Empresas Públicas de Medellín E.S.P., el departamento de Antioquia, la Nación - Ministerio de Vivienda- y el Viceministerio del Agua y Saneamiento Básico, a la que se le asignó el radicado 05001 23 33 000 2015 02436 00 y la cual fue decidida en segunda instancia por el Consejo de Estado el 20 de febrero de 2020 con motivo del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 14 de marzo de 2019 por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, en la cual se concedió la pretensión del suministro de los servicios de acueducto y alcantarillado, incluida la instalación y el

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

abastecimiento del agua potable, para lo cual esa Corporación ordenó al municipio de Bello y a las Empresas Públicas de Medellín iniciar los estudios necesarios para mirar la factibilidad de la construcción de las redes de acueducto y alcantarillado para la población de los Asentamientos "El Pinar" y "Manantiales" de la Vereda Granizal del municipio de Bello – Antioquia.

Así mismo, en la sentencia se les ordenó a estas entidades coordinar acciones necesarias para conceder subsidios a las personas que, por razones socioeconómicas, estén imposibilitadas para pagar las tarifas de los referidos servicios. Igualmente, ordenó al municipio de Bello realizar las acciones tendientes a modificar el Plan de Ordenamiento Territorial y a regularizar la titularidad de los predios, efectuar un censo de los habitantes discriminándolos por los sectores y establecer si se encuentran o no en circunstancias de debilidad manifiesta o alguna otra que los permita catalogar como sujetos de especial protección constitucional.

Como se dijo, el propietario actual, señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, fue vinculado como litisconsorte necesario en el trámite de la acción popular, quien, por conducto de apoderado judicial, pretendió que i) se condenara a E.P.M. y al municipio de Bello a pagar los perjuicios patrimoniales que le fueron causados con ocasión de la ocupación ilegal de los predios de su propiedad con infraestructura de servicios públicos y por la omisión del cumplimiento de las funciones administrativas y de policía en lo que corresponde a la protección de sus derechos reales sobre los predios invadidos y ii) que se ordenara la regularización de usos de suelo para lograr la titularización de los predios a los allí asentados ilegítimamente, luego del pago de los mismos a su legítimo propietario; sin embargo, el citado no consiguió la protección de sus derechos, pues, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en la sentencia mencionada, afirmó que la acción popular no es el medio idóneo para alcanzar dicha pretensión, pese a que con esa

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

decisión se afecta directamente el patrimonio de quien se ha visto perjudicado por la omisión del Estado.

Así, en las providencias proferidas en el curso de la acción popular, tanto en la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia como la del Consejo de Estado, se omitió pronunciarse en relación con las pretensiones elevadas por el propietario Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, de donde se desprende que la solución adoptada en ese caso concreto está dirigida solo a proteger los derechos colectivos de la población vulnerable; empero, es claro que la providencia al ordenar al municipio de Bello regularizar la titularidad de los predios señalados en la misma conlleva a que el citado ente territorial haga un estudio del título de propiedad que ostenta el señor Zuluaga Quintero y a que se analice lo relativo al derecho real de dominio que tiene este frente a dichos inmuebles.

En el año 2017, el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, por estos hechos, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, en ejercicio del medio de control de reparación directa contra la Nación –Ministerio de Defensa- Ejército y Policía Nacional-, municipio de Bello y municipio de Medellín, en la cual, entre otras cosas, se formularon las siguientes pretensiones principales: **1)** Que se declarara que el demandante sufrió un daño antijurídico por la invasión de los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria 01N-5254636, 01N-5366030 y 01N-5254667, **2)** Que se declarara que las entidades demandadas son responsables, a título de falla en el servicio, por la omisión en la protección del derecho a la propiedad privada, al permitir la invasión de los inmuebles de su propiedad, no tomar medidas para la cesación de la invasión, cohonestar la invasión, permitir la alteración del orden público en los inmuebles y no adoptar medidas tendientes al restablecimiento del orden público en los mismos y **3)** Que, como consecuencia de lo anterior, se condenara a las demandadas a

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

indemnizar los perjuicios materiales derivados del valor de la reposición de los predios, así como los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, derivado de la ganancia o provecho dejado de percibir por la invasión y daño emergente y la indemnización por violación al bien constitucionalmente protegido de la propiedad privada, por lo que solicitó que se reparara en equidad los perjuicios a él causados por dicha violación.

En la misma demanda, como pretensiones subsidiarias, se formularon las siguientes: **1)** Que se declarara que el demandante sufrió un daño antijurídico por la invasión de los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria 01N-5254636, 01N-5366030 y 01N-5254667, **2)** Que se declarara que las entidades demandadas no garantizaron la protección al derecho a la igualdad ante las cargas públicas de GILBERTO ALONSO ZULUAGA QUINTERO, al soportar una invasión de los inmuebles de su propiedad y las alteraciones del orden público en dichos inmuebles.

Mediante auto interlocutorio 5, notificado por estados de 29 de enero de 2018, el Tribunal Administrativo de Antioquia decidió rechazar la demanda por caducidad de la acción, decisión frente a la cual se interpuso recurso de apelación, para lo cual se argumentó que la invasión por parte de los particulares inició desde el año 2002 y se acrecienta con el paso del tiempo, pues a dichos predios continúan llegando nuevos invasores, agudizándose los fenómenos de orden público en el sitio. Ello unido a las acciones y omisiones del Estado, que han permitido que la invasión subsista, afectando así de manera directa el derecho de propiedad del demandante y el ejercicio de los mecanismos de protección previstos en nuestro ordenamiento para este derecho.

En el recurso se sostuvo que, en caso de no acogerse la teoría del daño continuado, la caducidad en el asunto bajo estudio debería comenzarse a contar a partir del 30 de junio del año 2017, momento en el cual el corregidor de Santa Elena dio respuesta a la petición de visita a los

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

predios invadidos y a la solicitud de desalojo con radicado 2016PP070591N01, en el sentido de indicar que *“por cuestiones de seguridad esta diligencia no se había podido realizar”*.

A la fecha, pese a haberse concedido el recurso de apelación, el Consejo de Estado aún no ha proferido decisión alguna.

Del estudio de la caducidad en el caso concreto

Conforme a lo investigado en este estudio de caso y la jurisprudencia citada, se desprende que el medio de control adecuado para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa es el de reparación directa, toda vez que el artículo 140 del CPACA establece que, en los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación de un daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado, por lo que este responderá, entre otras cosas, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Acudiendo a la doctrina, en aras de soportar dicha afirmación y aportar nuevos elementos, se encuentra lo manifestado por el doctor Carlos Betancur Jaramillo, en su texto de Derecho Procesal Administrativo, en el que se afirma que este medio de control podrá instaurarse sin que tenga que mediar solicitud previa ante la entidad pública y menos un acto administrativo denegatorio de la pretensión indemnizatoria (Betancur, 2013).

Ahora, en lo que respecta al término de la caducidad para acudir a la jurisdicción en este medio control, el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 regula lo relativo a la oportunidad para presentar la demanda y en numeral 2 (literal i) se dispone

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. (Ley 1437, 2011, art. 164)

Por su parte, RICARDO DE ANGEL YAGÜEZ señaló que “El plazo (de la caducidad) añade el artículo 1968 (del Código Civil español), se computa ‘desde que lo supo el agraviado’. Debe entenderse: Desde que la víctima conoció la existencia del daño y estuvo en condiciones de ejercitar la acción”. (Ángel, 1993, pág. 973) Asimismo, hace una diferenciación entre los daños duraderos y los continuados, define el duradero como aquel que se extiende en el tiempo en lo que respecta a sus efectos y que los continuados son conductas que se inician y permanecen en el tiempo y en todo momento está produciendo un daño, y es de esta forma que la jurisprudencia ha determinado que solo los daños continuados pueden tener efecto sobre el fenómeno de la caducidad y lo especifica esencialmente en las conductas omisivas, es importante precisar que el daño es la primera condición para la acción de reparación directa.

Al respecto y frente a la oportunidad de acudir al medio de control que se considera procede en el caso bajo estudio, es importante establecer algunas precisiones. En primer lugar es determinante referirse a la figura de la caducidad, fenómeno jurídico procesal determinado por el legislador para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, evita que las situaciones queden indefinidas en el tiempo, estableciendo plazos para que las personas acudan ante la jurisdicción para satisfacer sus pretensiones, los cuales una vez vencidos tienen como consecuencia la operancia de este fenómeno, lo cual significa la pérdida de la facultad de accionar y buscar la efectividad de los derechos.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Dicha figura no admite suspensión, salvo que se presente solicitud de conciliación extrajudicial en derecho, en concordancia con lo previsto por las Leyes 446 de 1998 y 640 de 2001, así como tampoco admite renuncia y, de encontrarse probada, debe ser declarada de oficio por el juez.

El término para accionar no es susceptible de interrupción, ni de renuncia por parte de la Administración; el término prefijado por la ley obra independientemente y aún contra voluntad del beneficiario de la acción. La caducidad es la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado, para el ejercicio de acción, así lo consideró la Sala de Sección:

Se tiene por cierto que la caducidad se configura cuando el plazo fijado en la ley para instaurar algún tipo de acción ha vencido. Es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido y finalidad de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por el juez competente.

Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento,

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

modificación o alteración (Consejo de Estado, Sentencia 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308), 2018)

El Consejo de Estado ha dicho respecto del término de caducidad que cuando se discute la ocupación de un bien inmueble, que

Tratándose de ocupación temporal o permanente de inmuebles el inicio del término para intentar la acción de reparación directa coincide con el de la ejecución del hecho, omisión u operación administrativa, ocupación temporal o permanente del inmueble, es decir, desde cuando cesó la ocupación temporal, **o desde cuando se terminó la obra en relación con la ocupación permanente.** (Consejo de Estado, 2008, Sentencia 20001-23-31-000-2006-01379-01, 2008)

Así mismo, esa Corporación se ha pronunciado acerca del cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa cuando se fundamenta en el daño producido por una omisión de la Administración –imputación sobre la cual descansa el presente estudio del caso, en el siguiente sentido:

En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción **debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño**, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo, ya que ésta es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.

Aunque la omisión se mantenga en el tiempo o el daño sea permanente, **dicho término no se extiende de manera indeterminada** porque la misma ley ha previsto que **el término de caducidad es de dos años contados a partir de la omisión.** (Negritas fuera de texto). (Consejo de Estado, Auto 25000-23-26-000-2003-0919-02 (25854), 2004)

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

En este punto conviene precisar que la Corte Constitucional, en sentencia T-342 de 2016, en reconocimiento a la jurisprudencia del Consejo de Estado, con relación al tema de la caducidad en el medio de control de reparación directa derivado de la ocupación de bienes de propiedad privada ha sostenido lo siguiente:

Bajo esta lógica, se concluyó, en la citada providencia, que el derecho a reclamar un perjuicio solo se manifiesta a partir del momento en que este surge, pues, como ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, existen ciertos eventos en los que el daño se presenta tiempo después de la ocurrencia del hecho o la omisión de la administración que originó el perjuicio. Así, la caducidad *“deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria”*. Hecha esta precisión, se ha sugerido que *“para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen”*. (Negritas fuera de texto) (Corte Constitucional, Sentencia T-342, 2016)

El honorable Consejo de Estado ha sostenido que en los eventos en que la ocupación deviene una causa diferente a la realización de una obra pública el afectado “cuenta con un período de dos años contados desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en los casos

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

especiales, desde que ha tenido conocimiento de la ocupación del bien” (Consejo de Estado, 25000-23-26-000-2002-00708-01(29175), 2015).

El Consejo de Estado ha destacado la relación existente entre el conteo del término de caducidad, la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, a partir de lo cual ha señalado: “El término de caducidad que se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño (“fecha en que se causó el daño”) La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo.

En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce (Consejo de Estado, Sentencia 19001-23-31-000-1997-08009-01(20316), 2011).

Ahora bien, el daño ocasionado al propietario de los inmuebles, puede enmarcarse dentro de lo denominado como daño continuado o de tracto sucesivo, toda vez que sus efectos se han prolongado en el tiempo, por tanto el término de caducidad no puede entonces comenzar a contarse desde el momento en que el daño fue efectivamente advertido, hasta la fecha aún los predios objeto del asentamiento siguen siendo invadidos y se generan nuevas situaciones que permiten que los predios tengan más condiciones de habitabilidad.

En consecuencia, no es posible afirmar que se está en presencia del fenómeno jurídico de la caducidad de la acción, pues lo que allí se presenta es una excepción a la regla de conteo de la caducidad en su forma taxativa de los dos años para instaurar la demandada en el medio de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

control de reparación directa consagrado en la norma, pues, como se vio, la ocupación de los predios de propiedad del señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero no ha cesado, en tanto que todos los días se presentan nuevos actos de invasión u ocupación por nuevas personas que llegan al sector al ser este un lote de gran extensión (mayor a 250 hectáreas), el cual en la actualidad cuenta con más de 7.500 familias asentadas y una densidad poblacional bastante alta, al punto que ha sido considerada la segunda invasión más grande el país.

Actuaciones de autoridades comprometidas

En los párrafos siguientes, se procederá a hacer un resumen de las actuaciones realizadas por las entidades involucradas en los hechos:

Empresas Públicas de Medellín E.S.P. ha tenido presencia permanente en los predios objeto de asentamiento por medio de la prestación de sus servicios e instalación de infraestructura, del año 2004 al 2007 ubicó cerca de 4.500 contadores con permiso expreso de la Alcaldía de Bello y sin contar con previa autorización del propietario del inmueble, tal como se constata en el acta de reunión Energía Sector El Cortado y Barrio El Pinar Bello, de 27 de septiembre de 2010, situación que generó a los habitantes una sensación de legalidad y confort, que permitió que la invasión creciera de una manera desproporcionada, prueba de ello, es que, para el año 2015, en respuesta a petición elevada por el actual propietario, con radicado 2015-20-15-1312, de 14 de diciembre de 2015, esta entidad manifestó que tiene aproximadamente 7.500 contadores en la zona, entre energía prepagada y convencional, en virtud de la orden de tutela emitida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Medellín, con radicado 050014000220150062900, esto sin contar el gran número de instalaciones fraudulentas y que no son controladas por EPM.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

En consecuencia, al revisar el proceso de la invasión de estos terrenos en el tiempo, se encuentra que este prestador de servicios públicos domiciliarios, quien, amparado y así lo argumenta en sentencias de la Honorable Corte Constitucional, ha sido parte integral de la invasión en el predio, pues, como se vio, ha instalado su infraestructura sin pagar por los predios donde queda está ubicada, se ha beneficiado patrimonialmente por la venta de sus servicios y todo esto ante la vista de las administraciones municipales, especialmente de la alcaldía del municipio de Bello, quien en los años 2005 y 2010, tal como aparece en las actas de reunión de la fecha con el prestador, pidió que se conectara a la población a sus servicios, incluso con el completo conocimiento que el terreno le pertenecía a un particular.

Actualmente y gracias a decisión judicial en la acción popular referida anteriormente y que fue impetrada por los habitantes de El Pinar, a través del consultorio jurídico de la universidad de Antioquia, la empresa de servicios públicos domiciliarios y los entes municipales involucrados, que, se reitera, han omitido sus deberes constitucionales de preservar la vida y propender por la salud pública y la debida atención a estas comunidades, han sido obligados a instalar las redes de acueducto y alcantarillado necesario para velar por la salubridad de la comunidad, además de adelantar todas las acciones pertinentes para la atención integral de la comunidad presente en estos barrios que integran el asentamiento urbano informal El Pinar.

Razón más que sensata para establecer que día a día las autoridades administrativas de los municipios de Bello y Medellín hacen presencia en estos barrios que en el pasado fueron olvidados, al punto que en la actualidad han iniciado programas de asistencia a la comunidad, pero que, desafortunadamente, en ninguno de los escenarios el propietario aparece vinculado, al punto que las administraciones municipales o la empresa de servicios públicos domiciliarios busquen dentro del proceso de regularización integrar a esta persona para respetar sus intereses.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

A la fecha, el impuesto predial de los inmuebles invadidos llega por la totalidad del área del predio, pese a que en el año 2015 el municipio de Bello reconoció e incorporó al catastro municipal más de 1.900 mejoras, sobre las cuales cobra el impuesto predial.

Corantioquia, como autoridad ambiental competente en la zona del asentamiento, intervino, a petición del propietario de los predios, para tomar medidas relacionadas con el correcto manejo de los recursos naturales, pues en el bien objeto de asentamiento se presentaba el fenómeno de deforestación, representado en la tala ilegal de árboles que se dio en los años 2006 y 2008, por lo que se ejecutaron los convenios 256-298, debido a la constante quema de los árboles nativos que estaban siendo usados para procesar carbón de leña y comercializarlo, de ahí que ante esta problemática y para sorpresa del señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, esa Corporación Autónoma Regional creó el programa Sembremos Juntos por el Ambiente con la coparticipación de la alcaldía de Medellín y la Agencia Presidencial para la Atención Social, el cual tenía como propósito capacitar a los habitantes del sector para la generación de huertas caseras, esto es, en pro de quienes allí se habían asentado y en procura de velar por evitar mayores afectaciones al medio ambiente, las cuales eran representadas en permanentes talas de árboles para la construcción de las viviendas, la quema de la madera para sacar el carbón y la contaminación reinante en afluentes hídricos y por agentes contaminantes al medio ambiente.

Con sus actuaciones las autoridades involucradas han procurado la protección de los derechos de la población vulnerable, sin tener presente los derechos del propietario, a quien no se le ha brindado un debido acompañamiento estatal tendiente a lograr la defensa de sus intereses, situación que permite afirmar que debido a las políticas y principios que enmarcan el Estado Social de Derecho conllevan a que la propiedad privada se encuentre en un segundo plano y la

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

función social de la propiedad prevalezca sobre lo privado, hechos expresados y consagrados en sendos principios constitucionales de solidaridad y prevalencia del interés general.

Propiedad privada, derecho real de dominio y medios de protección jurídicos

De la definición de propiedad

Previo a abordar el tema, es preciso hacer alusión al concepto propiedad, el cual ha sido definido por la Real Academia Española como “1. f. Derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales”, “2. f. Cosa que es objeto del dominio, sobre todo si es inmueble o raíz”, “3. f. Atributo o cualidad esencial de alguien o algo, entre otras definiciones que no se ajustan al tema que se analizara a continuación” (Real Academia Español, 2019).

La propiedad privada, en sentido estricto, consiste en la forma más completa de derecho de señorío sobre una cosa y es una institución que, aunque reconocida como tal en la Constitución, tiene su regulación técnica dentro del derecho civil. Es lo que corresponde a la propiedad romana (Novoa, 1979, pág. 12).

El tema de la propiedad ha merecido el análisis de importantes estudiosos del derecho, tal como lo es John Locke, quien en el “Segundo ensayo sobre el gobierno civil” dedicó todo un capítulo para analizarlo, razón por la cual, en el capítulo VII “De la Sociedad Política o Civil”, epígrafe 87, se refirió a la propiedad, en un sentido sistémico, como *“El hombre según hemos demostrado ya nace con un título a la perfecta libertad y al disfrute ilimitado de todos los derechos y privilegios de la ley natural. Tiene, pues, por naturaleza, al igual que cualquier otro hombre o de cualquier número de hombres que haya en el mundo, no solo el poder de defender su propiedad, es decir, su vida, su libertad y sus bienes contra los atropellos de los demás...”* (LOCKE, 1955, pág. 102).

El anterior concepto fue expandido por el mismo autor, según refiere Karen I. Vaughn en su texto “Teoría de la Propiedad de John Locke: Problemas de interpretación”, a la teoría de la

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

propiedad del trabajo, para explicar cómo una persona obtiene el derecho de poseer objetos fuera de sí misma a partir del trabajo, así:

[...] cada hombre es dueño de su propia Persona. Nadie, salvo él mismo, tiene derecho a ella. El trabajo de su cuerpo, las obras de sus manos, podríamos decir, son auténticamente suyas. Entonces, todo aquello que él saque del estado en que la naturaleza lo ha producido y dejado, y lo mezcle con su trabajo, lo une a algo que le pertenece, y por lo tanto lo convierte en su propiedad. (Vaughn, 1985, página 3).

Así mismo, continuando con el texto antes citado, se tiene que la teoría planteada por el autor establece que siempre y cuando los hombres respeten el mandato de no permitir que nada de lo que se posea se arruine inútilmente, habrá en este primitivo estado de naturaleza abundantes tierras y recursos para todos, así mismo que el derecho que se tiene sobre la propiedad resulta claro y exclusivo, cuando no se pone en peligro la capacidad de los demás de crear tipos de propiedades equivalentes para sí mismos (Vaughn, 1985, página 5).

Locke parece sostener que las consecuencias por la acumulación de riqueza serán conflictos por las propiedades y una preocupación cada vez mayor por la seguridad personal, aunque estas consecuencias resultan tanto del aumento de la población como de la creciente escasez de recursos, acarreada por la introducción del dinero en el estado de naturaleza.

Ahora, la autora Vaughn, al hacer un análisis de Locke según Kendall, afirmó que éste último declaró que un derecho natural a la propiedad, realmente individualista, debería contener la premisa de que “el derecho a la propiedad que tiene una persona es inviolable y que nunca podrá, legítimamente, dejarse de lado para ‘conveniencia y bienestar de los demás’”; sin embargo, afirmó que Locke nunca quiso sostener esto, pues él creía que cada hombre debía

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

preservar la vida de los demás “en tanto le fuera posible” y “siempre y cuando su propia preservación no entrara en juego (Vaughn, 1985, página 9).

Del análisis realizado en el texto “Teoría de la Propiedad de John Locke: Problemas de interpretación” se desprende que Locke parece colocar el derecho a la propiedad por encima de todos los demás derechos, pero ello es simplemente simbólico de los derechos a la vida, la libertad y las posesiones, ya que de la lectura se colige que *“el goce de la propiedad queda sujeto a decisiones políticas, así como cualquier derecho está regulado por el proceso político”*. (Vaughn, 1985, página 26).

Finalmente es importante anotar, el principio que Locke quería establecer era el de que la propiedad debía su origen al derecho y a la iniciativa individual y no a la benevolencia del rey o a concesiones políticas. El monarca no tenía derecho a confiscar o redistribuir a su arbitrio las propiedades entre los ciudadanos a menos que existiera un interés público superior, ese "interés público superior" sin un claro entendimiento respecto de lo que constituye este interés, podía brindar el pretexto para el moderno estado benefactor. (Vaughn, 1985, página 31)

De la definición del derecho real de dominio

El derecho real de dominio, es llamado así en razón a que la cosa me pertenece y a nadie más, dispongo de la misma y puedo explotarla y disfrutarla a mi criterio sin afectar los demás y en claro acatamiento de la ley, el uso goce y disposición de la cosa hacen claridad en el concepto de dueño, del derecho real de dominio que predica la norma sustantiva, tanto así que la misma Constitución Política de Colombia en su artículo 58 la circunscribe a un derecho fundamental, pero por ser Colombia un Estado Social de Derecho este no es un derecho absoluto y pasa a ser un derecho relativo y a tener un fin social en cumplimiento de criterios sociales, ambientales y normativos (para adelantar procesos de expropiación en beneficio de la comunidad).

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Igualmente, el código Civil Colombiano se refiere al derecho de dominio en su artículo 669 como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad”. (Ley 57, 1887, art. 669).

De los medios de protección jurídicos

El artículo 315 de la Constitución Política de 1991, establece que son funciones de los alcaldes, entre otras, las de “1. **Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley,** los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo” y la de “2. **Conservar el orden público en el municipio,** de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador” (Constitución Política, 1991, art. 315). En esta misma disposición se consagró que la Policía Nacional “**cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde** (...)” (Subraya y negrita por fuera del texto). (Constitución Política, 1991, art. 315)

Estos fundamentos constitucionales y normativos permiten apreciar la protección que el Estado debe proveer al propietario que sufre de esos actos contrarios a la norma y que afectan a un ciudadano en su patrimonio, de ahí que sea posible afirmar que nos encontramos frente a una responsabilidad compartida que tiene tanto el propietario como el Estado a través de su aparato administrador de justicia e incluso en aspectos policivos como primera herramienta de protección, el primero debe darle a conocer al segundo sobre la problemática y el segundo aplicar la norma vigente en concordancia con lo pretendido, existen procesos policivos como el amparo policivo y la querrela de policía, procesos civiles en acciones reivindicatorias, procesos penales por invasión de tierras, de esta forma se tiene la posibilidad de enfrentar jurídicamente a quien ha violentado la propiedad y el derecho real de dominio.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Es importante hacer mención a cada una de estas figuras:

La ley 57 de 1905, en su artículo 15, estableció la acción de carácter policivo denominada “*lanzamiento por ocupación*”, dirigida a contrarrestar la ocupación de hecho de un predio en la que no mediaba contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, la cual fue reglamentada por los decretos 515 de 1923 y 992 de 1930, esta última establecía como requisitos para que el funcionario de policía procediera a desalojar: 1) Que se presentara dentro de las 48 horas después de la presentación del escrito de queja, 2) Que se verificara la ocupación de hecho sobre el mismo y 3) Que se demostrara que el actor fue objeto de un despojo violento o clandestino (Corte Constitucional, Sentencia 241, de 2010).

La anterior disposición, en palabras de la Corte Constitucional –sentencia C-241 de 2010, fue subrogada por el artículo 125 de la ley 1355 de 1970, situación que comprometió la vigencia de los decretos reglamentarios, por lo que el procedimiento para llevar a cabo las acciones de restitución de inmuebles se circunscribe a lo contemplado en el Código Nacional de Policía, ley 1801 de 2016, como acciones meramente provisionales y al artículo 984 del Código Civil, que establece que la acción de despojo prescribe en seis meses y la posesoria en un año.

Acción policiva de protección a bienes inmuebles. En caso de perturbación de los derechos de posesión, servidumbre o mera tenencia consagrados en los artículos 762, 775, y 879 del código civil colombiano, las personas podrán instaurar **querrela ante el inspector de Policía**, mediante el **procedimiento único** consagrado dentro del Código Nacional de Policía ley 1801 de 2016, la cual reglamenta las siguientes acciones:

Hay que tener claridad que este tipo de acciones son meramente provisionales, así las cosas, si se requiere de un efecto permanente para la protección de la propiedad, se deberá acudir

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

ante el juez ordinario competente para que este decida sobre la titularidad de los derechos reales y las indemnizaciones a las que hubiere lugar, lo que hace este trámite es volver las cosas a su status quo.

Legitimados por activa. Las siguientes personas son legitimadas para interponer la querrela policiva:

1. El titular de la posesión o la mera tenencia de los inmuebles particulares o de las servidumbres.
2. Las entidades de derecho público.
3. Los apoderados o representantes legales de los antes mencionados.

Consecuencias de la querrela: El inspector de policía dentro del procedimiento de perturbación por ocupación de hecho podrá:

- i) Ordenar el desalojo del ocupante de hecho. El desalojo se deberá efectuar dentro de las 24 horas siguientes a la orden.
- ii) Ordenar que las cosas vuelvan al estado que antes tenía.

En estos procedimientos se deberá comunicar al propietario inscrito la iniciación de ellos sin perjuicio de que se lleve a cabo la diligencia prevista.

Será obligación de la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Agustín Codazzi y las administraciones municipales suministrar la información solicitada, **de manera inmediata y gratuita a las autoridades de Policía**, lo cual sería una regulación especial tratándose de las peticiones entre entidades públicas.

Caducidad. La acción policial de protección a la posesión, la mera tenencia y servidumbres de los inmuebles de los particulares caducará dentro de los cuatro meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Acción preventiva por perturbación. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles, sean estos de uso público o privado, ocupándolos por vías de hecho, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables dentro de las 48 horas siguientes a la ocupación.

El querellante realizará las obras necesarias para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho.

Protección del domicilio. Quien se encuentre domiciliado en un inmueble y considere que su derecho ha sido perturbado o alterado ilegalmente podrá acudir al inspector de Policía, para iniciar querrela mediante el ejercicio de la acción de protección anteriormente descrita. La protección del domicilio es una medida de efecto inmediato.

La medida para garantizar el statu quo físico y jurídico del bien **deberá ser reportada a la oficina de registro de instrumentos públicos de la jurisdicción del inmueble.**

Acciones civiles. Acción reivindicatoria o acción de dominio: Es una institución de origen romano y fue diseñada para que el dueño de una cosa pueda obtener la devolución o restitución de esta.

En nuestra legislación, fue clasificada dentro de las acciones especiales e incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano en el artículo 946 del Código Civil, que define la reivindicación o acción de dominio como “la que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla”.

Para acreditar la propiedad sobre el bien sujeto a reivindicar, se debe tener en cuenta su clasificación. Si se trata de bienes inmuebles, será mediante la exhibición del título y modo de adquisición y, además, se deberá constatar su tradición en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del inmueble.

Procesos de índole penal. El Código Penal colombiano, Ley 599 de 2000, establece (se transcribe textualmente, como aparece en la norma en cita):

ARTICULO 263. INVASIÓN DE TIERRAS O EDIFICACIONES. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Inciso modificado por el artículo 23 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: La pena establecida en el inciso anterior será de cuatro (4) a ocho (8) años de El mismo incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.

PARÁGRAFO. Las penas señaladas en los incisos precedentes se rebajarán hasta en las dos terceras partes, cuando antes de pronunciarse sentencia de primera o única instancia, cesen los actos de invasión y se produzca el desalojo total de los terrenos y edificaciones que hubieren sido invadidos. (Ley 599, 2000, art. 263)

ARTICULO 264. PERTURBACIÓN DE LA POSESIÓN SOBRE INMUEBLE. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente: El que fuera de los casos previstos en el artículo anterior y por medio de violencia sobre las personas o las cosas, perturbe la pacífica posesión que otro tenga de bienes inmuebles, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses, y multa de seis puntos sesenta y seis (6.66) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (Ley 599, 2000, art. 264)

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

De esta forma se puede apreciar como en aras de protección a la propiedad privada existen procesos que tienden a proteger este derecho ante terceros, pero que siempre es el Estado quien deberá cumplir con su finalidad proteccionista, a través del proceso policivo y por conducto del aparato judicial, a fin de velar por la custodia y el restablecimiento patrimonial ante el llamado del particular que ha sido afectado por esos hechos netamente invasivos de terceros.

El tratamiento jurisprudencial y doctrinal del criterio de la propiedad y de la función social de la propiedad.

Los criterios de propiedad y de la función social de la propiedad privada han sido ampliamente debatidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, así:

La Corte Constitucional ha manifestado en forma reiterada que el derecho de propiedad como función social, se halla vinculado a los principios de solidaridad y prevalencia del interés general (artículo 1° superior) e implica de su titular una contribución para la realización de los deberes sociales del Estado (artículo 2° ib.), de esta manera se trasciende a la esfera meramente individual”. (Sentencia C-306 de 2013, MP: Nelson Pinilla Pinilla).

De la misma forma se le ha dado tratamiento a este tema en diferentes sentencias y se ha generado la suficiente jurisprudencia para explicar cada una de sus características, así:

Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas. (Corte Constitucional, Sentencia C-189, 2006)

Igualmente, la honorable Corte Constitucional, en sentencia C-133 de 2009, ha reconocido la propiedad privada como un derecho subjetivo con funciones sociales y ecológicas, tendientes a “ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho” (Corte Constitucional, Sentencia C-133, 2009).

Ahora, el derecho a la propiedad privada se ha visto afectado por la presencia del fenómeno de los asentamientos urbanos informales en las ciudades capitales de nuestro país e, incluso, en algunos municipios aledaños a estas, donde convergen la pobreza, el desplazamiento, la presencia de grupos armados al margen de la ley y la escasa e incluso nula presencia del Estado, lo cual ha permitido que se produzca una expansión vertiginosa del fenómeno mencionado, el que, debido a las circunstancias planteadas, se ha tornado en un asunto de alta importancia estatal por las condiciones de violaciones a derechos humanos y a la normatividad vigente que conlleva a la adopción de medidas estatales a fin de generar soluciones globales que garanticen la realización de los postulados constitucionales.

En relación con el delito de invasión de tierras, la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1997, al analizar la exequibilidad del artículo 1° de la ley 308 de 1996, afirmó que dicha

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

disposición no quebraba ninguno de los principios ni de los preceptos contenidos en la carta, pues se parte del supuesto que invasor al irrumpir en tierras o edificaciones ajenas afectó el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 constitucional haciendo imposible al propietario el uso y goce del bien, así como la percepción de sus frutos y disposición, oportunidad en la cual indicó que no se podía invocar la función social o las restricciones constitucional al derecho a la propiedad para justificar el quebrantamiento de hecho o mediante la violencia o el uso de la fuerza física por lo que precisó que *“En el delito de invasión de tierras o inmuebles, la ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión, indispensables para la efectiva garantía que consagra el artículo 58 C.P”* (Corte Constitucional, Sentencia C-157, 1997), por lo que consideró imperativo que no se desconocieran los fenómenos sociales existentes ni las circunstancias particulares de cada caso, así:

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido las causas socio-económicas de orden estructural que dan origen, en muchos casos, a las invasiones u ocupaciones de hecho sobre tierras o edificaciones urbanas o rurales, asociadas a estados de necesidad o fuerza mayor, a grados extremos de pobreza, a las situaciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o a contextos de victimización, causas estructurales que el Estado tiene la obligación de transformar, ya que constituyen las causas estructurales de las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. A este respecto, en algunos pronunciamientos se ha sostenido que ‘[e]n muchos casos las invasiones y ocupaciones de hecho sobre tierras urbanas o rurales tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

dar soluciones globales que garanticen la realización de postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres. (Corte Constitucional, Sentencia C-157, 1997)

Como soporte de las afirmaciones que se han dado en el contexto de la violación a derechos fundamentales y la violencia enmarcada en estas zonas geográficas con especiales connotaciones de asentamientos urbanos informales se presenta el auto 373 de 2016 proferido por la Corte Constitucional, por medio del cual se da la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011 (Corte Constitucional, Auto 373, 2016).

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 del 2004, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva, quien la preside, adoptó la providencia Auto 373 de 2016 con fundamento en las siguientes consideraciones:

No hay que olvidar que uno de los mayores efectos perversos de la informalidad de estos asentamientos y de la falta de seguridad jurídica sobre las viviendas, al ubicar a sus habitantes en los márgenes de la legalidad y de la institucionalidad, radica en la exposición de sus habitantes a una situación de desprotección excesiva: *“las comunidades asentadas en los territorios se exponen a situaciones que atentan contra su integridad: están sujetos a desalojos forzados, estigmatización social, exclusión, pobreza extrema y riesgos derivados de permanecer en zonas que no cuentan con las garantías mínimas para su subsistencia”*. Esta situación de desprotección se encuentra acompañada, en muchos casos, de la presencia de actores armados que aprovechan la informalidad de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

estos asentamientos para extorsionar, presionar, hostigar, restringir el ingreso de insumos y amenazar con un desalojo forzoso a sus habitantes, como parte de las estrategias de control y del micro tráfico de estupefacientes en la zona. (Corte Constitucional, Auto 373, 2016).

Las herramientas jurídicas expuestas en este capítulo hacen parte de las acciones que se pueden y deben impetrarse en aras de restablecer los derechos patrimoniales del propietario para procurar la restitución y la protección de los predios objeto de asentamientos urbanos informales; sin embargo, la eficacia y eficiencia de las mismas no está dada en enmarcar o describir un sinnúmero de acciones, ya que, en su mayoría, dependen del curso que el Estado le dé a las acciones iniciadas por los particulares, ya que en muchas ocasiones es éste quien pese a que debe dar observancia a lo consagrado en las disposiciones normativas, omite el cumplimiento de las cargas a él impuestas, vulnera el derecho a la administración de justicia y, en muchas ocasiones, deja al particular en condición de inferioridad frente a estos terceros.

El Consejo de Estado por su parte en sentencia 25000-23-26-000-2001-02697-01 (33977) Magistrado ponente Hernán Andrade Rincón del 22 de octubre de 2015, en la cual se discutió la responsabilidad del Estado frente a la ocupación ilegal de un bien inmueble privado, señaló lo siguiente:

Por otro lado, si bien es cierto que la jurisprudencia de esta Sección ha considerado la teoría de la relatividad de las obligaciones del Estado, esto es, que no le son imputables los daños a la vida o bienes de las personas cuando son causados por los particulares, en consideración a que las obligaciones del Estado están limitadas por las capacidades que en cada caso concreto se establezcan, dado que “*nadie está obligado a lo imposible*”, también es cierto que esta misma Corporación en providencias posteriores, ha aclarado

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

que la relatividad de las obligaciones del Estado no lo excusa del incumplimiento de sus obligaciones, sino que debe indagarse en cada caso si en efecto fue imposible cumplir aquéllas que en relación con el caso concreto le correspondían. (Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02697-01 (33977), 2015).

Igualmente, en la mencionada sentencia se indicó que pueden ocurrir situaciones en las que la inactividad de la Administración puede generar afectación del derecho a la propiedad, como, por ejemplo, en aquellos casos en los que por razones de interés general, principalmente de tipo social, bien sea en cumplimiento de órdenes judiciales –en particular órdenes derivadas de un juicio de tutela- o administrativas, se opte por prohijar la ocupación en la medida en que ordenar el desalojo y/o practicar la diligencia que le dé cumplimiento, generen una situación tal que se desprotejan los derechos de poblaciones catalogadas como sujetos de especial protección, en cuyo caso, dijo, que puede ocurrir lo siguiente:

... **i)** se torne nugatorio e innecesario acudir al juez de la causa, puesto que aun cuando se obtenga con éxito la reivindicación del bien o la protección de la posesión, resultaría imposible ejecutar la decisión del juez por cuestiones de orden social, en cuyo caso el juez de la acción de reparación directa podrá –según los hechos del caso y la conducta del demandante- eximir de la obligación de agotar los mecanismos administrativos y procesales de protección de la propiedad, la posesión y/o el *statu quo*; frente a lo cual es posible que, **ii)** **se configure un daño especial** en cabeza del propietario del predio ocupado, en la medida en que por razones de interés general –la protección de sujetos de especial protección como **desplazados**, indígenas, madres cabeza de familia, etc.- se sacrifique el derecho de propiedad del titular del predio; y en consecuencia, **iii)** se dará aplicación al artículo 220 C.C.A., ahora 190 y 191 C.P.A.C.A, y se ordenará la transferencia de la propiedad del bien a

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

favor de la(s) entidad(es) pública(s) demandada(s), para que ellas solucionen, en el marco de sus competencias, la manera en que, de ser posible, se “legalizarán” esas ocupaciones.

(Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02697-01 (33977), 2015)

A renglón seguido, en la sentencia citada, el Consejo de Estado adujo que dicha postura no conlleva a entender que se prohíjen las ocupaciones ilegales de bienes privados o la “*colonización*” de terrenos ajenos, ni a que se consolide una postura tendiente a que el Estado deba asumir una responsabilidad genérica y absoluta por los conflictos que se pudieran generar por esa razón, sino que apunta a que no se pueden desconocer las dificultades que en la ejecución de medidas de desalojo encuentran algunas autoridades administrativas por la propia situación social y de violencia que atraviesa el país con el consecuente desamparo de los derechos de los particulares que ello puede generar, por lo que afirmó que es imperioso que las autoridades de policía realicen un juicio de ponderación con el fin de determinar la procedencia de continuar o no con la ejecución de la orden de desalojo, lo que habrá de hacerse debidamente motivado y con la plena identificación de los ocupantes y de la situación de especial protección en la que se puedan encontrar.

De acuerdo entonces a lo establecido por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se puede inferir que no se entiende el derecho a la propiedad privada como absoluto, deben ser valoradas y sopesadas las circunstancias que anteceden y generan los asentamientos informales por las autoridades competentes para procurar la restitución de los bienes y poner en marcha el andamiaje institucional en procura de ello.

Es por ello que pese a que el ordenamiento jurídico contempla ciertos mecanismos y procedimientos para la protección del derecho a la propiedad, en la práctica son relativos pues dependen, en muchas ocasiones del “sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social” (Romero,

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

2014, página 25), lo cual obedece, de un lado, a que la misma Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la propiedad no es absoluto, y, de otro, por el limitante establecido en la Constitución Política relativo a que prevalece el interés social sobre el interés particular del dueño; sin embargo, no es posible alegar la función social o las restricciones sociales constitucionales al derecho a la propiedad para quebrantarlo.

Así, es claro que el derecho a la propiedad se ve afectado directamente cuando se presentan los fenómenos de invasión de tierras y edificaciones, delitos que, como se vio, se encuentran tipificados en el Código Penal Colombiano en el artículo 263, en el cual se impone una sanción cuando se configure el verbo “invadir”, que bien puede ser un terreno o una edificación, pero que, según la autora Katherine Romero Hinestrosa, “... *existe poco precedente que evidencie que estos invasores que sin autorización legal pero con jurisdicción social, crean una sociedad informal, hayan sido sancionados*” (Romero, 2014, página 5).

La autora Katherine Romero Hinestrosa, en su texto denominado “De la Invasión, al delito de Invasión”, afirmó que en muchas ocasiones la administración legitima el fenómeno descrito cuando tolera este tipo de conducta y no aplica las sanciones fijadas en la ley para el delito penal a las personas que la cometen; además, que:

La población que vive en zonas regularizadas se ha acostumbrado a la existencia de estas invasiones, por lo que presta poca atención al asunto. Las autoridades toleran el fenómeno, por incapacidad decidida o aceptación de un estado de cosas. En ocasiones, lo fomentan, al permitir la urbanización irregular de predios urbanos y construir a cargo del contribuyente las diferentes redes que prestan servicios públicos que deberían haber pagado los promotores y dueños del predio. Por lo que existe en Colombia una

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

normalidad atada a la vivienda informal, puesto que el chip vende el siguiente ideal “vivienda informal o ausencia de vivienda”.

....

En teoría, para garantizar el mínimo de sus obligaciones, el estado establece un tipo de sistematización, crea normas, acorde con un sinfín de principios constitucionales que en últimas provienen de una moral generalizada y aceptada. De esto, se deriva la importancia de la seguridad jurídica, un estado de derecho en nuestro caso “social de derecho” sin las exigencias de cumplimiento de la norma resulta lamentable y peligroso, debido a que es un estado que no prevé un futuro posible, no hay previsibilidad, faltan certidumbres, terminan habiendo más recelos que riesgos, más silencio que cambio y más aplazamiento que impulso. Entre la necesidad de los invasores y las respuestas que deben dar nuestros representantes, no hay mucho. (Romero, 2014, páginas 29 y 31).

Con fundamento en lo anterior, parafraseando a la autora Romero, una forma de solucionar esta problemática es encontrar mecanismos más eficaces para combatir el problema de vivienda, situación que minimizaría el fenómeno y permitiría sancionar a aquel que lo merece, pues el vivo no sería invisible y pensaría dos veces antes de la comisión del ilícito, ello unido a “políticas de vivienda, un mercado de suelo más eficiente, autoridades más competentes en materia urbanística, un mayor control y una reasignación y un uso de los recursos disponibles mucho más eficientes” (Romero, 2014, páginas 32), ello unido a que se propone que se debe hacer que se respeten los espacios abiertos, respecto de los cuales se tiene la idea que por no encontrarse ocupado por nadie es público.

La responsabilidad extracontractual del Estado

De la definición de responsabilidad

Debido a la temática que conlleva la elaboración de este trabajo, es atinente verificar el concepto de la responsabilidad y de la responsabilidad jurídica, para, luego de ello, dar paso a la responsabilidad extracontractual del Estado.

Etimológicamente la palabra *responsabilidad* ha sido definida por la Real Academia Española desde dos entendidos y hace referencia a una carga jurídica y a una carga moral, pues como se observa en la página web de dicho organismo la palabra tiene las siguientes definiciones:

- 1.) f. Cualidad de responsable, 2.) f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal, 3.) f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado, 4.) f. Der. Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente. (Real Academia Española, 2019)

Con la debida observancia y claridad de dicho concepto, se observa en el presente trabajo que el tema de la responsabilidad no ha sido ajeno al objeto de estudio de varios filósofos contemporáneos del derecho, entre los cuales conviene destacar a Hart (1970), quien, en procura de dar precisión a éste concepto, identificó cuatro significados, los cuales fueron resumidos así por el doctor Carlos Enrique Pinzón Muñoz: i) responsabilidad como competencia de un determinado ámbito vital derivada de un rol o posición social (*Role- Responsibility*); ii) responsabilidad como antecedente causal del hecho (*Causal –Responsability*); iii)

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

responsabilidad como sometimiento (*Liability- Responsibility*) y iv) responsabilidad como Capacidad (*Capacity –Responsability*). (Pinzón, 2014, pág. 7).

Ahora, estos significados, en palabras de Molina Fernández (2002), pueden ser resumidos en dos grupos: El primero tiene una visión hacia el pasado, para lo cual analiza los acontecimientos previos al hecho y procura hallar los antecedentes que expliquen su existencia, es decir, que sean *responsables* de su aparición. Por su parte, el segundo grupo tiene una visión hacia el futuro, esto es, a las consecuencias del hecho e identifica quién o quiénes deben *responder* por él.

De la anterior construcción, como lo afirmó Pinzón Muñoz, surgen tanto el nexo material como el jurídico “*como única posibilidad de lograr un juicio de responsabilidad administrativo acertado*” (Pinzón, 2014, pág. 8).

Es claro entonces que el concepto de responsabilidad, desde el plano de la atribución de consecuencias por el hecho lesivo, es el que en realidad permite el surgimiento de la *responsabilidad jurídica*, la cual mira hacia el futuro, ello es, hacia las consecuencias para quien produjo el hecho lesivo, de ahí que guarde estrecha relación con la causalidad, que, aunque no se agota en ella, parte de la idea de acción y efecto, para, finalmente, perfeccionarse en la imputación normativa, entendida ella como el “porqué”.

Visto lo anterior, no puede dejarse de lado que en el mundo del derecho para lograr conseguir los fines es usual recurrir a herramientas dogmáticas y exigir así la responsabilidad jurídica frente a daños, entendidos estos como hechos lesivos, a fin de permitir el funcionamiento de las instituciones como hoy se conocen: nación, territorio, sociedad, entre otras, y el mantenimiento del orden social.

De la definición del daño antijurídico

El jurista Eduardo García Enterría definió el “*daño antijurídico*” de la siguiente manera:

La antijuridicidad susceptible de convertir el simple perjuicio material en una lesión propiamente dicha no deriva, sin embargo, del hecho de que la conducta del autor de aquel sea contraria a derecho; no es en consecuencia, una antijuridicidad subjetiva. Un perjuicio se hace antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre que y sólo cuando la persona a que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo; la antijuridicidad del perjuicio es, pues, una antijuridicidad estrictamente objetiva. Como se dijo con toda corrección la sentencia de 27 de enero de 1971 y reiteró el auto de 10 de febrero de 1972 la lesión supone un ‘perjuicio que no es antijurídico por la manera de producirse, sino porque el titular del bien o derecho lesionado no tiene el deber jurídico de soportarlo, aun cuando el agente que lo ocasione obre dentro del marco de la licitud. (García, 1999, pág. 372)

Así, para dar contenido al concepto de daño, conviene comenzar con la reflexión realizada por *De Cupis*, en cita que hace Henao (El Daño, 1999, p.127), al referir que “*el efecto jurídico causado por el daño consiste en una reacción que el derecho facilita para lograr la reparación del daño*”, de donde se desprende que el daño es el primer eslabón hacia la verificación de la lesión y es el elemento de la reparación que conlleva unas consecuencias jurídicas adversas para quien lo sufre- víctima- y que el ordenamiento jurídico no ampara ni justifica, entendido esto como el hecho lesivo.

Como punto de partida de los elementos que han construido la doctrina como criterios de ordenación del daño, es evidente que se deben reunir como características primordiales las de: i)

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

ser cierto, ii) personal y iii) lícito, aunque algunos autores han agregado a dichas características el que sea directo, bajo la referencia de imputación que debe contener.

Con relación a la primera de las características antes mencionadas, esto es, que el daño sea cierto conviene destacar que en el ordenamiento jurídico colombiano el artículo 2359 del Código Civil y la Ley 479 de 1998, aparecen como la clave positiva para la exigencia de certeza respecto del daño para apoyar la discusión sobre la responsabilidad extracontractual del Estado. Para Tamayo Jaramillo (2009) el daño debe ser actual, aunque el perjuicio no, ya que puede aparecer aún después de haberse materializado el hecho que lo genera y, para Henao, en su obra *El Daño*, dedicada al tema, ha señalado que es cierto el daño cuando ha adquirido “*notoriedad*”, y cita a Chapus cuando agregó que “las jurisdicciones han planteado el principio según el cual el perjuicio cierto... es el perjuicio actual o el futuro, a diferencia del eventual”. (Henao, 1998, pág. 129)

Dentro de esta categoría de daño cierto, se evidencia una gama de eventos en los que la conjetura se acerca a lo real, tal como lo es el caso de: **i)** el perjuicio no consolidado, que según lo definido el doctor Henao es aquel que para que se perfeccione o se materialice, se espera que ocurra *ab initio* con mayor probabilidad hacia el futuro, **ii)** el daño hipotético, entendido este como aquel que no tiene vocación de materialización y en palabras de Henao un daño sería hipotético en razón a que puede advertirse que el daño en el tiempo no se ha consolidado y debe esperarse a la declaratoria del hecho para verificar su ocurrencia, V. gr. Cuando la administración no intervino a tiempo para evitar una quiebra bancaria, y **iii)** la pérdida de oportunidad, en la que se observa que para su fundamentación se ha citado la doctrina de Sallet, los hermanos Mazeaud y Chartier, entre otros, la cual se apoya en un test probabilístico que permite, bajo criterios razonables, establecer un porcentaje determinado en la chance que se

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

alega perdido, lo que conlleva a su vez a un factor reductor de la condena pecuniaria (Henaó, 1998).

Por su parte, cuando se indica que el daño debe ser personal, se parte del precepto clásico establecido en el artículo 2341 del Código Civil que reza *“El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”* (Ley 57, 1887, art. 2341), de donde se colige que dicha normativa no limita la pretensión de responsabilidad extracontractual únicamente a favor de los parientes de la víctima, sino que otorga el mismo derecho a todo aquel a quien el delito o culpa haya inferido daño, de donde se evidencia que el criterio positivo también se inspiró en la figura del damnificado, por lo que es posible afirmar que esta característica supone la inclusión de toda persona que acredite haber sufrido algún perjuicio, bien sea directo o indirecto, derivado de la situación que se reprocha.

Por último, en lo que tiene que ver con la ilicitud del daño, tercera característica mencionada, se precisa que esta parte de la consideración anclada a la norma constitucional que establece la cláusula general de responsabilidad, esto es, el artículo 90, que hace referencia al carácter de *“antijurídico”*. De ahí que el daño solo puede ser reparado cuando le es imputable al Estado y el juicio de reproche supone la ilicitud de la conducta particular y con ello del daño.

Como viene de indicarse, en el contexto, entre las normas jurídicas creadas para proteger determinadas realidades, se encuentra el artículo 90 de la Constitución Política que consagró expresamente la responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, ocasionados por la acción u omisión de sus agentes, con lo cual se estableció la cláusula general de responsabilidad del Estado, así: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños*

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” (Constitución Política, 1991, art. 90).

Bajo este precepto de rango político y jurídico, la responsabilidad del Estado se configura cuando concurren los siguientes elementos: i) Un daño antijurídico, esto es, aquel que no está en la obligación de soportar, ii) que el hecho generador del daño sea imputable al demandado a título de falla o de alguno de los títulos de imputación objetiva que han sido desarrollados por la jurisprudencia y la doctrina (V. gr. teorías del riesgo o daño especial) y iii) que exista una relación causal entre éste y aquél. Se precisa que algún sector de la doctrina los ha reducido a dos elementos: la imputabilidad (fáctica y jurídica) y el daño antijurídico.

Se desprende de lo anterior que, para que haya reparación, debe partirse del concepto primordial de “lesión”, porque esos bienes jurídicos, derechos o intereses deben verse afectados por determinado comportamiento de la Administración, a través de sus agentes, bajo la idea medular que el titular del derecho no está obligado a soportar tal afectación.

El Consejo de Estado ha definido el daño antijurídico como el principal elemento sobre el cual se estructura la responsabilidad patrimonial de la administración pública, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, oportunidad en la cual precisó que el mismo requiere de dos ingredientes: “i) uno material o sustancial, que representa el núcleo interior y que consiste en el hecho o fenómeno físico o material ... y ii) otro formal que proviene de la norma jurídica ...” (Consejo de Estado, Sentencia 05001232500019942279 01 (21861), 2012).

Ahora, cuando de la atribución de la responsabilidad se trata, se está en frente de una medida jurídica protectora de carácter lesivo, pues, al imputarse la responsabilidad por el daño, lo que se hace es distribuir o redistribuir males. Sin duda, la Administración, debe asumir los males provocados por sus agentes y sufridos por los administrados y aunque nuestro sistema se

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

inspira, como fundamento de la responsabilidad, en el presupuesto de la causación de un daño antijurídico sin la necesaria individualización de su autor, esto es, como se conoce en nuestro ordenamiento como culpa anónima de la administración, muchas veces puede repetirse contra él, al tenor de lo dispuesto en el artículo 90 citado, por lo que, consideramos, resulta insostenible derivar una óptica puramente objetiva de ese texto constitucional.

Incluso, bajo la teoría de los regímenes objetivos de responsabilidad, la administración puede ser responsable aun cuando no medie la culpa o dolo de uno de sus agentes y sin que la actividad sea ilegítima, bajo una dinámica de balance de los males que juegan en la sociedad, se reconoce por solidaridad, la mayoría de aquellos cuando descompensa el equilibrio de las cargas públicas que de ordinario someten a los particulares.

Es así como, en virtud del sistema compensatorio y solidario que coexisten, que la responsabilidad administrativa admite que la creación de riesgos pueda ser asumida por la administración para preservar las instituciones colectivas, pero donde se respeten los derechos e intereses de los particulares.

A partir de las definiciones a las que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, es evidente que el dilema de la responsabilidad actual, en especial aquella con énfasis administrativa, se traduce en determinar cuál o cuáles de esos riesgos son jurídicamente permitidos y cuáles no lo son, es decir, en sede de su imputación, la cual como se dijo líneas atrás, es un proceso retrospectivo que permite justificar el reproche fáctico y jurídico, así como también permite establecer quien ha de responder por el riesgo.

De los títulos de imputación

Para continuar con el hilo argumentativo que se ha trabajado en este capítulo, resulta obligado hacer referencia a la definición normativa de lo que en materia administrativa se ha

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

denominado *títulos de imputación*, que, en teoría, son el escenario donde encontrarían respuesta los juicios de valoración o desvaloración de las acciones que se intentaran atribuir a la administración y que en palabras de García de Enterría son “aquellas circunstancias en virtud de las cuales es posible establecer una relación entre el daño y el sujeto imputado que justifica atribuir a este el deber de reparación que la antijuridicidad del daño impone” (García, 1984, págs. 203-204).

En la sistemática colombiana, tradicionalmente los títulos de imputación para determinar la responsabilidad del Estado, ya sea por acción u omisión, han sido el de la falla –presunta o probada-, el riesgo excepcional y el daño especial, los cuales han sido definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado y por la doctrina, así:

1. Falla en el servicio: Esta teoría se identifica con la idea de “no funcionamiento, mal funcionamiento o funcionamiento tardío de la administración” (Pinzón, 2014, pág. 87) y, en palabras del Consejo de Estado, “Corresponde al régimen de responsabilidad subjetiva, donde predomina la culpa de la administración por extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado”. (Consejo de Estado, Sentencia 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750), 2011)

2. Riesgo excepcional. Esta teoría se vincula directamente con la escuela de Duguit, especialmente con el impulso que le dio Paul Duez, posterior a concebir el riesgo como fuente de responsabilidad dadas las “exigencias de equidad y de la solidaridad social” (Pinzón, 2014, pág. 89). En Colombia el origen de la responsabilidad por riesgo excepcional es el daño que produce una fuente de peligro desbordada y por fuera del riesgo normal que ella misma implica, por lo que quien la tiene a su cuidado y guarda, tiene el deber de reparar los daños que ella causa.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Esta teoría se identifica con tres supuestos básicos que han sido construidos casuísticamente:

i) Con la creación de un riesgo (riesgo creado), entendido este como un riesgo extraordinario, esto es, por fuera de lo normal; ii) Que obligue a soportar las consecuencias desfavorables que se causen a otras personas (riesgo- beneficio), sin necesidad que represente una verdadera peligrosidad, a quien se beneficia de esa situación; o iii) un riesgo sustentado en una probabilidad estadística de ocurrencia del daño (riesgo alea) (Pinzón, 2014, pág. 95).

3. El Daño especial: Teoría que parte del supuesto que una actividad legítima del Estado genera un daño que los particulares no están obligados a soportar, esto es, el rompimiento de la igualdad de las cargas públicas, el cual, según la doctrina del Consejo de Estado reclama los siguientes requisitos tipificadores:

- a) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración;
- b) La actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho de una persona;
- c) El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de la igualdad frente a la ley y a las cargas públicas;
- d) El rompimiento de esa igualdad debe causar un daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los Administrados;
- e) Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y
- f) El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro, de los regímenes de responsabilidad de la administración. (Consejo de Estado, Sentencia 6453, 1991)

Del deber de vigilancia y control del Estado

Ahora, en atención a que desde la pregunta de reflexión se planteó la posibilidad de que el Estado sea declarado responsable por falta a sus deberes de vigilancia y control, es pertinente indicar que, como consecuencia de los postulados constitucionales que consagran los derechos fundamentales, doctrinariamente se ha construido una teoría según la cual al Estado no solamente le son exigibles los deberes de abstención, sino que también, como presupuesto de realización de tales derechos, debe ejecutar acciones positivas; o, en otros términos, que en el contenido de cada derecho fundamental es posible adscribir, en pro de su beneficiario, el derecho a una acción positiva (Consejo de Estado, sentencia 52001-23-31-000-2002-01234-01(32602), 2016).

Es por lo anterior que se ha sostenido jurisprudencialmente que, en ocasiones, el desconocimiento de los deberes normativos por parte del Estado conlleva a la declaración de responsabilidad, incluso, en aquellos eventos en los que el daño puede ser consecuencia del hecho de un tercero ajeno a las autoridades públicas, pues, a partir de los criterios normativos de atribución, es posible afirmar que el no evitar el resultado lesivo equivale a la realización del mismo, por lo que se exige como requisitos i) que quien es obligado no impida el resultado lesivo, siempre que ii) esté en posibilidad de hacerlo.

Conviene citar que como típicas manifestaciones de la actividad administrativa y de la policía administrativa se encuentran las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, las cuales propenden por la preservación del orden público a través de la concreción de reglas y actos materiales, los cuales, en muchas ocasiones, limitan los derechos de los asociados, pero que propenden a la garantía de las diversas y modernas categorías de derechos.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Con fundamento en lo expuesto, es claro que, si la garantía de derechos constituye un aspecto fundamental de la policía administrativa, el desarrollo negligente de dichas actividades puede ocasionar daños los cuales, como se indicó, pueden ser imputables al Estado bien sea por acción u omisión de los agentes estatales que tienen asignadas las funciones de regulación, inspección y vigilancia y control (Consejo de Estado, sentencia 27001233100020040069901 (35783), 2019).

Ahora, para determinar las funciones propias de la actividad de policía administrativa, se debe hacer mención a los conceptos propios de la misma. Así, el concepto de regulación tiene sus orígenes en el siglo XIX como una medida de intervención en ciertos sectores económicos, por lo que no se limita a la producción de normas administrativas de contenido general, pues “se trata de una verdadera intervención dirigida a garantizar derechos y libertades económicas, que puede concretarse a través de distintos instrumentos” (Consejo de Estado, sentencia 27001233100020040069901 (35783), 2019), que en nuestro país fue entendida como la potestad reglamentaria que está en cabeza del Presidente de la República.

De otro lado, se entendió a las funciones de inspección, vigilancia y control como una categoría independiente que no podían implicar la producción de normas administrativas de contenido general, las cuales fueron definidas así por el Consejo de Estado, en providencia de 30 de mayo de 2019:

“141. Aunque la ley no define “inspección, control y vigilancia”, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, con base en las cuales puede señalarse que la función administrativa de inspección implica la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo (Consejo de Estado, sentencia 27 001 23 31 000 2004 00699 01 (35783), 2019).

Así, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que:

“La función de inspección, vigilancia y control, como ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional, implica, por un lado, “verificar que el sujeto, entidad u órgano controlado en relación con determinadas materias u ámbitos jurídicos se ajuste a la ley”; y por otro, “la toma y adopción de medidas correctivas y coercitivas con el fin de lograr que unos determinados sujetos en una determinada materia cumplan la ley” (Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-24-000-2013-00257-00, 2016).

Bajo la anterior perspectiva, es necesario precisar que, tal como lo ha indicado el Consejo de Estado, la responsabilidad del Estado en el marco de los deberes de vigilancia, “debe orientarse hacia la demostración del resultado dañoso atribuible a la falta de correspondencia de aquel – el riesgo materializado en un daño cierto- respecto al deber positivo” (Consejo de Estado, sentencia 52001-23-31-000-2002-01234-01(32602), 2016), esto es, a la obligación de dispensar el servicio de vigilancia, sin importar el cómo, cuándo o dónde. No obstante, no siempre es posible atribuir jurídicamente la responsabilidad al Estado, en tanto que el deber positivo no opera de forma automática, ya que requiere que haya sido convocado, promovido o que se haga cognoscible la situación de riesgo que se padecía (o padece) un determinado sujeto, en atención o bien a su calidad, a la situación fáctica o las actividades que este despliegue.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Bajo estos supuestos es claro que el régimen aplicable en dichos eventos debe ser el de la falla del servicio, frente al cual la forma de exoneración de responsabilidad del Estado debe ser la demostración de la diligencia y cuidado en el cumplimiento de sus funciones.

En el caso específico, el artículo 313 (numeral 7) de la Constitución Política fijó en los concejos municipales la función de “Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda” y el decreto 1052 de 1998, en su artículo 58, radicó en cabeza de los alcaldes municipales, directamente o a través de sus agentes, la vigilancia y control de la obras con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas de urbanismo, normas que se complementan con lo dispuesto en el artículo 66 de la ley 9 de 1989, con las modificaciones introducidas en los artículos 104 de la ley 388 de 1997 y la ley 810 de 2003, que regulan lo relativo a las infracciones urbanísticas.

A partir de dichas disposiciones, se deduce que a las administraciones municipales les asiste la función de control permanente, tanto durante la ejecución de las obras como de manera posterior a estas para efectos de garantizar el cumplimiento de las licencias de construcción; sin embargo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha sostenido que el daño le es atribuible a la administración siempre que hubiera tenido la ocasión de verificar el incumplimiento de las exigencias contenidas en las licencias de construcción o la construcción de obras sin la expedición de las mismas y no hubieran desplegado ninguna acción para evitar los daños que posteriormente ocurrieron y no hicieron uso efectivo de la potestad de vigilancia y control (Consejo de Estado, Sentencia 63001-23-31-000-2006-00331-01, 2018).

Lo anterior por cuanto, conforme lo dice el Consejo de Estado, pese a que una institución cuente con las facultades de inspección y control sobre la actividad de construcción de vivienda,

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

resulta una exigencia demasiado elevada para los organismos estatales que conozcan, caso a caso, si todos los lugares donde se están realizando obras de vivienda cuentan con licencia de construcción o si las que la tienen se ciñen a esta, un imposible fáctico al que nadie puede estar obligado (Consejo de Estado, Sentencia 05001 23 31 000 2010 02218 01 (47803), 2018).

Del estudio de responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia por la ocupación de bienes inmuebles a causa de asentamientos informales

De esta manera y ante estas premisas, se pretende establecer si es posible predicar la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del Estado o, si por el contrario el Estado puede exonerarse de responsabilidad cuando se aduce como excepción la culpa exclusiva de la víctima, en este caso del propietario, o el hecho de un tercero, entre otras, puesto que, en principio, su obligación se encuentra reglamentada en la Constitución y en la ley tendiente a preservar el orden público y social, por lo que en aras de ello debe contrarrestar cualquier manifestación delincuenciales o delictiva que se presente en el territorio nacional, en armonía con lo dispuesto en el artículo 2 (inciso segundo) de la carta magna que establece que

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política, 1991, art. 2)

Vistos los conceptos antes citados, conviene precisar que el tema de la propiedad privada, los asentamientos urbanos informales y la responsabilidad del Estado por las invasiones ha sido

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

objeto de pronunciamiento de las altas Cortes, tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, como se verá a continuación:

De la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional, en la sentencia C-157 de 1997, analizó la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1 de la ley 308 de 1996 y discutió lo relativo a la invasión de tierras o edificaciones, de la imposición de sanciones, el derecho a la propiedad, la función social y conductas delictivas.

En la sentencia C-864 de 2004 se analizó sí los artículos 86, modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998 (parcial), 136, modificado por el artículo 44 de la misma ley (parcial) y el artículo 220, todos del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), quebrantaban el artículo 58 de la Constitución, en cuanto contemplan la acción de reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir el derecho de propiedad privada en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, donde se omiten los procedimientos de enajenación voluntaria y de expropiación establecidos en la ley, para ello se estudió lo relativo a la función social de la propiedad, la responsabilidad del Estado en el campo extracontractual y la constitucionalidad de la acción de reparación directa para obtener indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir a ésta el derecho de propiedad en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, donde se alcanza en la sentencia C-278 de 2007 a analizar las obligaciones del Estado Colombiano frente al desplazamiento forzado.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

La sentencia C -1189 de 2008 estudió la prohibición consagrada en el artículo 99 de la ley 813 de 2003 de realizar inversiones públicas o de suministrar servicios públicos en invasiones o loteos ilegales, otorgándose en ella la autorización de instalación de servicios públicos en zonas de invasión y ejecución de inversiones y mejoras.

La Corte Constitucional, en el fallo de tutela T-527 de 2011, estudió si se vulneraban los derechos al mínimo vital y a la vida digna de un grupo de familias que habitaban desde hacía 10 años un bien parte del espacio público con la ejecución inmediata de una orden de desalojo forzado que pretendía la restitución del bien, oportunidad en la cual se analizó la naturaleza jurídica y viabilidad constitucional de los desalojos forzados y, en providencia más reciente, sentencia T- 247 de 2018, fijó las subreglas respecto a población que está ocupando de manera ilegal o irregular bienes de uso público, en un asentamiento que genera riesgo para sus vidas e integridad personal, considerando que cuando se está frente a situaciones de desalojo de la población desplazada, generadas a raíz de la ocupación irregular de bienes públicos o privados, los procedimientos administrativos tendientes al desalojo de ocupaciones e invasiones de hecho se pueden suspender, llevándose a cabo sólo cuando exista un plan de reubicación en el corto plazo y se garantice acceso a una vivienda digna en el mediano y largo plazo, dándole prelación y amparo a las familias desplazadas, que no hayan recibido medida provisional urgente.

Y, en la sentencia C-864 de 2004 se analizó sí los artículos 86, modificado por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998 (parcial), 136, modificado por el artículo 44 de la misma ley (parcial) y el artículo 220, todos del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), quebrantaban el artículo 58 de la Constitución, en cuanto contemplan la acción de reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir el derecho de propiedad privada en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

trabajos públicos o por cualquiera otra causa, donde se omiten los procedimientos de enajenación voluntaria y de expropiación establecidos en la ley, para ello se estudió lo relativo a la función social de la propiedad, la responsabilidad del Estado en el campo extracontractual y la constitucionalidad de la acción de reparación directa para obtener indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir a ésta el derecho de propiedad en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa y en la sentencia C-287 de 2007 se analizan las obligaciones del Estado Colombiano frente al desplazamiento forzado.

La sentencia C -1189 de 2008 estudió la prohibición consagrada en el artículo 99 de la Ley 813 de 2003 de realizar inversiones públicas o de suministrar servicios públicos en invasiones o loteos ilegales, otorgándose en ella la autorización de instalación de servicios públicos en zonas de invasión y ejecución de inversiones y mejoras.

En la sentencia C-644 de 2011, la Corte Constitucional, con relación a los elementos constitutivos de la responsabilidad, expresó:

Esta protección constitucional al patrimonio de los particulares se configura, entonces, cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una acción u omisión imputable al Estado y una relación de causalidad. Respecto al daño antijurídico, si bien el mismo constituye un concepto constitucional parcialmente indeterminado, en cuanto la Carta no lo define en forma expresa, la jurisprudencia y la doctrina, dentro de una interpretación sistemática de las normas constitucionales que lo consagran y apoyan, lo definen como el menoscabo o perjuicio que sufre la víctima en su patrimonio o en sus derechos personalísimos, sin tener el deber jurídico de soportarlo. En cuanto al incumplimiento del Estado, este se presenta cuando la Administración Pública

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

no satisface las obligaciones a su cargo dentro de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que han sido fijadas. Finalmente, para que el daño antijurídico atribuido al Estado sea indemnizable, se exige que éste sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la Administración, esto es, desde una perspectiva negativa, que el daño sufrido por la víctima no se derive de un fenómeno de fuerza mayor o sea atribuible a su conducta negligente. (Corte Constitucional, Sentencia C-644, 2011)

De lo expuesto, se desprende que para que sea posible hablar de responsabilidad del Estado, es necesario comprobar la existencia de un daño antijurídico, esto es, conforme a lo dicho en párrafos precedentes, un daño que la víctima no esté en obligación de soportarlo, por lo que una vez este sea constatado deberá demostrarse que es posible atribuir ese daño al Estado.

De la jurisprudencia del Consejo de Estado

Al respecto, el Consejo de Estado precisó que la imputación del daño antijurídico a la Administración Pública implica que debe existir un fundamento o razón jurídica que permita la atribución de una conducta (activa u omisiva) a una autoridad pública, en una circunstancia determinada, esto es, una imputación jurídica que supone establecer y/o identificar el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado daño antijurídico a partir de los diferentes regímenes y títulos de imputación que tienen cabida en el artículo 90 de la Constitución Política, esto es el régimen subjetivo —falla del servicio por acción y por omisión (exp. 17794)— y el régimen objetivo —daño especial y riesgo excepcional—.

En Colombia, en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que ha intentado ofrecer la doctrina sobre la que se eleva

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

el derecho de daños compatible con asuntos como el que se analiza en este estudio de caso, esto es, la ocupación masiva e ilegal de inmuebles de propiedad de un particular, la cual, en este caso, ha conformado asentamientos de mucho mas de 5.000 viviendas, así como la presencia en la zona de grupos armados al margen de la Ley que impiden al propietario el ejercicio de su derecho de propiedad.

A partir de estos conceptos, el Consejo de Estado ha considerado que el Estado puede llegar a ser responsable a título de falla en el servicio en asuntos en los que se discute la ocupación de predios particulares puesto que la administración pública tiene una “posición de garante institucional”, de la que se derivan “los deberes jurídicos de protección consistentes en la precaución y prevención de los riesgos en los que se vean comprometidos los derechos humanos de los ciudadanos que se encuentran bajo su cuidado” (Consejo de Estado, Sentencia 73 001 23 31 000 2004 02113 01 (45433), 2014).

En providencia de 7 de julio de 1984, el Consejo de Estado conoció de la demanda presentada contra el municipio de Santa Marta, mediante la cual solicitaba que se le declarara administrativamente responsable por los perjuicios materiales sufridos por la demandante por el incumplimiento de la orden de lanzamiento de terceros ocupantes de los lotes de terreno de su propiedad ubicados en dicho municipio, oportunidad en la cual negó las pretensiones de la demanda con fundamento en que no se demostró la falla en el servicio pues no bastaba el simple incumplimiento de la providencia sino que debía haber una expresa negación de la administración de no cumplirla frente a la solicitud del administrado, por lo que indicó que era necesaria la petición de parte para que se iniciara la actuación del Estado, pues, en su sentir, la responsabilidad del Estado “no es absoluta o incondicional, sino que es relativa y condicionada a determinadas circunstancias”, (Consejo de Estado, Sentencia 646-CE-SEC3-1984-07-12, 1984),

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

entre las cuales, se encuentra como una de las más importantes la solicitud tendiente a que la administración actúe en determinado sentido para la protección del ciudadano, razón por la cual reprochó la conducta “*pasiva*” de quien reclamaba los perjuicios de la administración en la práctica de la diligencia por el funcionario comisionado.

Posteriormente, el 1 de septiembre de 1993, el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conoció de la demanda radicada por la Sociedad Inversiones Chimán Ltda. contra el Ministerio de Defensa- Policía Nacional, el departamento del Cauca y el municipio de Silvia por la ocupación ilegal realizada por indígenas del resguardo de Silvia llamados Guámbianos el 21 de diciembre de 1985 al predio conocido con el nombre de Santa Clara situado en el municipio de Silvia- Cauca de propiedad de los demandantes, lo cual, según se afirmó en la demanda, “se produjo por negligencia, incurria y falla en el servicio de la Policía Nacional y de las autoridades ejecutivas del Departamento del Cauca y del municipio de Silvia” (Consejo de Estado, Sentencia 5851, 1993).

En esta oportunidad, luego de analizar las pruebas adosadas al expediente, el Consejo de Estado consideró que el daño no era imputable al departamento de Cauca por cuanto se acreditó que adelantó diligencias dentro de la órbita de sus competencias e incluso desplazó funcionarios hasta dicho municipio para que atendiera la solicitud de protección de los interesados y ordenó al alcalde del municipio la ejecución de la resolución 117, de 31 de diciembre 1985.

En esa misma providencia, consideró que se acreditó la responsabilidad del municipio demandado por haber omitido ejecutar la resolución citada, como era su deber, sin que existiera razón alguna que explicara o justificara su conducta, la cual resultó constitutiva de una falla del servicio imputable a dicha entidad territorial. Igual reproche extendió a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, al acreditarse que esta entidad había sido requerida en diversas

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

oportunidades por los propietarios y por el gobernador del Cauca para que protegiera la finca de la invasión inminente, sin que se hubiesen adoptado las medidas adecuadas a ese propósito, por lo que declaró la responsabilidad de estas entidades y condenó al pago de perjuicios materiales.

En otro pronunciamiento, del 2003, el Consejo de Estado estableció el derrotero según el cual en caso de cuestionarse específicamente la ejecución de la medida policiva pero no discutirse su legalidad, el trámite sería el correspondiente al de los daños irrogados como consecuencia de una operación administrativa (Consejo de Estado, Auto 11001-03-26-000-1988-07141-01 (13163), 2003), es decir el cauce procesal de la reparación directa.

Posteriormente, el Consejo de Estado, en sentencia del 26 de enero de 2006, al analizar la demanda presentada por Jesús Emel Jaime Vacca y otros contra la Nación – Ministerio de Defensa por el desplazamiento forzado al que se vieron obligados, declaró la responsabilidad del Estado colombiano por los perjuicios sufridos por el desplazamiento forzado perpetrado en la Región del Naya y en el corregimiento de La Gabarra, precisó lo siguiente:

De acuerdo con el mandato constitucional, la razón de ser de las autoridades públicas es la de defender a todos los residentes en el país y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Omitir el cumplimiento de esas funciones no sólo genera responsabilidad personal del funcionario sino además responsabilidad institucional, que de ser continua pone en tela de juicio su legitimación. Por lo tanto, **el Estado debe utilizar todos los medios de que dispone para lograr que el respeto a la vida y demás derechos de las personas por parte de las demás autoridades y particulares sea una realidad y no conformarse con realizar una simple defensa formal de los mismos**” (Negritas fuera de texto). (Consejo de Estado, Sentencia 25000232600020010021301, 2006).

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Desde el año 2012, las diferentes Subsecciones que componen la Sección Tercera del Consejo de Estado, se ocuparon en repetidas ocasiones de asuntos similares al que ahora se analiza en este estudio de caso; en esa jurisprudencia, como en la que se venía decantando con anterioridad a ella, se requirió analizar la conducta de la entidad pública demandada con el fin de verificar la ocurrencia de una falla en el servicio, así como la del propietario y al respecto se afirmó:

Es necesario precisar que la acción de despojo prevista en el artículo 984 del Código Civil y en el Decreto Ley 1355 de 1970, tanto para predios rurales como urbanos, anteriormente regulada en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905, no procede sino para restablecer las cosas a su estado anterior, siempre que el querellante hubiera sido despojado violentamente y que el actual ocupante no demuestre o justifique su presencia en el lugar a cualquier título. De suerte que cuando quien se encuentra en el inmueble alega y demuestra posesión enerva la actuación de las autoridades de policía, al tiempo que exige la protección de su statu quo para que, sólo quien alegue un mejor derecho que él, ante el juez civil, como corresponde, acceda efectiva y definitivamente a la tenencia material del bien, con ánimo de dueño y señor. (Consejo de Estado, Sentencia 08001-23-31-000-1997-1906-01(22248), 2012)

Así, esa Corporación negó las pretensiones resarcitorias promovidas por una persona que adquirió un bien inmueble respecto del cual se acreditó que existían terceros que se consideraban poseedores, en cuyo caso señaló que le correspondía al demandante acudir ante la Jurisdicción Ordinaria para clarificar el alcance de su pretendido derecho de propiedad, en efecto para la Subsección B del Consejo de Estado resultó “claro que la actora adquirió un inmueble no sólo que se encontraba ocupado por terceros, sino que estos fungían como dueños y señores, al punto

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

que, apostados en el predio no permitieron a las autoridades de policía adelantar la diligencia de desalojo. Circunstancia suficiente para mantener la situación del bien, hasta que el juez civil resuelva quién ostenta sobre el mismo un mejor derecho”. (Consejo de Estado, Sentencia 11001-03-27-000-2016-00026-00 (22456), 2012)

Incluso, en sentencia proferida el 28 de marzo de 2012, dentro del radicado 05001-23-25-000-1996-00861-01, Expediente 21607, dicha Corporación analizó la responsabilidad del municipio de Medellín por haber autorizado a los damnificados de la ola invernal a ocupar de forma temporal un predio de propiedad de un particular, donde manifiesta el alto Tribunal que

Así las cosas, la ocupación, temporal o permanente, de inmueble de propiedad privada perjudica el derecho de dominio de su propietario. La función social de la propiedad no es una excusa que fundamente la no reparación de perjuicios en estos casos, máxime cuando ni siquiera existe consentimiento de parte del afectado. En efecto, la ocupación de inmuebles por causa de trabajos públicos u otras, está consagrada de forma expresa por el artículo 86 del C.C.A. (Consejo de Estado, Sentencia, 05001-23-25-000-1996-00861-01 (21607), 2012)

En providencia proferida el 22 de noviembre de 2012, el Consejo de Estado adoptó otra línea argumentativa, esto es la del daño especial, mediante la cual encontró la responsabilidad de la entidad demandada en un caso en el que se omitió la realización de una diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho argumentado cuestiones de orden público, al señalar

En este sentido, deviene incontestable que si bien la vida e integridad personal del Alcalde de Buenos Aires y de los miembros de la Policía, que se aseguraron al no realizar la diligencia de desalojo, es tema que conviene a toda la sociedad civil, el costo de su preservación en diciembre de 1994 fue soportado por el sacrificio del derecho del señor

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

César Salazar Restrepo a la tutela judicial efectiva, lo cual constituye un daño especial, en la medida que frente al actor se rompió el equilibrio en las cargas públicas, al haber asumido desproporcionadamente -con cargo a su derecho reconocido a la tenencia material del bien- el costo de la seguridad personal de los servidores públicos. (Consejo de Estado, Sentencia 19001-23-31-000-1996-01600-01 (21276), 2012)

El 2 de mayo de 2013, el Consejo de Estado conoció de la demanda presentada contra el municipio de Riohacha, mediante la cual se pretendió que se declarara administrativamente responsable al demandando por la conducta omisiva y permisiva que conllevó a que los invasores del lote de terreno de propiedad del demandante continuaran edificando sobre ellos, pese a que el 10 de abril de 2000 el actor había presentado ante el ente municipal querrela contra persona indeterminada por la ocupación de hecho de dos inmuebles de su propiedad y que la autoridad local no le dio trámite a su solicitud. En dicha providencia, previa valoración de las pruebas y del análisis de las obligaciones de las autoridades administrativas en el marco de las querellas mediante las cuales se busca el lanzamiento por ocupación de hechos, esa Corporación consideró que en ese caso el perjuicio que alegó sufrir la parte actora, esto es, la pérdida irreparable de los lotes de su propiedad, no tenía el carácter de cierto, por cuanto

El hecho de que unas personas hubieran invadido un bien de su propiedad y que la entidad pública demandada hubiere omitido darle curso a la solicitud de lanzamiento de ocupación de hecho elevado por el señor Taylor Henríquez, no implica que la propiedad de sus bienes se hubiere perdido, por cuanto esto sólo podría ocurrir una vez transcurriera el término establecido por la ley para que operara el fenómeno de la prescripción adquisitiva del dominio, en su modalidad de prescripción extraordinaria, por cuanto los

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

invasores no estuvieron amparados por justo título ni buena fe. (Consejo de Estado, Sentencia 44001-23-31-000-2000-00557-01 (28158), 2013)

Asimismo, se señaló que, si bien la conducta de la entidad pública demandada era, a todas luces, criticable no solo en tanto omitió proteger, como es su deber, los derechos de los ciudadanos que para el caso concreto se individualizaron en la protección de los bienes del demandante, sino en cuanto constituyen una flagrante violación del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, ella no pudo tener el efecto devastador que le endilga la parte actora, puesto que todavía contaba con las herramientas judiciales ya fuere para obtener la reivindicación de los lotes de su propiedad (acción reivindicatoria), para proteger su posesión (acciones posesorias) o para que se impulsara judicialmente la acción de la Administración.

El 31 de julio de 2014, el Consejo de Estado analizó la demanda de reparación directa presentada por Casimiro Sulvara Martínez contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -Ministerio del Interior y de Justicia – y el municipio de San Vicente del Caguán, mediante la cual se solicitó la declaratoria de responsabilidad de estas entidades, por los hechos ocurridos el 6 de octubre de 2001, cuando cerca de 120 familias invadieron los terrenos de su propiedad, los cuales estaban dedicados a la producción ganadera y lechera, pero que a raíz de ello fueron arruinados los cercos, bebederos y nacimientos de agua, por lo que se debieron suspender las actividades económicas y, pese a las dificultades para instaurar la querrela de policía, la que fue recibida el 11 de octubre de 2001 ante la alcaldía de San Vicente del Caguán, la inspección de policía dispuso el lanzamiento de los ocupantes, el cual no pudo ejecutarse debido a la resistencia de los invasores.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

En la mencionada providencia, el Consejo de Estado, luego del análisis de las pruebas allegadas al proceso, determinó que las demandadas eran responsables a título de daño especial, al haberse acreditado la ruptura de la igualdad frente a las cargas que debía soportar el administrado, pues se comprobó que el Gobierno Nacional, en ejercicio de una actividad legítima, para esa época había ordenado el retiro de las autoridades militares, de policía y judiciales de cinco municipios del país, dentro de ellos el municipio de San Vicente del Caguán, debido a la creación de una “*zona de distensión*” destinada a facilitar las negociaciones con la guerrilla de las FARC, por lo que, a su juicio, la ausencia de un pie de fuerza robusto había impedido que la administración pudiera ejecutar la orden de lanzamiento y, así, recuperar la propiedad del demandante por lo que expresó

39.- Finalmente, la Sala desea aclarar que el presente caso representa una reiteración de la jurisprudencia ya consolidada de esta Corporación, a saber, que la búsqueda de la paz y el establecimiento de mecanismos tendientes a facilitar las negociaciones con grupos armados (como las zonas de distensión o la desmilitarización parcial del territorio nacional) son expresiones de la actividad legítima del Estado y concreción de las facultades otorgadas por la Constitución y la ley al Gobierno Nacional para asegurar la prevalencia del interés general y la convivencia pacífica. Y que, pese a lo anterior, el ejercicio de esta actividad legítima por parte del Estado puede producir daños a particulares que no tienen el deber jurídico de soportarlos, pues la orden constitucional y convencional es que la población civil debe mantenerse ajena al conflicto armado interno. En atención a este daño antijurídico (o especial, si se quiere), surge para la administración el deber de indemnizar a quien lo ha padecido, con el fin de honrar los principios de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

solidaridad y equidad que irradian todo el andamiaje jurídico-político del Estado social de derecho. (Consejo de Estado, Sentencia 18001-23-31-000-2002-00034-01 (32316), 2014)

Posteriormente, el 22 de octubre de 2015, el Consejo de Estado conoció de la demanda presentada por la sociedad Administradora Hotelera S.S. Ltda.- y otro contra el Distrito Capital de Bogotá y la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional y otros, con ocasión del bloqueo por varios desplazados de la vía pública donde funcionaba el establecimiento de comercio denominado “Hotel Saint Simón”, durante aproximadamente un año, lo que conllevó a que se viera drásticamente reducida la ocupación de huéspedes en el hotel y, a su vez, a un detrimento de su patrimonio. Esa Corporación, al analizar el fondo del asunto, consideró que la magnitud de ese lamentable hecho de desplazamiento ocurrido en una vía pública de la ciudad de Bogotá, ameritaba medidas estatales serias que de manera contundente y eficaz hubieran impedido el desarrollo de dichos sucesos, los cuales produjeron perjuicios económicos para los vecinos del sector, por lo que consideró que el daño padecido por los demandantes devino en imputable jurídicamente a título de falla del servicio a la Nación, puesto que los demandados incumplieron con los deberes de protección y seguridad que les han sido encomendados constitucional y convencionalmente respecto de la población desplazada, los cuales fueron descritos en esa sentencia, y que repercutieron en el hecho de que el grupo de personas desplazadas hubieran permanecido en la vía pública, afectando con ello la explotación económica del establecimiento comercial en condiciones normales; además, indicó que

La Nación, a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de los Ministros correspondientes, debía adelantar todas aquellas acciones humanitarias necesarias y eficaces tendientes a impedir que el grupo de personas desplazadas ocuparan

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

la vía pública y, desde el comienzo de la ocupación, se debió haber brindado ayudas integrales a través de programas de retorno o de reubicación a sus hogares, garantizando tanto su seguridad personal, como alimentaria y social, por manera que si la Nación hubiere decidido brindar esa ayuda integral, bien habría podido evitar la ocupación de la vía por parte del grupo de desplazados y, por ende, hubiera podido impedir la causación de los daños materiales a los vecinos del sector; no obstante, tales organismos pertenecientes a la Nación, se abstuvieron de actuar eficazmente y, ante la desprotección estatal, el grupo de personas desplazadas no tuvo alternativa diferente a seguir ocupando dichas instalaciones y seguir padeciendo las penurias del desplazamiento forzado.

(Consejo de Estado, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02697-01 (33977), 2015)

En ese mismo sentido, en sentencia proferida por el Consejo de Estado el 26 de agosto de 2015, radicado 63001-23-31-000-2001-1358-01, expediente 30827, se condenó al municipio de Armenia por autorizar la ocupación temporal de un predio privado por damnificados por el terremoto de Armenia, al no haber ordenado y establecido fechas de restitución de este, oportunidad en la cual señaló que

En criterio de la Sala el tiempo transcurrido entre el terremoto y la legalización de la ocupación excedió el plazo razonable pues se extendió por más de un año -13 meses- sin que se le dieran soluciones reales al propietario del predio, situación que produjo un evidente desequilibrio de las cargas públicas que debía asumir el propietario por razón de la difícil situación que vivió la ciudad. (Consejo de Estado, Sentencia 63001-23-31-000-2001-1358-01 (30827), 2015)

Así mismo, en la mencionada sentencia se cuestionó el desinterés por parte de la sociedad actora en continuar con el trámite policivo de lanzamiento por ocupación de hecho que se

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

presentó con posterioridad al 31 de diciembre de 2002 a pesar de la solicitud que al respecto hicieron las autoridades de policía del municipio que habían conocido de la querrela interpuesta por la ocupación de los predios.

Y, en sentencia de 8 de noviembre de 2016 se analizó la responsabilidad administrativa de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y el Ministerio del Interior por los daños causados a los bienes muebles e inmuebles de propiedad de los actores con ocasión de la invasión efectuada por la comunidad indígena de Panan, en hechos ocurridos entre el 13 y el 25 de septiembre de 2000, oportunidad en la cual indicó que es deber de la parte acora demostrar las omisiones en las que se dice incurrieron las entidades demandadas para predicar la responsabilidad; además señaló que

La cláusula de responsabilidad encuentra su límite frente a las cargas generales o comunes de la propia vida en sociedad (general liferisk), cuando el actuar de la propia víctima o de un tercero generan una compensación de culpas; y, por último, circunscrito a la demostración cierta, real y personal de la afectación de un interés jurídicamente tutelado, esto es, el daño. (Consejo de Estado, Sentencia 52001-23-31-000-2002-01234-01 (32602), 2016)

El 23 de febrero de 2017, el Consejo de Estado conoció de la demanda presentada contra del Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla por la omisión de efectuar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho de unos predios de propiedad del actor, providencia en la cual consideró que el daño padecido por el actor, esto es, la pérdida de su inmueble, como consecuencia de la ocupación de hecho, no le era imputable a la entidad demandada, dado que

Provino de terceros, sin que la entidad demandada, dentro del proceso policivo, hubiere incurrido en una falla en el servicio, a título de omisión, por cuanto no dejó de adelantar

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

las actuaciones encaminadas a recuperar el inmueble del demandante, al punto que lo logró en una primera oportunidad y, luego, ante una nueva ocupación, ejecutó los actos hasta donde su competencia le permitía para lograr ese mismo fin, sin que el actor, cuando todavía era oportuno, acudiera al juez ordinario a través de las acciones civiles procedentes para que le fuese protegido su derecho de propiedad. (Consejo de Estado, Sentencia 08001-23-31-000-1999-02289-01 (34121), 2017)

Así, de lo visto, es claro que la doctrina imperante del Consejo de Estado apunta a que el medio de control de reparación directa bajo el título de la falla en el servicio es el mecanismo adecuado para acudir a la jurisdicción cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad del Estado por la ocupación de bienes de propiedad privada y el consecuente restablecimiento de perjuicios a favor del propietario de estos.

Conforme a la normativa, doctrina y jurisprudencia citada, en el caso concreto el título de imputación que da lugar a la responsabilidad del Estado es la falla del servicio a título de omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento le ha atribuido, respecto del cual el Consejo de Estado ha señalado que es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligatorio que las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado y, de otro, el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada, esto es, “surge a partir de la comprobación de haberse producido como consecuencia de una violación – conducta activa u omisiva- del contenido obligatorio determinado en la Constitución Política y en la ley a cargo del Estado” (Consejo de Estado, Sentencia 19001-23-31-000-2000-03226-01 (26855), 2013).

Del análisis de la responsabilidad en el caso bajo estudio

Conforme al resultado arrojado en esta investigación, es posible afirmar que la imputación de responsabilidad del Estado por violar los deberes que surjan a partir de la posición de garante no pueden ser valorados desde escenarios abstractos o genéricos, pues, si bien se ha precisado que el Estado se encuentra vinculado jurídicamente a la protección y satisfacción de los derechos humanos y/o fundamentales, es menester precisar que, de acuerdo a una formulación amplia de la posición de garante, se requiere, adicionalmente i) que quien es obligado no impida el resultado lesivo, siempre que ii) esté en posibilidad de hacerlo.

A continuación, se puntualizarán las acciones y omisiones imputadas al Estado en relación con los inmuebles ubicados en el Municipio de Medellín y en el Municipio de Bello, pues en cada uno de éstos, si bien existen elementos comunes de imputación, existen circunstancias fácticas particulares.

La conducta que se reprocha de las entidades demandadas en los predios ubicados en el Municipio de Medellín, tiene que ver concretamente con las omisiones en la garantía de los mecanismos de protección del derecho de propiedad de Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, pues, como se desprende de la investigación adelantada, el 20 de septiembre de 2016 el actual propietario de los predios, Gilberto Alonso Zuluaga Quintero, presentó derecho de petición ante la Corregiduría de Santa Elena, con radicado 2016PP070591N01, en el que se solicitaba la visita a los predios invadidos para su posterior desalojo, petición que obtuvo respuesta el 30 de junio de 2017, cuando el señor Corregidor Carlos Wbeimar Cano Urrego manifestó que “por cuestiones de seguridad esta diligencia no se había podido realizar”.

El hecho en mención constituye, en primer lugar, la omisión de la parte demandada en su función legal de garantizar los mecanismos de protección del derecho a la propiedad que ostenta

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero frente a sus inmuebles, la cual, como puede observarse, ocurrió, concretamente, el 30 de junio de 2017, fecha en la que el Corregidor de Santa Elena le informó al propietario que no era posible garantizar los mecanismos de protección de sus derechos “por cuestiones de seguridad”.

En segundo lugar, la comunicación del Corregidor de Santa Elena de 30 de junio de 2017, constituye una prueba de la omisión de la Nación- Ministerio de Defensa- Ejército y Policía Nacional, en tanto que la misma Entidad territorial garante de los derechos del señor Zuluaga Quintero, manifestó que la razón por la que no se podían cumplir los mecanismos de protección del derecho de propiedad era “*por cuestiones de seguridad*”, situación de la que solo puede concluirse que la falta de presencia de esta en el sector permitió el deterioro de las condiciones de orden público y su falta de efectividad en el ejercicio de sus funciones, hasta el punto que ni siquiera las demás autoridades públicas pueden adelantar los asuntos de su competencia, tendientes a proteger los derechos del propietario legítimo de dichos bienes inmuebles, lo que conllevó al incumplimiento del mandato constitucional establecido en los artículo 216, 217 y 218 que establecen:

ARTICULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo. (Constitución Política, 1991, art. 216)

ARTICULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio. (Constitución Política, 1991, art. 217)

ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. [...] *(Subraya y negritas por fuera del texto)* (Constitución Política, 1991, art. 218)

Para el caso concreto, la omisión de la fuerza pública abarca a las dos instituciones, esto es, el Ejército y la Policía Nacional, toda vez que la Policía omitió desplegar su función preventiva de evitar alteraciones al orden público, tales como la invasión masiva de predios privados y el surgimiento de grupos armados al margen de la Ley que, no solo contribuyeran a la invasión de los Inmuebles, sino que impedían el acceso del mismo a los propietarios, entre otras afectaciones. Por su parte, al fallar la Policía en el cumplimiento de sus funciones y haberse generado las perturbaciones al orden público en los Inmuebles del señor Gilberto Alonso, surgía entonces en cabeza del Ejército la obligación de resolver alteraciones al orden público que se encontraran consolidadas, situación que tampoco se concretó.

Por otra parte, la conducta que se reprocha de las Entidades demandadas en los predios ubicados en el Municipio de Bello, si bien tiene que ver también con las omisiones en la garantía

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

de los mecanismos de protección del derecho de propiedad del señor Gilberto Alonso, está relacionada fundamentalmente con la acción desplegada por el Municipio de Bello, al autorizar expresamente a las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. a que procedieran a la instalación de la infraestructura para la prestación del servicio público de energía a las viviendas invasoras de los predios de su propiedad en la jurisdicción de dicho Municipio, la cual si bien comenzó en el año 2005, solo hasta el 21 de julio de 2016, fecha en que EPM envió al propietario la comunicación No. 201630099650, se tuvo conocimiento que el ente municipal citado había autorizado de manera expresa para que instalara de manera provisional y luego definitiva la estructura para la prestación del servicio público de energía a las viviendas invasoras de los predios de su propiedad.

El municipio de Bello y el Municipio de Medellín incumplieron con la disposición contenida en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, pues, como se desprende del estudio del caso realizado, no conservaron el orden público en la zona donde se encuentran ubicados los inmuebles del señor Zuluaga Quintero y con su actitud omisiva permitieron que el asentamiento subnormal creciera de una forma descontrolada y masiva, sitio donde gobiernan los grupos armados al margen de la fuerza pública.

Ahora, si bien es claro que el municipio de Medellín intentó controlar en dos ocasiones la situación, sus acciones no tuvieron el impacto esperado, ya que, como se dijo, las personas que habían sido desalojadas del municipio de Medellín se trasladaron a la jurisdicción del municipio de Bello, al no cumplir el mandato constitucional del deber de colaboración entre las entidades públicas, ello unido a que con posterioridad al desalojo no se implementaron medidas para evitar que el sitio fuera nuevamente objeto de asentamientos informales.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Así, en el caso bajo análisis, según el estudio realizado, la falla en el servicio radica porque no hubo un hecho positivo de la Administración, pues lo que se le reprocha a la Administración es: i) no haber ejercido las acciones previstas en el ordenamiento jurídico para la protección del derecho de propiedad de Gilberto Alonso Zuluaga Quintero y solicitadas expresamente por éste; ii) el hecho de haber autorizado que se suministrara el servicio de energía en las viviendas invasoras aún luego de reconocer que dicha acción solo podían realizarla sobre los predios que fueran de propiedad de las entidades territoriales y iii) la omisión de la fuerza pública consistente en la falta de presencia y control en la zona, al punto de que ni siquiera las Autoridades públicas podían adelantar las funciones de su competencia en este territorio.

Las anteriores situaciones conllevan a que el propietario de los inmuebles no pueda explotar económicamente estos bienes y obtener así el provecho que esperaba pudiera derivarse de los mismos, pues, en su lugar, terceros han explotado económicamente esos bienes de manera ilegal, obteniendo beneficios económicos, controlando el territorio de manera ilegal y en desmedro del orden público de la zona, ante la mirada pasiva y la conducta omisiva de todas las entidades demandadas.

Del rastreo jurisprudencial y legal realizado se desprende que el propietario de los bienes inmuebles no se encuentra obligado a soportar ese daño, pues no existe ninguna norma que le imponga dicha carga, la única limitante que podría invocarse es la de la función social de la propiedad; sin embargo, como se vio en el acápite “2.2. *Desarrollo cronológico de las actuaciones de los propietarios de los predios invadidos en el asentamiento El Pinar*”, no puede afirmarse que la afectación que ha padecido el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero sea producto de la función social de la propiedad, toda vez que la misma debe obedecer a criterios de proporcionalidad y, fundamentalmente, a criterios de legalidad, por lo que no puede señalarse,

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

bajo ninguna circunstancia, que las afectaciones del orden público en un predio sean una expresión de la función social de la propiedad, pues dichas alteraciones, precisamente hacen todo lo contrario: afectar el orden social para los habitantes de dicho territorio y, concretamente, para los particulares que ostentan el derecho a la propiedad de los predios que integran el mismo. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que “la ocupación, temporal o permanente, de inmueble de propiedad privada perjudica el derecho de dominio de su propietario” e indicó que “La función social de la propiedad no es una excusa que fundamente la no reparación de perjuicios en estos casos, máxime cuando ni siquiera existe consentimiento de parte del afectado” (Consejo de Estado, Sentencia 05001-23-25-000-1996-00861-01 (21607), 2012).

Ahora, conforme a lo dicho, es posible determinar sin lugar a equívocos, que existe responsabilidad por parte de los diferentes entes estatales por la omisión de las autoridades involucradas en el cumplimiento de sus deberes, quienes de una u otra manera fueron permisivas con las familias más vulnerables, permitiendo que estas se agruparan en los predios acá enlistados y construyeran sus viviendas en propiedad privada, al paso que no se brindaron medidas de protección eficaz al propietario de los inmuebles.

Es claro, entonces, que de haberse dado cumplimiento a la ley y de ejercer las facultades con las que contaban las diferentes autoridades dentro de los plazos fijados por la ley, el asentamiento urbano informal El Pinar, posiblemente, no se hubiera convertido en el segundo asentamiento más grande del país, como lo es en la actualidad, pues es claro que fueron inútiles la gran cantidad de acciones legales representadas en querrelas de policía y denuncias ante los organismos competentes, así como las reuniones realizadas con las diversas autoridades en las que se propuso aportar porciones de sus terrenos para que allí se hiciera presencia estatal, en especial de la fuerza públicas, peticiones que nunca fueron escuchadas por estas entidades.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Así pues, el daño padecido por el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero no es en absoluto una expresión de la función social de la propiedad, sino una expresión de la incapacidad, desidia y negligencia del Estado por garantizar el orden social y el orden público y proteger los derechos de sus ciudadanos, pues, la Constitución Política, en el artículo 2 de la Carta, consagró como objetivo esencial de las autoridades públicas colombianas la protección, entre otros, de los bienes y derechos de las personas, mandato éste que las obliga a poner en marcha todos los medios –humanos, físicos y técnicos– para cumplir esa específica y esencial finalidad.

Lecciones y recomendaciones

En el presente estudio de caso, la pregunta planteada fue ¿Tiene el Estado responsabilidad por el detrimento económico causado a los propietarios, generado por la pérdida de la posesión material de los predios, esto debido al abandono estatal y a la omisión de sus deberes de vigilancia y control?

El presente estudio se enmarca en la responsabilidad que puede predicarse del Estado colombiano, al no atenderse con oportunidad y eficiencia las obligaciones que por ley fueron encomendadas a algunas autoridades públicas, de ahí la importancia que se vislumbra frente al derecho administrativo, rama encargada de regular la organización de la actividad de la administración pública, toda vez que se está en presencia de un fenómeno de reiterada ocurrencia en nuestro país como lo son las invasiones, producto de los desplazamientos y la falta de oportunidades para acceder a una vivienda digna y que hace evidente, en muchos casos, la falta de capacidad y respuesta del Estado para atender y dar solución efectiva a los derechos de los actores involucrados tanto desde la perspectiva de los asentados en los bienes inmuebles de propiedad privada como de los propietarios de los mismos, por lo que para el caso concreto se buscó determinar si en el asentamiento urbano informal El Pinar era posible predicar tal responsabilidad a título de falla del servicio y así brindar una herramienta para que, en casos análogos, pueda desarrollarse con base en este estudio de caso un análisis que permita establecer si efectivamente concurre o no la negligencia, incapacidad y desidia estatal en la atención de sus deberes y si, consecuentemente con ello, una vez producido el daño, debe repararse el perjuicio causado y así dejarse indemne a quien sufrió tal perjuicio.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Luego de analizada la normativa, jurisprudencia y doctrina citada en los párrafos anteriores, partiendo de la teoría de la propiedad desarrollada por John Locke, que ubica el derecho a la propiedad al mismo nivel que los derechos a la vida, salud y la libertad (Vaughn, 1985, página 2), en tanto que éste es entendido como un derecho natural, que resulta ser absoluto y que puede verse limitado por la restricción de que nadie puede permitir que se arruinen recursos en su posesión y, posiblemente, que haya oportunidades alternativas para que otros creen su propia propiedad, resulta apropiado para el presente estudio del caso incorporar las lecciones que instituye dicha teoría, de cara a establecer las conclusiones y la definición en el asunto bajo estudio, al estar en presencia del escenario planteado por el autor, donde el Estado debe garantizar la protección al derecho a la propiedad privada a efectos que no sea desconocido por los otros conciudadanos su título de justo dueño.

Es por ello que, en atención a la teoría mencionada, se puede llegar a determinar que existe responsabilidad por omisión por parte de los diferentes entes estatales en el caso del asentamiento urbano informal El Pinar, puesto que el propietario de los predios, identificados con las matrículas inmobiliarias 01N-5254667, 01N-5254636 y 01N-5366030 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín Zona Norte, ejerció los diferentes mecanismos establecidos por la ley para procurar que cesara la ocupación de sus predios y así impedir el crecimiento del asentamiento urbano informal, sin que se hubiera logrado la protección efectiva de su derecho por parte de los diferentes entes estatales involucrados y, por el contrario, se acreditó que estos fueron permisivos con las familias vulnerables asentadas en este lugar.

Esta afirmación, además, encuentra sustento en lo expresado por Kendall relativo a que “el derecho a la propiedad que tiene una persona es inviolable y que nunca podrá, legítimamente, dejarse de lado para ‘conveniencia y bienestar de los demás’” (Vaughn, 1985, página 9); sin

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

embargo, ese goce de la propiedad siempre dependerá de situaciones políticas (Vaughn, 1985, página 26).

Conforme a lo analizado y a partir de los parámetros brindados por la doctrina y la jurisprudencia en la cual nos hemos apoyado para el desarrollo del mismo, es evidente que el desplazamiento forzado como fenómeno social no es ajeno a nuestro país, pues diariamente miles de personas deben abandonar su lugar de origen, con ello sus pertenencias y su entorno social, razón por la cual el Estado está en la obligación de evitar que ocurra dicho fenómeno, tal y como lo establecen diversas normas de derecho internacional humanitario, entre ellas, el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra en su artículo 17, que regula lo relativo a la protección de los conflictos armados de carácter internacional, así como los principios rectores de los desplazamientos internos reconocidos por las Naciones Unidas, respecto de los cuales la Corte Constitucional, en sentencia T-602 de 2003, ha reconocido expresamente su fuerza vinculante, entre los cuales obra el principio que reza “Toda persona tiene derecho a que se le proteja de ser desplazada arbitrariamente de su hogar, de sus tierras o de su lugar de residencia habitual” (Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, documento E/CN.4/Sub.2/2005/17 del 28 de junio de 2005).

De otro lado, en el ámbito local, la ley 387 de 1997 estableció que es responsabilidad del Estado “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Ley 387, 1997, artículo 3).

Ahora, el fenómeno del desplazamiento ha conllevado que las personas desplazadas lleguen a otros terrenos a ocuparlos, despojando, en la mayoría de los casos, a los propietarios de estos, como ocurrió en el caso bajo estudio. Esta situación, donde los invasores no permiten al

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

propietario ejercer los atributos de la propiedad, tales como el uso, goce y disposición del bien inmueble, se torna relevante en una sociedad como la nuestra, porque desde el código civil, en su artículo 685, se ha señalado que la ocupación es un título constitutivo de dominio, así como lo es la posesión (artículo 762), la cual se pierde cuando se deja de poseer una cosa cuando otro se apodera de ella, con el ánimo de hacerla suya (Código Civil, 1873, artículo 787).

En virtud de lo anterior, en nuestra legislación se ha establecido la acción posesoria, consagrada en el artículo 972 del Código Civil, cuyo objeto es conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos (Código Civil, artículo 972) y la acción reivindicatoria, de que trata el artículo 348 del Código Civil, que tiene por fin obtener el reconocimiento del derecho de dominio y, en consecuencia, la restitución de la cosa que indebidamente posee un tercero.

Del recuento realizado en el acápite del desarrollo cronológico de las actuaciones de los propietarios de los predios invadidos en el asentamiento El Pinar, es posible evidenciar que estos activaron los mecanismos y procedimientos contemplados en el ordenamiento jurídico para procurar la protección de los bienes inmuebles citados con anterioridad, por ello acudieron ante los inspectores de Policía del departamento de Antioquia, municipio de Medellín y Bello, para que dieran cumplimiento a lo dispuesto en la ordenanza 18 de 2002 (Código de Convivencia) y, a nivel nacional, con la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), las cuales constituyen las herramientas iniciales de prevención para enfrentar la situación de invasión de los predios.

En el año 2003, el propietario inició la acción de carácter policivo denominada “lanzamiento por ocupación” ante el municipio de Medellín, consagrada en el artículo 125 de la ley 1355 de 1970, que subrogó la ley 57 de 1905, e instauró la acción de restitución de inmuebles, contemplada en el Código Nacional de Policía, ley 1801 de 2016.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

De igual manera, por aquellos hechos que afectaron su derecho a la propiedad, los titulares acudieron a denunciar ante la Fiscalía General de la Nación, en 22 ocasiones, los delitos de invasión de tierras o edificaciones y perturbación de la posesión sobre inmueble, contemplados en los artículos 263 y 264, respectivamente, del Código Penal, ley 599 de 2000.

Por lo anterior, era necesario, una vez fueran puestos en conocimiento de las autoridades competentes los hechos relacionados con los actos que atentaban contra la posesión material de los predios, dar inicio al proceso administrativo de carácter policivo según lo estipula la ley 1801 de 2016 y al procedimiento consagrado en la ordenanza 18 de 2002 del departamento de Antioquia, para que con fundamentos en ellos se restituyera el bien y se impusieran las sanciones establecidas en dichas normas procesales.

En el ámbito penal, una vez radicada la respectiva querrela por la posible comisión del delito de invasión de tierras o edificaciones y perturbación de la posesión sobre bienes inmuebles, se debió accionar el aparato estatal a fin de verificar si efectivamente se estaba en presencia de la comisión del ilícito y, en caso de comprobarse ello, se debieron imponer las sanciones proporcionales a dicha agresión.

Las anteriores acciones, sin lugar a dudas, constituyen la garantía del artículo 58 de la Constitución Política y se convierten en el pilar fundamental para evitar el fenómeno de las invasiones, las cuales atentan contra el derecho de propiedad, pues hacen imposible el goce, uso y disposición del propietario de los bienes (Romero, 2014, página 14). Además, como lo afirmó Katherine Romero Hinestrosa, citada en el acápite de la propiedad, se torna indispensable que el Estado garantice el mínimo de sus obligaciones establecidas en la normativa y genere la confianza en las instituciones, al paso que permita la seguridad jurídica imperante en un “estado

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

social de derecho”, que propenda por generar y ofrecer los medios de protección para asegurar los derechos de los propietarios (Romero, 2014, página 31).

Además, lo anterior constituye una medida para evitar los conflictos derivados de la posesión de bienes, teniendo en cuenta lo acuñado en la teoría expuesta por el filósofo Locke en sus tratados, donde contempla y advierte que ante la acumulación de la propiedad, el incremento de la riqueza y la escases de recursos, indefectiblemente deberá mediar la voluntad de los hombres para formar una sociedad civil y establecer gobiernos con el fin de proteger la propiedad, que para Locke incluye la vida, la libertad y las posesiones.

El desarrollo de esta investigación permite afirmar que, en la actualidad, pese a que se han desarrollado una serie de normas que establecen el procedimiento para proteger el derecho a la propiedad, entre las cuales se encuentran las acciones policivas, penales y civiles, antes citadas, lo cierto es que las mismas no resultan completamente validas de cara a lograr los cometidos para los cuales fueron creadas, de ahí que se considere que existe un vacío jurídico de especial relevancia, pues si bien existen dichas disposiciones, en la actualidad no hay armonía entre las normas y los procedimientos establecidos en ellas, en tanto que no permiten que los procesos iniciados puedan ser adelantados en conjunto y que el resultado de las investigaciones converjan dentro de la misma actuación procesal debido a los diversos fines establecidos en la ley para cada una de las acciones, lo que en definitiva genera un desgaste para el propietario afectado, quien, en muchas ocasiones, no cuenta con los recursos económicos adecuados y suficientes para sufragar los costos y trámites que conlleva la presentación de los mismos, ello unido a que el éxito en uno de estos procedimientos no necesariamente implica que este resultado se refleje en las diferentes actuaciones, situación que supone que, indefectiblemente, el

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

daño al propietario del bien inmueble sea materializado y, además de ello, que el Estado no tenga previsto la forma de resarcir el perjuicio ocasionado con su omisión.

En este caso, es claro que las actuaciones estatales al interior del asentamiento urbano informal nunca han generado condiciones que permitan al propietario ejercer sus actos de señor y dueño, pese a haberse adelantado los mecanismos establecidos en la legislación, para reivindicar los derechos frente a la propiedad; sin embargo, se avizora claramente una omisión de las obligaciones de prevención, protección y garantía a cargo del Estado, representado en sus diferentes autoridades, pues la repuesta de éste ante el accionamiento de cada uno de los instrumentos legales no fue oportuna ni eficaz, lo que permitió la permanencia de la población asentada e incluso su crecimiento desmedido.

Lo anterior, se afirma por cuanto la omisión del Estado fue determinante para que el asentamiento alcanzara las proporciones actuales y se concretara el daño patrimonial, toda vez que si las autoridades involucradas en la protección del derecho a la propiedad hubieran actuado de manera diligente se hubiese evitado el mismo o, por lo menos, el resultado sería mucho menos lesivo, ya que se estableció que en el año 2003, en el momento en el que el municipio de Medellín llevó a cabo las acciones necesarias para el desalojo, se logró disminuir en un alto porcentaje la invasión con relación a este ente territorial y se desestimuló la continuidad de la ocupación, lo que generó entonces que la población asentada se estableciera en los predios ubicados en el municipio de Bello, situación que aún persiste.

Es claro entonces, el desconocimiento de los deberes normativos de vigilancia y control por parte del Estado, a través de las entidades involucradas en los sucesos fácticos descritos, pues si bien el daño, en el caso concreto, tiene su origen en el hecho de un tercero ajeno a las autoridades públicas, es posible predicar que el no evitar el resultado lesivo equivale a la

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

realización del mismo, ante el incumplimiento de las manifestaciones de la actividad administrativa y de policía administrativa, entre los cuales se encuentra, para el caso específico, los deberes de vigilancia, referida a funciones de advertencia, prevención y orientación tendientes a que los actos del vigilado se ajusten a la normativa, y de control, entendida como aquella que permite ordenar los correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, económico o administrativo, en tanto que se ha acreditado que quien estaba obligado no impidió el resultado lesivo, pese a haber estado en la posibilidad de hacerlo.

Ahora, en el asunto bajo estudio, como las herramientas citadas no pudieron ser materializadas ni se logró el fin o cometido de las mismas debido a, se reitera, una omisión de las autoridades a las que la ley les ha otorgado precisas facultades en el cumplimiento de sus deberes, el propietario actual de los bienes inmuebles debió acudir a la acción contenciosa administrativa, en ejercicio del medio de control de reparación directa, donde, una vez se dirima la controversia relativa a la caducidad de la acción -pues el juez contencioso así lo consideró- deberá verificar, a la luz del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, si se demostró la falla del servicio de las autoridades involucradas, por lo que será necesario hacer la ponderación entre la norma insatisfecha y el grado de cumplimiento y acatamiento de este por parte de la autoridad.

Acorde con lo sostenido el daño padecido por el propietario no es en absoluto una expresión de la función social de la propiedad, sino una expresión de la incapacidad, desidia y negligencia del Estado por garantizar el orden social y público y proteger los derechos a la propiedad del ciudadano, pues, la Constitución Política, en el artículo 2, consagró como objetivo esencial de las autoridades públicas colombianas la protección, entre otros, de los bienes y derechos de las personas, mandato éste que las obliga a poner en marcha todos los medios –

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

humanos, físicos y técnicos— para cumplir esa específica y esencial finalidad, de ahí que no sea posible afirmarse, bajo ninguna circunstancia, que las afectaciones del orden público en un predio sean una expresión de la función social de la propiedad, puesto que esas alteraciones, afectan el orden social para los habitantes de dicho territorio y, concretamente, para los particulares que ostentan el derecho a la propiedad de los predios que integran el mismo, tal como lo sostuvo el Consejo de Estado, en sentencia 05001-23-25-000-1996-00861-01 (21607).

El asentamiento urbano informal El Pinar es un claro ejemplo que en Colombia subsisten las condiciones de violencia y pobreza que dan lugar a los desplazamientos, tanto rurales como urbanos, así como la incapacidad de respuesta del Estado frente a esta problemática social, pues, tal como lo afirmó Romero, en algunas ocasiones, las autoridades toleran el fenómeno de la invasión de predios y su posterior urbanización irregular bien sea por incapacidad, decidía o simplemente la aceptación de un estado de cosas e, incluso, lo fomentan cuando permiten la urbanización irregular de los predios invadidos, al punto que, bien sea en virtud de órdenes judiciales o por otro tipo de situaciones, generan mejores condiciones de habitabilidad, como cuando instalan servicios públicos (Romero, 2014, página 29). Es por ello que resulta de gran relevancia la pugna suscitada entre los derechos de vivienda digna y otros derechos accesorios de quienes invaden bienes de propiedad privada frente al derecho de los propietarios de los bienes objeto de asentamientos, lo que ha dado lugar a la necesidad de ponderar la situación concreta para poder determinar qué derecho prevalece.

En este punto conviene precisar que la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1997, reconoció que, en muchas ocasiones, las invasiones tienen su origen en la extrema necesidad, así como en el estado de indigencia, lo cual deberá ser atendido y evaluado por el Estado. Asimismo, indicó que no es viable alegar como justificación del quebrantamiento del derecho a

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

la propiedad la función social o las restricciones constitucionales a dicho derecho, ello de cara a encontrar soluciones que garanticen la realización de los postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas de escasos recursos (Corte Constitucional, sentencia C-157, 1997).

Para el caso específico del asentamiento urbano informal El Pinar y estando en presencia del segundo asentamiento más grande del país, con aproximadamente 7.500 familias, lo que representa más de 25.000 personas asentadas, según datos de la ONU, no es posible lograr la restitución del bien en aras de proteger el derecho a la propiedad, pues, dadas las condiciones particulares del mismo, lo procedente es que desde las diferentes entidades, tanto del orden municipal como del orden nacional, tales como el Ministerio de Vivienda, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los municipios de Bello y Medellín y las autoridades ambientales, entre otras, inicien los estudios jurídicos, sociales y ambientales que permitan otorgar al propietario del bien inmueble un pago justo por el predio sobre el cual se ha perdido el derecho real de dominio debido al asentamiento urbano informal, lo cual se podrá hacer bajo la figura de expropiación administrativa, en el que medie una indemnización patrimonial.

Así mismo, es claro que en el caso concreto también podría hablarse de la ocurrencia de un daño especial, por cuanto, en el evento de ordenarse la restitución del bien inmueble, resultaría imposible ejecutar la decisión del juez por cuestiones de orden social, en la medida en que, por razones de interés general, esto es, la protección de sujetos de especial protección como desplazados, madres cabeza de familia, se debe sacrificar el derecho a la propiedad del titular del predio, por lo que se deberá ordenar la transferencia de la propiedad del bien a favor de las entidades públicas.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Con posterioridad, se deberá incorporar el terreno objeto de reconocimiento patrimonial al suelo urbano o de expansión con destinación a vivienda, para poder legalizar las mejoras realizadas por quienes allí se encuentran asentados, garantizando así la seguridad jurídica, social, cultural, la presencia y participación gubernamental y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas a los miembros de esa comunidad asentada.

Una vez adelantada dicha regulación e incorporado el predio al perímetro urbano, será posible adelantar todas las acciones necesarias por parte del Estado (Gobierno Nacional, Regional y Municipal) para el acondicionamiento del asentamiento humano a través de obras de infraestructura como: vías, transporte, educación, salud, espacio público, recreación y saneamiento básico entre otras. La oferta institucional amplía su gama de servicios a proveer, al punto que constituir las viviendas de estos asentamientos en viviendas de interés social (VIS), permite que los distintos subsidios que el gobierno nacional, regional y local ofrecen, lleguen a los ciudadanos de bajos recursos, mejorando las condiciones y calidad de vida.

Ahora, conforme a lo expuesto, en el caso concreto del Asentamiento Urbano Informal El Pinar este proceso de regulación debe iniciarse en aras de proteger los derechos de las, aproximadamente, 7.500 familias que hoy habitan este sitio, permitiendo legalizar de esta forma el asentamiento.

Adicionalmente, bajo la realidad inminente de la situación humana antes que jurídica, producida por los asentamientos informales se hace necesaria la implementación de políticas públicas municipales claras en el manejo de estos escenarios de asentamiento urbano que permitan a las administraciones establecer soluciones permanentes, llevar programas a todos los habitantes del territorio y poder así destinar el presupuesto necesario para la atención de esta población, lo anterior incluyéndose en los procesos de organización de ciudad, Planes de

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Ordenamiento Territorial o el mecanismo que corresponde según la categoría del municipio, cuyos cometidos deben estar acorde a los lineamientos ambientales y de impacto social, económico y cultural en concordancia con los parámetros nacionales de diversidad étnica, de pluralismo ante las diferencias, de recursos naturales y los relativos a alcanzar el mejoramiento de las condiciones de vida digna, sin desconocer los derechos del propietario del inmueble.

En consecuencia, es una necesidad latente el impulsar una política pública de tierras que garantice el contenido del artículo 58 Constitucional, esto es, el derecho a la propiedad privada, para lo cual se deberán implementar herramientas más efectivas que combatan la informalidad, así como que se doten de mayores prerrogativas a los entes de control urbanísticos y se impongan sanciones ejemplares que conlleven a desestimular la invasión de bienes privados.

Dentro de dicho proceso resulta fundamental el acompañamiento estatal a los propietarios para lograr la protección de sus bienes inmuebles, por lo que será necesario que una vez se acuda a las entidades en procura de la protección del derecho a la propiedad, las personas encargadas de la atención suministren una ruta de acción a éste donde se le indique los mecanismos que la ley ha dispuesto para ello y ante que autoridades puede acudir para activarlos y en qué plazo hacerlo, so pena de entenderse que la inactividad de su parte, implícitamente, podría ser entendida como convalidación de dichos asentamientos.

No adelantar por parte del Estado en debida forma las acciones impetradas demuestra que mientras el Estado no ejerza sus competencias en pro de los intereses de quien a bien lo requiere, el resultado será el mismo que acontece en El Pinar, una pérdida total de la posesión material y una demanda administrativa con las ya conocidas consecuencias económicas para el mismo.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Es por esto que se requiere se active un procedimiento legal único e idóneo por intermedio de una ley que armonice cada uno de estos instrumentos jurídicos y acompañe al propietario al impetrar una sola acción, actuación que desde la acción policiva como medida inicial en principio, logre superar la conducta irregular que se presenta y que, de no ser posible alcanzar este fin, se dé inicio de manera inmediata a las demás acciones de carácter civil y penal sin necesidad de radicar nuevas demandas o denuncias que desgastan al propietario.

Otro mecanismo que podría ayudar a superar el vacío jurídico existente, sería crear dentro de la Procuraduría General de la Nación un área de atención y de vigilancia a los procesos iniciados por invasión de predios, con especial énfasis a aquellos procesos donde las características del bien invadido puede generar lo que se conoce como un asentamiento informal, para que de manera idónea participe y ejerza actuaciones al interior del proceso y que sea la misma defensoría del pueblo y las personerías municipales quienes en igualdad de condiciones propendan por procurar los derechos tanto de los invasores como los del propietario, ya que al dirigir todos sus esfuerzos hacia un grupo poblacional determinado, como en este caso lo es el invasor, quien se considera que este se encuentra en situación de necesidad, es el mismo Estado quien promueve la desigualdad

Por último, se deberán generar políticas que permitan a la población más vulnerable acceder a unidades habitacionales que cumplan las normas urbanísticas, ya que, como se ha indicado, en nuestro país durante los últimos años el fenómeno de la violencia ha ido en constante crecimiento y con ello el desplazamiento, todo ello para garantizar la proporcionalidad entre la función social y ecológica de la propiedad privada y ese derecho latente que radica en cabeza del justo propietario de tener su patrimonio bajo el amparo estatal y que no sea solo vía

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

demanda administrativa que se le reconozca su derecho a ser indemnizado por una acción u omisión del Estado frente a su patrimonio.

Referencias

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*

Constitución Política de Colombia (Gaceta Constitucional No. 116, de 20 de julio de 1991), 20 Jul, 1991

Ley 84 de 1873, *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. (Diario Oficial No. 2.867, mayo 26 de 1873)*, 26 de mayo, 1873

Ley 57 de 1905, *Sobre reformas judiciales (abril 29 de 1905)*, 29 Abr, 1905

Ley 200 de 1936, *Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1' de esta ley, durante diez años continuos. (Diario Oficial No. 23.388, diciembre 30 de 1963)* 30 Dic, 1936

Ley 387 de 1997, *Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. (Diario Oficial No. 43.091, julio 24 de 1997)* 18 Jul, 1997

Ley 446 de 1998, *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre*

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

- descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. (Diario Oficial No. 43.335, julio 08 de 1998) 7 Jul, 1998*
- Ley 599 de 2000, *Por la cual se expide el Código Penal. (Diario Oficial 44097, julio 24 de 2000) 24 Jul, 2000*
- Ley 1801 de 2016, *Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. (Diario Oficial No. 49949, julio 29 de 2016) 29 Jul, 2016.*
- Decreto 01 de 1984, *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. (Diario oficial No. 36.439, enero 10 de 1984) 2 de Ene, 1984*
- Decreto ley 1355 de 1970, *Por el cual se dictan normas sobre policía. (Diario oficial No. 33.139, septiembre 4 de 1970) 4 de Ago, 1970*
- Decreto 2651 de 1991, *Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales (Diario oficial No 40.177, noviembre 25 de 1991) 25 de Nov, 1991*
- Decreto 515 de 1923, *Que reglamenta el lanzamiento por ocupación de hecho de que trata el artículo 15 de la ley 57 de 1905 (Diario oficial No 18.889, abril 11 de 1923) 5 de Abr, 1923*
- Decreto 992 de 1930, *Por el cual se reglamenta el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 y se deroga el Decreto 515 de 1923. (Diario oficial No 21.434, julio 8 de 1930) 21 de Jun, 1930*
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, documento E/CN.4/Sub.2/2005/17 del 28 de junio de 2005.

Jurisprudencia**Corte Constitucional**

Colombia, Corte Constitucional, lunes, 01 de enero de 1996, Sentencia C-633-96 de 1996.

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 01 de enero de 1997, Sentencia C-157-97 de 1997.

Colombia, Corte Constitucional, lunes, 01 de enero de 2001, M.P: Rodrigo Escobar Gil,
Sentencia C-892-01 de 2001.

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 23 de julio de 2003, M.P: Jaime Araújo Rentería I,
Sentencia C-602-03 de 2003.

Colombia, Corte Constitucional, jueves, 01 de enero de 2004, M.P: Jaime Araújo Rentería,
Sentencia C-864 de 2004.

Colombia, Corte Constitucional, lunes, 01 de enero de 2007, M.P: Nilson Pinilla, Sentencia C-
278-07 de 2007.

Colombia, Corte Constitucional, martes, 01 de enero de 2008, M.P: Manuel José Cepeda
Espinosa, Sentencia C-1189 de 2008.

Colombia, Corte Constitucional, jueves, 01 de enero de 2009, M.P: Jaime Araújo Rentería,
Sentencia C-133 de 2009.

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 07 de abril de 2010, M.P: Juan Carlos Henao Pérez,
Sentencia C-241 de 2010

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 31 de agosto de 2011, M.P: Jorge Iván Palacio,
Sentencia C-644 de 2011.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Colombia, Corte Constitucional, sábado, 01 de enero de 2011, M.P: Mauricio González Cuervo,
Tutela T-527 de 2011.

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 10 de diciembre de 2014, M.P: Gloria Stella Ortiz
Delgado, Sentencia C-957 de 2014.

Colombia, Corte Constitucional, miércoles, 10 de febrero de 2016, M.P: Luis Ernesto Vargas
Silva, Sentencia C-055 de 2016.

Colombia, Corte Constitucional, jueves 23 de agosto de 2007, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva
Auto 373 de 2016.

Consejo de Estado

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 12 de
julio de 1984, M.P: Bonivento Fernández, Sentencia 646-CE-SEC3-1984-07-12 de 1984

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 13 de
septiembre de 1991, C.P: Daniel Suarez Hernández, Sentencia 6453 de 1991.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 1 de
septiembre de 1993, C.P: Juan de Dios Montes Hernández, Sentencia 5851 de 1993

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, 13 de marzo de 2003, C.P: Germán Rodríguez
Villamiza, Auto 11001-03-26-000-1988-07141-01 (13163) de 2003

Colombia, Consejo de Estado, 26 de enero de 2006, M.P: Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia
25000232600020010021301, de 2006

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Colombia, Consejo de Estado, 10 de julio de 2004, M.P: Ricardo Hoyos Duque, Auto 25000-23-26-000-2003-0919-02 (25854), de 2004

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, 10 de junio de 2004, M.P. Ricardo Hoyos Duque. Auto 25000-23-26-000-2003-0919-02 (15854) de 2004.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 7 de mayo de 2008; M.P: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia 20001-23-31-000-2006-01379-01

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 25 de agosto de 2011, C.P: Hernán Andrade Rincón, Sentencia 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316) de 2011.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A, 7 de abril de 2011, CP: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750) de 2011.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 9 de abril de 2012, C.P: Stella Conto Díaz del Castillo, Sentencia 08001-23-31-000-1997-1906-01 (22248) de 2012

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 9 de abril de 2012, C.P: Stella Conto Díaz del Castillo, Sentencia 11001-03-27-000-2016-00026-00 (22456) de 2012

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 28 de marzo de 2012 Sentencia, 05001-23-25-000-1996-00861-01 (21607) de 2012

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección C, 25 de abril de 2012, M.P: Enrique Gil Botero, Sentencia

05001232500019942279 01 (21861) de 2012.

Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 22 de noviembre de 2012, C.P:

Stella Conto Díaz del Castillo, Sentencia 19001-23-31-000-1996-01600-01 (21276) de

2012

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección A, 2 de mayo de 2013 C.P: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia 44001-23-31-

000-2000-00557-01 (28158) de 2013

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección A, 10 de julio de 2013, M.P: Hernán Andrade Rincón Sentencia 19001-23-

31-000-2000-03226-01 (26855) de 2013

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección B, 31 de Julio de 2014, C.P: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, Sentencia

18001-23-31-000-2002-00034-01 (32316) de 2014

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección C, 3 de diciembre de 2014, C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa,

Sentencia 73001-23-31-000-2004-02113-01(45433) de 2014

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección A, 26 de agosto de 2015, C.P: Hernán Andrade Rincón, Sentencia 63001-23-

31-000-2001-1358-01 (30827) de 2015

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección A, 22 de octubre de 2015, M.P: Hernán Andrade Rincón, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02697-01 (33977) de 2015

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección B, 29 de abril de 2015, C.P: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia 25000-23-26-000-2002-00708-01(29175) de 2015

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 13 de octubre de 2016, Sentencia 11001-03-24-000-2013-00257-00, de 2016.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección B, 8 de noviembre de 2016, C.P: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia 52001-23-31-000-2002-01234-01(32602) de 2016

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, 23 de febrero de 2017, C.P: Marta Nubia Velásquez Rico, Sentencia 08001-23-31-000-1999-02289-01(34121) de 2017.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala

Plena, 22 de junio de 2018, C.P: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Sentencia 63001-23-31-000-2006-00331-01 (39453) de 2018.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala

Plena, 29 de noviembre de 2018, C.P: Marta Nubia Velásquez Rico, Sentencia 54001-23-31-000-2003-01282-02(47308) de 2018.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,

Subsección B, 30 de mayo de 2019, C.P: Alberto Montaña Plata, Sentencia 27001-23-31-000-2004-00699-01(35783) de 2019.

Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 20 de

febrero de 2020, C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés, Sentencia 05001 23 33 000 2015 02436 01 de 2020.

Tribunales administrativos

Colombia, Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Oralidad, 14 de marzo de 2019,

M.P: Gonzalo Javier Zambrano Velandia, Sentencia 2020 05001 23 33 000 2015 02436 00 de 2019.

Otras referencias

Alcaldía de Medellín (2006). *Acuerdo 46 de 2006 Plan de Ordenamiento Territorial Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.*

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Acuerdo46_2006.pdf

Alcaldía de Medellín (2009). Expediente número 000002-0040369-09-000

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Alcaldía de Medellín (2014). Acuerdo 48 de 2014. Por el cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf

Alcaldía de Medellín, Casa de Gobierno Santa Elena, Corregiduría Local de Policía (2009).

Resolución No. 185 del siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), Por medio de la cual se imparte una Orden de Policía ordenando el desalojo de un predio que tiene afectación al uso público.

Ángel Yaguez, R. de (1993). *Tratado de Responsabilidad Civil*. Madrid: Civitas, Universidad de Deusto.

Betancur Jaramillo, C. (2013). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, Colombia: Señal Editora.

Bembibre, C. (2012). Definición ABC: Definición de asentamiento.

<https://www.definicionabc.com/social/asentamiento.php>

Cardona, J. C. (24 de abril de 2019). *Los sectores El Pinal y Manantiales por el Derecho a la Ciudad*. Región. <https://www.region.org.co/index.php/enterate/item/375-los-sectores-el-pinal-y-manantiales-por-el-derecho-a-la-ciudad>

García de Enterría, E. (1984). *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*. Madrid, España: Civitas.

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

García de Enterría, E., Fernández Tomás, R. (1999). *Curso de derecho administrativo II*. Madrid, España: Civitas.

Habitat Worldmap (,2017). Palabras claves: Asentamientos informales. [Fecha de Consulta 29 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://habitat-worldmap.org/es/palabras-clave/asentamientos-informales/>

Hart H.L.A. (1970). *Responsibility and Retribution*”, “*Postcrip*” a “*Punishment and Responsibility, Essays in the Philosophy of Law*”. Oxfordshire, Inglaterra: Oxford Scholarship.

Henao, J. C. (1998). El daño antijurídico (Const. Pol. Art. 90), el riesgo excepcional y las actividades peligrosas. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Locke, J. (1955). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Buenos Aires, Aguilar Editor.

Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193. [Fecha de Consulta 29 de noviembre de 2020]. ISSN: 1657-6276. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=646/64602005>

Molina Fernández, F. (2002). *Responsabilidad jurídica y libertad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Novoa Monreal, E. (1979). Derecho a la vida privada y libertad de información. Siglo XXI

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977, artículo 17, <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>

ASENTAMIENTO URBANO INFORMAL EL PINAR

Pinzón Muñoz, C. E. (2014). *La responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Doctrina y Ley Ltda.

Real Academia Española (2019). Diccionario de la lengua española: propiedad.

<https://dle.rae.es/propiedad>

Real Academia Española (2019). Diccionario de la lengua española: responsabilidad.

<https://dle.rae.es/responsabilidad>

Romero Hineirosa, Katherine (2014). *De la invasión, al delito de invasión*. (Tesis de Pregrado, Universidad de los Andes). Bogotá, Colombia.

Tamayo Jaramillo, J. (2009). *Tratado de Responsabilidad Civil*. Bogotá, Colombia: Legis.

Trebilcock González, D. (2017). *Superando la dicotomía propietario/poseedor en los conflictos de invasión de terrenos urbanos y suburbanos-mecanismos y nuevas propuestas para evitar la suma cero entre el derecho a la propiedad privada y el derecho a la vivienda digna* (Tesis de Pregrado, Universidad de los Andes). Bogotá, Colombia.

Vaughn, Karen I. (octubre 1985). Teoría de la propiedad de John Locke: problemas de interpretación. *Revista Libertas* 3. Instituto Universitario ESEADE

UN-Habitat (2015). *Temas habitat III. 22 Asentamientos informales*.

http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf

<https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/17868/u729604.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=1>