



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerdts Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa
Asunto: Sentencia

Temas: *CARGA ARGUMENTATIVA RECURSO DE APELACIÓN – no se satisface con afirmaciones genéricas, es necesario que se confronte la razón que soporta la decisión que se impugna.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de decisión No. 002, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda.

El conflicto versa sobre los daños que la demandada le habría causado a los demandantes al haberlos desalojado de un bien del que eran poseedores, en desarrollo de un proceso policivo de carácter posesorio que se habría desarrollado de manera irregular.

SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la sentencia del 24 de marzo de 2017, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de decisión No. 002¹, negó las pretensiones de la demanda.
2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 30 de junio de 2000, por José de Jesús Rodríguez Barreto, Víctor Reyes Chejuen, Jaime Francisco Ramos Candanosa, Promociones Venta Raíz Ltda. Inversiones Navarro Toro & Cía. S. en C., Judith Camacho de Martínez, Pablo Antonio Martínez Ortiz, Inversiones Gerdts Porto S. en C., Carlos González Moreno y Gestora Ltda. & Cía. S.C.S. (en adelante,

¹ Folios 544 a 555 del cuaderno principal.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerdts Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

los demandantes o la parte actora), en contra del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos son los siguientes:

Pretensiones

3. La parte demandante pretende que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERA. La Alcaldía Municipal de Cartagena de Indias D.T.H y C y el Ministerio de Justicia y del Derecho² son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a los señores JOSÉ DE JESÚS RODRÍGUEZ BARRETO, VÍCTOR REYES CHEJUN, JAIME FRANCISCO RAMOS CANDANOSA, PROMOCIONES VENTARAÍZ LTDA, PUYO POSADA LTDA GESTORA LTDA & CIA S.C.S, INVERSIONES NAVARRO TORO & CIA S EN C, JUDITH CAMACHO DE MARTÍNEZ, PABLO ANTONIO MARTÍNEZ ORTIZ, INVERSIONES GERDTS PORTO S EN C, CARLOS GONZÁLEZ MORENO, por la falla o falta grave del servicio de la administración que condujo al desalojo y pérdida de la posesión material del predio de propiedad y posesión de los demandantes, así como dejar de percibir los frutos civiles a que tenían y tienen derecho y los intereses de dichos frutos, durante el término de la ocupación de que fue objeto por un tercero por falla de sus agentes y funcionarios.

SEGUNDA. Se servirán proferir sentencia condenatoria, en consecuencia en contra del Municipio de Cartagena de Indias D.T.H y C y del Ministerio de Justicia y del Derecho a guisa de reparación del daño ocasionado a pagar a los actores, o a quien represente legalmente sus derechos los perjuicios de orden material y moral que deberán ser tasados por peritos objetivos y subjetivos, actuales y futuros; los cuales se estiman en la presente demanda y conforme a lo que resulte probado dentro del proceso o en su defecto, en forma genérica; así mismo se regularán de conformidad con el procedimiento señalado en el artículo 308 del Código de Procedimiento Civil.

TERCERA. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo y se reconocerán los intereses legales desde la fecha del acto administrativo que dio origen al hecho mismo de desalojo y pérdida de la posesión, hasta cuando quede ejecutoriado el fallo que le dé fin al proceso.

² Si bien en la reforma de la demanda se incluyó como parte demandada a la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, el auto que la admitió sólo se vinculó en ese extremo procesal a Cartagena Distrito T y C, actuación que fue notificada y ante la cual los demandantes no presentaron recurso alguno, por lo que el proceso se tramitó únicamente con este sujeto procesal. (folio 159 a 160 cuaderno 3). De este aspecto se dejó expresa constancia en la sentencia, la cual tampoco fue refutada por este motivo.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

CUARTA. La parte demandada a saber, Municipio de Cartagena de Indias D.T.H y C y del Ministerio de Justicia y del Derecho, dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.”

Hechos

4. Los demandantes enunciaron, en síntesis, los siguientes hechos:

4.1. Mencionaron que eran propietarios y poseedores “*quietos, públicos y pacíficos*” de unos terrenos ubicados en el predio “*El Guayepo*”.

4.2. El 17 de junio de 1993, el señor Raúl Castilla Castilla instauró una querrela ante la Inspección de Policía de Punta Canoa por perturbación a la posesión del predio “*El Guayepo*”; indicó que tal inmueble le había sido adjudicado en un proceso laboral.

4.3. En desarrollo del procedimiento referido, la inspectora de Policía de Punta Canoa, en audiencia del 30 de junio de 1998, amparó los derechos del querellante y ordenó desalojar a los poseedores, acto que se ejecutó el 2 de julio siguiente.

4.4. A través de la Resolución 2844 de octubre 2 de 1998 –aclarada mediante la resolución 53 del 15 enero de 1999– la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. declaró la nulidad de lo actuado en desarrollo del referido proceso policivo y ordenó la restitución de la posesión del inmueble a quienes la ostentaban materialmente antes del 2 de julio de 1998.

4.5. Frente a la anterior decisión, Raúl Castilla Castilla, instauró acción de tutela ante el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena en la que solicitó que se ampararan sus derechos posesorios. Esta demanda fue negada, pero al ser impugnada la sentencia, el Juzgado Tercero Civil de Circuito de Cartagena ordenó se restituyera la posesión del predio al señor Castilla Castilla. La decisión de tutela fue revisada por la Corte Constitucional, quien profirió fallo el 30 de agosto de 1999 –sentencia T 629 de 1999– mediante el cual revocó el amparo otorgado y ordenó el cumplimiento de las resoluciones proferidas por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C.

4.6. El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena ordenó a la Alcaldía el cumplimiento de la orden impartida por la Corte Constitucional, por lo que comisionó



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

a la corregidora de la Inspección de Policía de Pontezuela³ a realizar la entrega ordenada. El 19 y 22 de noviembre de 1999, la Inspectora procedió a hacer entrega de los predios a un secuestre bajo el argumento de que el bien estaba embargado y secuestrado por orden de un Juzgado.

4.7. Los demandantes solicitaron al Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena iniciar el trámite de incidente de desacato para que se cumpliera la orden dada por la Corte Constitucional. En el marco de este trámite, el Juzgado requirió al Distrito para que se cumpliera la orden, por lo que mediante Decreto 0690 de esa misma fecha, la Alcaldesa comisionó al Inspector de Policía Urbana No. 18 para que llevara a cabo la diligencia, requerimiento que fue reiterado el 2 de diciembre de 1999.

4.8. Por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y derecho de defensa, el señor Raúl Castilla Castilla instauró nuevamente acción de tutela contra el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena, trámite que concluyó con una decisión proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito el 6 de marzo de 2000, negándola.

4.9. Posteriormente, el señor Raúl Castilla Castilla interpuso acción de tutela contra la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito, la que de nuevo fue negada en sede de impugnación por la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial.

5. Con los antecedentes antes referidos, los demandantes reclaman por las afectaciones de orden patrimonial y moral por el tiempo en que no pudieron ejercer su derecho de posesión ante la conducta desplegada por la Inspectora de Policía de Punta Canoa al ordenar el desalojo de los predios sobre los que ejercían posesión⁴.

Contestación

6. El Distrito se opuso a las pretensiones de la demanda⁵. Propuso como excepción la que denominó “*inexistencia de la obligación de indemnizar*”. Como fundamento expresó que: (i) se omitió el requisito de fundamentación jurídica de las pretensiones de la demanda; (ii) la actuación de la Inspección de Policía se enmarcó en lo dispuesto por la ley y en que en el mismo procedimiento policivo se determinó

³ Que para ese momento estaba encargada de la Inspección de Policía de Punta Canoa

⁴ Folio 30 cuaderno primera instancia N.3

⁵ Folios 111 a 123 cuaderno primera instancia N.3



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerdts Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

finalmente que se restituyeran los bienes a los poseedores; (iii) la no recuperación oportuna de la posesión por parte de los demandantes no es atribuible a acción u omisión de la administración; y, (iv) no existió nexo de causalidad entre el daño alegado por la parte actora y la actuación Distrital en el trámite policivo. Adicionalmente, indicó que la cuantificación de los perjuicios materiales era desproporcionada.

7. Finalmente, alegó que operó la caducidad de la acción. Al respecto, expresó que el término debe contarse desde la fecha en que se profirió la decisión que amparó las peticiones del querellante Raúl Castilla Castilla y se ordenó el desalojo, lo que tuvo lugar en audiencia del 30 de junio de 1998, pues fue tal determinación la que originó la pérdida de la posesión que alegan los demandantes como fuente del daño.

Alegatos en primera instancia

8. Surtido el debate probatorio⁶, mediante auto del 24 de mayo de 2016 se ordenó dar traslado a las partes por el término de diez días para presentar sus

⁶ A través de auto del 1 de marzo de 2007 se decretaron las siguientes pruebas (folios 166 a 169 cuaderno 3): (i) las documentales aportadas con la demanda, (ii) se ordenó librar los siguientes oficios: (a) Al Inspector de Policía del Corregimiento de Punta Canoa para que enviara copia auténtica del expediente que se adelantó a instancias de Raúl Castilla Castilla (de lo cual obra constancia a folio 187 cuaderno 3 y respuesta a folios 1 a 160 Cuaderno 1), (b) a las Notarías Primera, Segunda y Tercera de Cartagena y segunda y diecisiete de Medellín para que remitieran copia de las escrituras públicas que dan cuenta de la titularidad de los bienes ubicados en el predio el Guayepo, (c) al Juzgado Séptimo Civil Municipal de Cartagena para que remita copia del fallo del 1 de febrero de 1999 proferido dentro de la acción de tutela instaurada por Raúl Castilla Castilla, así como copia del fallo de segunda instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito y de la sentencia T-629 de la Corte Constitucional de fecha agosto 30 de 1999 (de lo cual obra constancia a folio 179 y se requirió nuevamente el 4 de noviembre de 2014 y respuesta a folio 484 indicando datos insuficientes), (d) al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena para que remitiera copia del fallo del 24 de enero de 2000 y segunda instancia del Tribunal Superior del 6 de marzo de 2000 sobre acción de tutela de Raúl Castilla Castilla (de lo cual obra constancia a folio 199 y requerimiento del 13 de noviembre de 2015 obra respuesta folio 244 cuaderno 4 indicando datos insuficientes), (d) al Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena para que remitiera copia de los fallos emitidos en desarrollo de la acción de tutela adelantada por Raúl Castilla Castilla fallo del 13 de abril de 2000 y segunda instancia del 24 de abril de 2000 (de lo cual obra constancia a folio 200 cuaderno 3 y respuesta a folio 331 cuaderno 4 indicando datos insuficientes), (e) a la alcaldía de Cartagena para que allegara copia de nombramiento y posesión de los inspectores de policía de Punta Canoa y la Boquilla desde 1992 (de lo cual obra constancia a folio 182 y respuesta a folio 336 a 349 cuaderno vi), (f) al Juzgado 23 Civil de Bogotá para que remita copia de la sentencia de aprobación de la partición y adjudicación del proceso de sucesión de Manuel Ramos Salazar del 20 de agosto de 1988, (de lo cual obra constancia a folio 183 y respuesta a folio 241 indicando datos insuficientes), (g) a las Curadurías Urbanas 1 y 2 de Cartagena para que informaran los proyectos turísticos inscritos en la zona del predio el Guayepo desde 1990 (de lo cual obra constancia a folio 184 y 185 y respuesta a folio 206 a 209 y folios 390 a 391) (h) al Registrador de Instrumentos Públicos de Cartagena para que certificara sobre los propietarios inscritos de los predios objeto de la demanda (de lo cual obra constancia a folio 174 y respuesta a folio 369 a 389) (i) a la Capitanía de Puerto de Cartagena para que certificara si los predios de la demanda corresponden a playones acreciones naturales o antrópicas identificando los bienes y su uso (de lo cual obra constancia a folio 175 y respuesta a folio 483 a 487 cuaderno principal); (iii) se decretó un dictamen pericial a fin de avaluar los predios objeto de la demanda y dictaminar sobre los valores dejados de percibir a consecuencia del desalojo practicado el 2 de julio de 1998 (de lo cual obra constancia a



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

alegaciones finales⁷. El demandante se pronunció para insistir en sus argumentos⁸. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

9. Como sustento de su decisión, el Tribunal expresó lo que la Sala se permite resumir a continuación⁹:

9.1. Empezó por precisar que, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 57 de 1905, los procesos policivos de amparo posesorio de mera tenencia o lanzamiento por ocupación de hecho, son de naturaleza jurisdiccional, por lo cual los actos y las actuaciones que en desarrollo de ellos se realicen pueden ser objeto de cuestionamiento bajo los títulos de imputación que señala la Ley 270 de 1996.

9.2. Puntualizado lo anterior, señaló que no es posible emitir una declaración contra el Distrito por error judicial, porque no se acreditaron los requisitos que la ley establece para ello, en tanto: (i) no se acreditó que todos los demandantes hubieren interpuesto recurso de apelación en contra de la decisión del 30 de junio de 1998 – por medio del cual se concedió el amparo a la posesión del Señor Raúl Castilla Castilla respecto del predio denominado el Guayepo¹⁰, y (ii) los recursos que sí se presentaron se concedieron en el efecto devolutivo y, al resolverlos, esa decisión fue revocada, de manera que operó la corrección de la actuación por el superior jerárquico. Agregó que, de cualquier forma, no se demostró el despojo de la posesión que alegan los demandantes, en la medida que no se encontraron pruebas que permitieran establecer que con la ejecución de la decisión del 30 de junio de 1998 se hubieren afectado los predios de los actores y en qué proporción.

folio 481 a 482 cuaderno principal y respuesta a folio 510 a 516 y 525 a 530 cuaderno principal), (iv) se decretaron los testimonios de Tomás Arzuza Moreno (folio 205 cuaderno 4), Joaquín Gómez Arzuza (folios 203 a 204 cuaderno 4), Rafael Leal (folios 201 y 202 cuaderno 4), José Romero Lobo (folio 193 cuaderno No compareció 3); Alfredo Urriola Barbosa (folio 194) no compareció y Luis Henríquez Emiliani (folio 195) no compareció.

⁷ Folio 541 cuaderno principal.

⁸ Folios 542 cuaderno principal.

⁹ Folios 544 a 555 cuaderno principal

¹⁰ Precisó que, si bien el apoderado de inversiones Navarro Toro & Cía. interpuso recurso, al igual que los apoderados de Judith Camacho y Pablo Antonio Martínez, no había prueba de que los demás lo hubieren hecho, en tanto no se acreditó que se hubieren acumulado al de aquéllos; además de que se observó que los abogados Jhonny Blanco Blanco y Gustavo Molina Viscaíno presentaron recurso, pero no fue posible establecer a quién representaban.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

9.3. De otro lado, el Tribunal concluyó que el Distrito no incurrió en una falla del servicio por defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por no restituir la posesión del predio a los demandantes de manera pronta, en la medida que lo que impidió proceder de ese modo fueron las acciones constitucionales que se presentaron en contra de esa orden y las decisiones que en el curso de ellas se tomaron, actuaciones que no eran imputables al demandado. En cambio, se probó que se ejecutó lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia de tutela T- 629 de 1999, que ordenó cumplir la decisión tomada por el Distrito en la Resolución 2844 de 1998.

EL RECURSO INTERPUESTO

10. Inconforme con la decisión anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación¹¹, escrito en el cual, en suma, manifestó que no cuestionaba que el Tribunal hubiere analizado el caso bajo la perspectiva del error jurisdiccional, pues es una tarea que corresponde al juez, pero que, al margen del título de imputación, lo cierto era que sí se acreditó la falla y el daño, en tanto con pruebas como las testimoniales y “*las primeras pruebas allegadas al Despacho*”, se demostró quién lo causó y el tipo de actuaciones anómalas que le dieron origen, además de que el daño fue avaluado en el dictamen pericial que se rindió en el curso del proceso.

11. Argumentó también que, si bien las entidades a las que se ofició no hicieron llegar los expedientes completos, eso no era trascendente pues esos documentos fueron aportados con la demanda y eran suficientes para acreditar el daño; además de que debían ser solicitados por el Consejo de Estado, dado que tales pruebas ya habían sido decretadas.

12. Por último, afirmó que sí hay pruebas del desalojo que habrían sufrido los demandantes, de lo cual daba cuenta el acta de esa diligencia, los testimonios y el dictamen pericial.

13. El 18 de octubre de 2017¹² se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para rendir concepto. No se hicieron pronunciamientos en esta etapa procesal.

¹¹ El apoderado de la parte demandante en su escrito de apelación indicó que la sustentación la presentaría ante el Consejo de Estado en su oportunidad, lo cual no hizo, pero, en todo caso, no habría sido procedente, en tanto, de conformidad con el artículo 212 del CCA, el recurso se debe interponer y sustentar ante el *a quo* en el plazo perentorio de los diez días siguientes a la notificación de la sentencia.

¹² Folio 568 cuaderno principal.



CONSIDERACIONES

Consideraciones previas sobre la sustentación del recurso de apelación

14. Para proceder a la determinación de los asuntos que deberían ser resueltos en esta instancia, la Sala estima necesario detenerse en el análisis de lo que expresó la parte demandante en su recurso de apelación de cara a las razones que fundaron la decisión que se cuestiona, para establecer si, en verdad, revela razones de inconformidad que ataquen los argumentos que expuso el *a quo* para negar las pretensiones de la demanda.

15. Empieza la Sala por señalar, como ya en otras oportunidades lo ha hecho¹³, que el alcance del recurso de apelación, mecanismo de control de las decisiones judiciales, no se dirige, sin límite alguno, a reprochar cualquier tipo de actuación e inconformidad generada en curso del proceso, ni puede estar orientado a repetir, sin razones, el trámite acontecido en la primera instancia, pues fundamentalmente –léase esta expresión en términos de garantías constitucionales– busca garantizar el principio de la doble instancia que, como regla general, está disponible para controvertir las decisiones judiciales que se reputan contrarias al ordenamiento jurídico.

16. Bajo este análisis, esta Subsección ha reparado en la definición que del recurso de apelación ha ofrecido la doctrina especializada, al señalar que corresponde a la más importante herramienta de concreción de la regla de doble instancia, que constituye “ ... *la forma más civilizada de expresar el descontento frente a providencias que nos son lesivas y evitar sus efectos ... en virtud de ella será el juez de otra instancia, ad quem, directo superior del juez de la primera instancia, a quo, quien habrá de decidir la manifestación de inconformidad presentada por una de las partes, o terceros habilitados por intervenir, contra una providencia judicial*”¹⁴.

17. En línea con lo anterior, esta Sala ha señalado que, si la aspiración de justicia que subyace al recurso de alzada tiene por finalidad que el superior revise la decisión de primer grado acusada de ser errática o de romper o lesionar el ordenamiento jurídico, resulta imprescindible que el recurrente determine mediante

¹³ Al respecto se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias de esta Subsección: sentencia del 6 de julio de 2022, Exp. 44707, sentencia del 20 de mayo de 2022, Exp. 53800 y sentencia del 6 de julio de 2022, Exp. 54666.

¹⁴ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “*Código General del Proceso*”, Segunda Edición, Dupré Editores, Bogotá, 2019. Pág. 802. Tomada de sentencia del 20 de mayo de 2022, Exp. 53800, Subsección A.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerdts Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

los cargos planteados, qué asuntos deben ser resueltos ante el superior jerárquico; razón por la cual no basta con la simple interposición del recurso, ni resulta suficiente repetir un argumento desprovisto de motivos de disenso, toda vez que los planteamientos de la apelación son los que definen los temas objeto de control, de cara a la decisión judicial que es rebatida¹⁵.

18. Instrumentalizando lo anterior, el artículo 212 del CCA –aplicable al *sub júdice* –, determinaba que la parte inconforme con la decisión debía interponer y sustentar el recurso ante el *a quo*; a su vez, el parágrafo 1 del artículo 352 del C. de P.C. establecía¹⁶ que “... [p]ara la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia” (se resalta); y en el artículo 357 de esa misma codificación se prescribía que “[l]a apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso ...”.

19. Es así como, reitera en esta oportunidad la Sala, la carga de sustentación que corresponde cumplir a la parte recurrente no se satisface con la llana indicación de disenso frente a la providencia recurrida, como tampoco con la solicitud de que se revoque para que se acceda a los intereses de la parte inconforme, y menos aún con la simple reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, bien sea en la demanda o en la contestación. Lo que la ley impone es que se ataquen los fundamentos de hecho y/o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia de primera instancia, en aquello que se considere desfavorable, no solo porque la decisión sea contraria a los intereses de quien la impugna, sino porque exista en realidad una razón por la que considere que lo fallado no corresponde en derecho, a la decisión acertada, lo cual, por tanto, delimita el marco al que debe sujetarse el juez al revisar la sentencia recurrida.

20. En este sentido, es ajeno al recurso de apelación la reiteración de las *hipótesis* que se plantearon como punto de partida en la construcción del proceso en primera instancia, en tanto aquéllas luego de haber transitado, en términos generales, por las etapas probatorias, de contradicción y de alegaciones finales, no pueden volver a presentarse al *ad quem* en su estado germinal, es decir, como se postularon al presentar la demanda, pues ya fueron objeto de comprobación y

¹⁵ El Consejo de Estado en casos similares se ha pronunciado en igual sentido, ver sentencias: (i) del 17 de marzo de 2010, radicación 2009-00045 (36838), (ii) del 9 de junio de 2010, radicación 1997-08775-01(19283), y (iii) del 14 de mayo de 2014, expediente 31469.

¹⁶ Aplicable por remisión del artículo 267 del Código contencioso Administrativo.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerdts Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

debate; sino que, de cara a la *tesis* adoptada por el *a quo* en las conclusiones del fallo, corresponde al apelante la formulación de una tesis diversa frente a éste, exigencia que, conforme lo prevé el legislador, se cumple a través de la carga de sustentación, siendo “suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia”, como dispone el artículo 352 del C. de P.C.

21. En consecuencia, es claro que le corresponde al apelante confrontar los argumentos que el juez de primera instancia tuvo en cuenta para adoptar su decisión con sus propias reflexiones, para efectos de solicitarle al *ad quem* que decida sobre los puntos o aspectos que se debaten en la segunda instancia; de ahí que la carga de sustentación tampoco puede entenderse cumplida con la mera expresión de afirmaciones genéricas y vagas que no confronten la razón de la decisión¹⁷, pues, aunque sucintas, deben ser suficientes por sí mismas para evidenciar las razones o motivos que conduzcan a considerar que lo decidido en primera instancia resultó desacertado, en tanto, dado el marco de competencia fijado, al juez de la segunda instancia no le está dado construir tales motivos de disenso; si lo hiciera, vulneraría el principio de imparcialidad¹⁸ y el derecho al debido proceso de la contraparte¹⁹. Recuérdese que la tarea de confrontación entre los argumentos del apelante y los aspectos de la decisión de primer grado que son atacados por esta vía, es la que determina la competencia material del juez de segunda instancia²⁰, pues precisamente el tema de decisión a cargo del *ad quem* queda delimitado, por regla general, al examen de dos tesis opuestas cuyo enfrentamiento debe ser desatado.

22. Esta Corporación, insistentemente, ha reconocido la relevancia del cumplimiento de tal exigencia y, en ese sentido, ha señalado que es indispensable

¹⁷ “(...) no puede darse por sustentada una apelación, ni por ende cumplida la condición que subordina la admisibilidad de este recurso, cuando el impugnante se limita simplemente a calificar la providencia recurrida de ilegal, injurídica o irregular; tampoco cuando emplea expresiones abstractas tales como, ‘sí hay prueba de los hechos’ u otras semejantes, puesto que aquellos calificativos y estas expresiones, justamente por su vaguedad e imprecisión no expresan, pero ni siquiera implícitamente, las razones o motivos de la inconformidad del apelante con las deducciones lógico-jurídicas a que llegó el Juez en s proveído impugnado”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Auto de 30 de agosto de 1984, Gaceta Judicial No. 2415. M.P. Humberto Murcia Ballén.

¹⁸ “Cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 13 Superior, impone al juez la obligación de dar un trato igual a las personas que acuden a la administración de justicia”. Corte Constitucional, sentencia C-450 de 2015.

¹⁹ Artículo 29 Constitucional.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de marzo de 2022, radicación 73001-23-33-000-2015-00512-01 (66390), Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

la indicación de los aspectos que deben ser analizados por el *a quo*, pues, de no ser así, la segunda instancia quedaría desprovista de elementos que conduzcan a determinar con certeza las razones de inconformidad del apelante respecto de la providencia apelada –los cuales no pueden ser de construcción del juez– y, por lo mismo, huérfana de elementos de juicio que permitan revisar la corrección de la decisión impugnada²¹, lo que conduce también a resaltar que el cumplimiento de la carga de sustentación del recurso de apelación no se surte de cualquier manera, sino que exige que se hagan referencias claras y concretas de cara a los argumentos que soportaron la decisión que se cuestiona para que el superior funcional pueda realizar las confrontaciones pertinentes que lo conduzcan a determinar si la providencia debe o no ser confirmada²².

23. A partir de lo dicho, la Sala reitera, como en otras oportunidades lo ha hecho, que, si se advierte la ausencia de una sustentación suficiente, adecuada o material del recurso de apelación, cuyos fundamentos sean simplemente afirmaciones genéricas y vagas, sin traer a colación argumentos para cuestionar la providencia impugnada, al superior no le queda una opción diferente a la de confirmar el proveído apelado²³.

24. Precisado lo anterior, y revisado el recurso de apelación, se encuentra que, a pesar de que formalmente se presentó la impugnación, lo cierto es que, respecto de lo que decidió el *a quo* en relación con el error jurisdiccional y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, materialmente no puede deducirse un argumento que esté destinado a debatir las razones que se expusieron como fundamento de la conclusión a la que arribó el Tribunal en el sentido de negar su configuración, en tanto lo consignado en el escrito frente a esa específica materia se limita a hacer afirmaciones genéricas que no confrontan el cimiento de la decisión de la sentencia que se recurre. Adicionalmente, se anticipa que, si bien se encuentran razones de disenso frente a lo dicho por el Tribunal en cuanto a que no se acreditó que los demandantes hubieren sido afectados con el desalojo, lo cierto es que este solo aspecto, al margen de su definición, resulta insuficiente para revocar la sentencia de primera instancia, pues, en todo caso, como ya se

²¹ En este sentido se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de mayo de 2014, radicación 54001-23-31-000-1998-00289-01 (31469), Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²² En este sentido se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 4 de septiembre de 2014, Exp. 25001 2324 000 2007 90029 01.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de marzo de 2022, radicación 77001-23-31-000-2004-04217-01 (47098), Consejera Ponente: María Adriana Marín.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

mencionó, no se presentaron motivos de disenso frente a lo decidido en relación con uno de los elementos estructurales de la responsabilidad.

25. Para expresar las razones que conducen a la anterior conclusión, es pertinente mencionar que, tomando como base la *causa petendi* y las pretensiones de la demanda, y de cara a la naturaleza jurisdiccional del procedimiento policivo, el Tribunal analizó el caso desde dos perspectivas, una como error jurisdiccional en relación con la decisión adoptada en audiencia del 30 de junio de 1998 y, la otra, como defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, en lo concerniente al cumplimiento de la orden dada por la Corte Constitucional en la sentencia T - 629 de 1999; desde ambos planos negó las pretensiones de la demanda, pero que ahora no se confrontaron argumentativamente en la apelación.

26. En efecto, respecto de la decisión adoptada en audiencia del 30 de junio de 1998 por parte del Inspector de Policía de Punta Canoa, el *a quo* analizó los presupuestos contemplados en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, esto es, que se hubieren interpuesto los recursos en su contra y, además, que la decisión se encontrara en firme. Al desarrollar ese estudio concluyó que no se podía entender configurado el error, en la medida que, de una parte, no se acreditó que todos los demandantes hubieren interpuesto los recursos procedentes y, de otra, porque al resolver los recursos formulados por los otros, la decisión que habría generado el daño se revocó.

27. No obstante que lo acabado de expresar condensa la razón medular por la que el *a quo* negó las pretensiones de la demanda desde la perspectiva del error jurisdiccional, en el recurso de apelación no se observa argumento encaminado a desvirtuar el fundamento y las conclusiones del Tribunal, pues los recurrentes se limitaron a afirmar, de manera genérica, que sí hubo una falla y que ésta estaría acreditada con las diversas pruebas que obran en el plenario, sin desarrollar ningún análisis que soporte su dicho y confronte el del fallo recurrido.

28. De hecho, en el recurso no se observa un sustento que conduzca a evidenciar por qué, en contra de lo concluido por el Tribunal, el error sí se configuró o por qué, pese a que ello no ocurrió, existiera una falla que debiera ser estudiada desde una perspectiva diferente a la abordada por el *a quo*, en la medida en que no se identificaron actuaciones distintas de las que fueron analizadas en primera instancia bajo el mencionado título y tampoco se expresaron razones para señalar que las que se abordaron debieran ser analizadas desde otra perspectiva; al contrario, lo que se indicó en la apelación fue que no se cuestionaba que el caso se



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

hubiere analizado bajo la perspectiva del error jurisdiccional, porque era intrascendente la calificación que los demandantes le hubieren dado a la razón de la imputación, en la medida en que es una tarea del juez adecuar la calificación y el título correspondiente, pero que, pese a ello, sí había una falla, sin discriminar siquiera, como ya se dijo, si se refería a una distinta de aquella que ya había sido analizada y descartada en la sentencia recurrida.

29. El inconformismo de los apelantes, así planteado, resulta absolutamente insuficiente para refutar los argumentos expresados por el Tribunal como fundamento de su decisión, en la medida que no solo no ofrece motivos que puedan ser confrontados con aquéllos, sino que al expresar que no se discute el título de imputación analizado, se imponía debatir la sentencia desde esa misma perspectiva, esto es, confrontando y exponiendo de manera sustentada las razones que llevarían a una conclusión diferente a la adoptada en primera instancia, que partió de unas exigencias legales propias del error jurisdiccional que no se encontraron satisfechas, lo cual, sin embargo, no fue cuestionado en la apelación.

30. De otra parte, frente al cumplimiento de la sentencia T- 629 de 1999 de la Corte Constitucional, el Tribunal no encontró acreditado un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, en tanto evidenció que la razón por la que no se dio cumplimiento inmediato al fallo consistió en las diversas acciones de tutela que interpuso el señor Raúl Castilla Castilla en contra de las actuaciones que se pretendieron adelantar para darle cumplimiento y las decisiones que se adoptaron en desarrollo de tales, lo cual, concluyó, no era atribuible al Distrito, además de que, en todo caso, estaba probado que finalmente la orden de tutela se acató. Nuevamente frente a este aspecto la Sala no encuentra en el recurso de apelación argumentos que desdigan de las conclusiones del Tribunal, más allá de la mera afirmación genérica de que sí existió una falla que, se reitera, ni siquiera se identificó que fuera una diferente a las que el *a quo* entendió como alegadas, pero que descartó.

31. Igual que en lo referente al analizado error jurisdiccional, frente al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, los recurrentes no discutieron que no fuera éste el título de imputación aplicable, que la falla que analizó el Tribunal no hubiere sido la que se pretendía acreditar, tampoco presentaron reparos directos frente a las razones que condujeron al *a quo* a negar la configuración de ese defecto, no discutieron, por ejemplo, que las acciones de tutela que interpuso el señor Raúl Castillo Castillo no hubieren tenido incidencia en el cumplimiento de la orden dada por la Corte Constitucional o que, incluso, de haberlo tenido, en contra de lo



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

concluido por el *a quo*, sí eran imputables al Distrito, o que la orden no se hubiere cumplido.

32. En consecuencia, tampoco respecto de este punto de la providencia es posible extractar razones de disenso que permitan en esta instancia verificar si la sentencia recurrida se ajusta o no a derecho.

33. Ahora, en el recurso se afirmó que en el expediente obran pruebas que demuestran las “*actuaciones anómalas*” –sin especificar cuáles– y a quién son imputables; sin embargo, esta mera afirmación no es suficiente para desatar un análisis de corrección de cara a la sentencia recurrida, de una parte porque, como acaba de verse, siendo de su cargo, la parte recurrente no presentó argumentos claros y específicos de disenso frente a los que soportaron la decisión del Tribunal respecto de la ausencia de error jurisdiccional y de defectuoso funcionamiento de administración de justicia, con lo cual dejó a la Sala sin un derrotero sobre el cual analizar tales pruebas y, de otra, porque no se detuvo a señalar con precisión por qué las pruebas a las que se refirió –también de manera general– debían conducir a conclusiones diferentes de aquellas a las que se arribó en la sentencia apelada, de manera que lo dicho sobre los medios demostrativos se trata, también, de afirmaciones genéricas, en la medida que no están acompañadas de un análisis que dé cuenta o permita siquiera inferir que, más allá del querer de los demandantes de que sus pretensiones prosperen, existen argumentos de derecho que confronten la razón de la decisión de la sentencia recurrida.

34. Lo dicho en precedencia conduce a confirmar la sentencia impugnada, pues dada la falta de carga argumentativa del recurso respecto de lo concluido por el Tribunal frente a la ausencia de error judicial y de defectuoso funcionamiento de administración de justicia, impone que tal conclusión se mantenga incólume en esta instancia, lo cual, al negar la existencia de uno de los elementos estructurales de la responsabilidad, hace que sea imposible jurídicamente variar la decisión final adoptada en primera instancia para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, que es en lo que se concreta el querer de los apelantes.

35. Sin perjuicio de lo anterior, y como ya la Sala lo había anticipado, es oportuno precisar que la única razón clara de disenso que se observa en el recurso está dirigida a debatir que, en contra de lo concluido por el Tribunal, sí está demostrado que los demandantes fueron afectados con la ejecución del desalojo ordenado en la audiencia del 30 de junio de 1998, lo cual, afirmó, se acreditó con el acta de tal diligencia, con los testimonios y con un dictamen pericial. No obstante, por las



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

razones que ya se expresaron, aún si se concluyera que respecto de este punto asiste razón a los apelantes, lo cierto es que ello no sería suficiente para revocar el fallo apelado, en la medida que esto no desvirtuaría las conclusiones a las que se arribó en primera instancia respecto de la ausencia de error jurisdiccional y tampoco del defectuoso funcionamiento de administración de justicia.

36. Así las cosas, resulta forzoso confirmar la sentencia de primera instancia, en tanto que, aun si se encontrara que los demandantes fueron afectados por el desalojo, lo cierto es que ello no sería suficiente para imputar ese daño al Municipio, en la medida que la parte recurrente no presentó razones de disenso que permitan analizar la corrección de las conclusiones del Tribunal en relación con la inexistencia de un error jurisdiccional o de un defectuoso funcionamiento de la administración de justicia como fundamento para imputar ese daño al demandado; además de que no discutió que tal imputación debiera ser analizada por una vía diferente, pues se limitó a afirmar que había una falla y que las actuaciones que le habían dado lugar estaban probadas, sin siquiera identificar con claridad y precisión a cuáles actuaciones se refería y si eran unas diferentes de las que ya habían sido analizadas y decididas en primera instancia bajo los referidos títulos de imputación.

Costas

37. Como no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del C.C.A., subrogado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida el 24 de marzo de 2017, por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de decisión No. 002.



Radicación: 13001-23-31-000-2000-00248-01 (59.709)
Actor: Inversiones Gerds Porto S. en C. y otros
Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias
Referencia: Acción de reparación directa

SEGUNDO: Sin condena en costas.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>