SENTENCIA UNIFICACION JURISPRUDENCIAL - En relación con la forma de probar el derecho real de dominio sobre bien inmueble de procesos ante jurisdicción contencioso administrativa / DERECHO REAL DE DOMINIO - Forma de probar / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por omisión de fuerzas militares derivada de extorsión a civil y destrucción de residencia por grupo subversivo / EXTORSION A CIVILES - Por omisión de miembros de la fuerza pública / DESTRUCCION DE RESIDENCIA - Por miembros de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia

Se solicita que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado por la omisión "derivada de la extorsión a la señora SANDRA MARLENY COBO y la destrucción de la residencia de sus padres por parte de presuntos miembros del E.L.N." (…) Se observa que los demandantes solicitan que se declare la responsabilidad del Estado por la omisión imputable al ente demandado consistente en el incumplimiento del deber de protección y vigilancia en relación con los integrantes de la familia Cobo Salazar, quienes luego de denunciar ante la autoridad competente los hechos delictivos en relación con los cuales venían siendo víctimas, habrían sido "utilizados" por la Fuerza Pública con el fin de capturar a las autores de dichas conductas punibles, para luego ser "abandonados a su suerte", situación que habría permitido la ocurrencia de varios atentados en contra de la vida y bienes de los demandantes en retaliación por la denuncia presentada.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por incumplir protección y vigilancia a familia extorsionada por grupo guerrillero / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por utilizar la fuerza pública a extorsionados para captura de autores de conductas punibles y luego ser abandonados / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por falta de medidas de seguridad a personas amenazadas / EXTORSION A CIVILES - Por grupo insurgente / DESTRUCCION DE BIENES - Vivienda, muebles e inmuebles con carga explosiva / EXPLOSIVOS - Utilizados por insurgentes contra población civil / DESTRUCCION BIEN INMUEBLE RURAL - En Vereda Los Chorros Corregimiento La Buitrera, Municipio de Cali

Se encuentra probado que el 17 de agosto de 1996 insurgentes pertenecientes al frente José María Becerra del E.L.N., incursionaron en la finca VILLA SANDRA ubicada en el kilómetro 4 vía al acueducto La Reforma y detonaron varias cargas explosivas, lo cual ocasionó la destrucción total de la propiedad. En el lugar de los hechos fueron dejados varios panfletos en los cuales se indicó que el ataque contra la vivienda por parte de los subversivos fue una retaliación contra la familia Cobo Salazar por haber acudido a las autoridades con el fin de realizar un operativo que finalmente condujo a la muerte del insurgente Ricardo Ramazzotti. (….) Como prueba de la propiedad sobre el inmueble (…) rural en la vereda Los Chorros corregimiento La Buitrera en el Municipio de Cali.**NOTA DE RELATORIA** - Referente a la obligación de protección del Estado a personas amenazadas, consultar sentencia de 8 de noviembre de 1991.

RECORTES DE PERIODICO - Valor probatorio / RECORTES DE PERIODICO - Pueden ser considerados como prueba documental / RECORTES DE PRENSA - Prueba que por sí sola demuestra el registro mediático de los hechos / RECORTES DE PRENSA - Acreditan la existencia de la noticia y su inserción en medio periodístico

La Subsección tendrá en cuenta el citado medio probatorio, únicamente, en cuanto permite acreditar la existencia de la noticia allí contenida y de su inserción en

medio periodístico representativo. **NOTA DE RELATORIA**: Referente al valor probatorio de los recortes de periódico, consultar sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 29 de mayo de 2012. Exp. 2011-01378-00. MP: Susana Buitrago Valencia.

FOTOGRAFIAS Y VIDEOCASETE - Sin valor probatorio al carecer de reconocimiento o ratificación

La parte actora, con el fin de acreditar varios de los hechos, aportó al proceso unas fotografías y un videocasete –reposan en sobre separado- , que no serán valorados en esta instancia, comoquiera que carecen de mérito probatorio, pues sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen ni el lugar ni la época en que fueron tomadas o documentadas, y menos se tiene certeza sobre el sitio en el que en ellas aparece, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación, no pueden cotejarse con otros medios de prueba allegados al proceso.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA FUERZA PUBLICA - Por no tomar medidas de protección a funcionarios oficiales

NOTA DE RELATORIA: En relación con los deberes constitucionales y legales del Estado de proteger la vida de personas que solicitan protección, por encontrarse en riesgo, consultar sentencia de 20 de diciembre de 1998, Exp. 11804. MP. Jesús María Carrillo Ballesteros.

PROTECCION DE VICTIMAS POR HECHOS VIOLENTOS - No es ineludible que prueben la petición, basta acreditar que autoridades conocían del peligro afrontado por la persona

NOTA DE RELATORIA: Referente al deber del Estado de protección de víctimas por hechos violentos, consultar sentencia de 4 de diciembre de 2007, Exp. 16894, MP. Enrique Gil Botero

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Posición jurisprudencial actual. Por omisión en el deber de prestar seguridad y protección a las personas / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Cuando la persona solicita protección especial / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Cuando es evidente la amenaza y existe riesgo sobre su vida en razón de sus funciones

Se encuentra que la posición actual y consolidada del Consejo de Estado enseña que la Administración debe responder patrimonialmente a título de falla en el servicio por omisión en el deber de prestar seguridad y protección a las personas, por lo menos en dos eventos: i) Cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ii) Cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba “en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones”

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por existir petición expresa de protección y seguridad de extorsionados por grupo del Ejército de liberación Nacional / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA FUERZA

PUBLICA - Por acreditarse que los extorsionados estaban en evidente situación de peligro conocida por la Policía

Analizado el material probatorio que obra en el proceso, para la Sala resulta claro y evidente que en el presente caso sí hubo petición expresa de protección y seguridad por parte de los demandantes ante la entidad accionada y, en el remotísimo evento en el cual se llegara a la conclusión de que dicha solicitud no existió, con todo, se encuentra suficientemente acreditado que los demandantes estaban en una evidente situación de peligro clara y previamente conocida por la demandada Policía Nacional y, por tanto, era fácilmente previsible que pudieran haber sufrido daños contra su vida, su honra y/o sus bienes, situación que hacía indispensable que el Estado adoptara las medidas necesarias para evitar la materialización del riesgo evidente en el que se encontraban.

PETICION DE PROTECCION ESPECIAL Y CONCRETA - No era necesario que los extorsionados la presentaran nuevamente por ser conocido el riesgo por autoridades de Policía

En este orden de ideas, contrario a lo expuesto por los demás intervinientes en este proceso y por el Tribunal a quo, no resultaba necesario que los ahora demandantes presentaran una nueva denuncia o petición de protección “especial y concreta”, comoquiera que, se reitera, desde el momento en que pusieron en conocimiento de las autoridades competentes los hechos contrarios al ordenamiento de que venían siendo víctimas, surgió la obligación de protección a cargo del ente demandado, obligación que se extendía más allá del procedimiento adelantado con el fin de dar captura a los delincuentes, puesto que, como se ha expuesto, resulta de público conocimiento y, en este caso, existe material probatorio que así lo demuestra que cuando se denuncia una presunta conducta punible, surge de manera inmediata la amenaza o el peligro de que los denunciantes sufran alguna retaliación por parte de los denunciados, siendo ese el momento en el que está llamado a operar el Estado adoptando las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de los mandatos y postulados consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política.(…) De nuevo, una actitud contraria, esto es obligar a las víctimas a denunciar amenazas o peligros que se desprenden de manera directa y evidente de hechos ya puestos en conocimiento de las autoridades, sería asumir que las instituciones para el cumplimiento del deber de protección y vigilancia están llamadas a desempeñar un rol pasivo e incluso indiferente y despreocupado lo cual resulta contrario, por completo a los propósitos esenciales que fundamentan el Estado Social de Derecho.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2

POSICION DE GARANTE - La asumió la fuerza pública al tener conocimiento de hechos delictivos / POSICION DE GARANTE - Obligación de intervención del Estado respecto de las personas denunciantes y sus familias

En el presente caso resulta evidente que desde el momento en que la entidad ahora demandada tuvo conocimiento de los hechos delictivos que venía padeciendo una de las aquí demandantes, asumió una posición de garante, esto es una obligación específica de intervención, respecto de la integridad de las personas denunciantes y sus familias, así como según se desprende de las particularidades de este caso, de sus bienes, mandato que fue desconocido por el ente público demandado, comoquiera que no adoptó medida alguna de protección y seguridad en relación con la víctimas de los hechos materia de este proceso.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Por falta de protección y seguridad de la integridad de los extorsionados / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL - Por no desplegar medidas de protección a las víctimas lo que contribuyó a que subversivos los atacaran sistemáticamente / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA FUERZA PUBLICA - Por no proteger la vivienda donde residían dinamitada y destruida

Aún en el remotísimo evento –que no lo es en este caso- en que se llegara a la conclusión de que no existió solicitud concreta de protección en relación con la seguridad de las víctimas y sus bienes, entre ellos la vivienda objeto del atentado, lo cierto es que se encuentra probada la existencia de un peligro y amenaza ciertos en contra de los ahora demandantes acerca de lo cual tenía suficiente y amplio conocimiento la entidad demandada por lo cual era previsible que los entonces denunciantes podían sufrir atentados contra su integridad, como en efecto sucedió y ello determina que la pasividad en la que permaneció la Policía Nacional en punto de la protección que estaba en el deber de la brindarle a los integrantes de la familia Cobo, resulta censurable, digna de reproche y causante de la responsabilidad patrimonial que será declarada en su contra.(…) A pesar de las evidencias que indicaban de manera fehaciente que los denunciantes y sus familias estaban amenazados o, en todo caso, expuestos a sufrir graves riesgos contra su vida, por el sólo hecho de haber puesto en conocimiento de las autoridades los hechos ilícitos de los que habían sido víctimas, lo cierto es que no existe prueba alguna de que la entidad demandada hubiere desplegado la actividad que le es debida en cumplimiento de los deberes de protección y seguridad que se le habían asignado de manera concreta, inacción que, sin duda, contribuyó de manera efectiva a que el grupo subversivo emprendiera un ataque sistemático contra los denunciantes, acciones que se materializaron, en primer lugar en el atentado sufrido por el señor Luis Alfonso Cobo Rayo y su esposa y, un poco más de un mes después de dicho atentado, la vivienda donde residían fue dinamitada por el grupo al margen de la ley, quedando totalmente destruida. En consecuencia, dado que se acreditó que el Estado incumplió los deberes de protección y seguridad en relación con la integridad de los demandantes, hay lugar a declarar su responsabilidad y, en consecuencia, se impone revocar la sentencia de primera instancia.

PERJUICIOS MORALES - Indemnización a víctimas / PERJUICIOS MORALES - Reconocimiento a hermanos e hijos de las víctimas / PERJUICIOS MORALES - Reconocimiento por no encontrar actores oportuna y eficazmente el apoyo y la protección esperados por las fuerzas militares

Para la Sala no resultan necesarias mayores lucubraciones para advertir que en el presente caso resulta evidente el perjuicio moral que sufrieron los demandantes como consecuencia de la omisión en los deberes de protección y seguridad atribuibles a la entidad demandada. Ciertamente, resulta evidente e incuestionable la angustia, el desasosiego, la impotencia y los sentimientos de abandono que sufrieron los demandantes al no encontrar de manera oportuna y eficaz el apoyo y la protección esperados de la entidad demandada, aún cuando habían acudido ante dicho ente con la esperanza y la confianza de obtener el amparo que requerían ante la conducta ilícita que venían sufriendo y los riesgos inherentes, evidentes y conocidos que se presentaron con ocasión de la presentación de la respectiva denuncia.

RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS MORALES - Por omisión de la administración de brindar protección a las víctimas

No otra cosa puede concluirse respecto de una familia que a pesar de realizar las actuaciones necesarias y pertinentes para obtener la protección del Estado frente a las amenazas ciertas que venían sufriendo contra su vida, integridad y bienes, fueron dejadas en un completo estado de indefensión en relación con los ataques sistemáticos que padecieron por el grupo subversivo, ante la inacción por parte de las autoridades competentes para adoptar las medidas que tenían a su alcance para conjurar el riesgo padecido, circunstancias que sin duda alguna generan en las víctimas sentimientos de preocupación, dolor y desesperanza en el ente encargado de protegerlos.

INDEMNIZACION PERJUICIOS MORALES - Por amenazas de subversivos dirigidas a demandantes

Como se encuentra probado en el proceso, las amenazas del grupo subversivo iban dirigidas contra la familia Cobo Salazar, en la medida en que dicho grupo al margen de la ley había advertido que en el evento en que se pusieran en conocimiento de las autoridades los hechos delictivos de los que venía siendo objeto la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, la vida e integridad de su familia correría serio peligro. De ahí que los perjuicios morales objeto de la presente providencia se reconocerán tanto a las personas que sufrieron de manera directa y efectiva los atentados contra su respectiva vida, integridad y bienes –la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, Ángela Marleny Salazar de Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo- como para los demás miembros de la familia –demandantes en este proceso- puesto que a pesar de que no padecieron de manera concreta los atentados perpetrados por el grupo subversivo, lo cierto es que todos ellos fueron objeto de las amenazas –ignoradas, se reitera, por la entidad demandada- al tiempo que no puede haber duda de que sufrieron la angustia y preocupación propias que se generan cuando un familiar es objeto de un atentado que pone en peligro su seguridad.

DERECHO REAL SOBRE BIEN INMUEBLE - Forma de probar / PRUEBA DERECHO REAL - Título y modo / ESCRITURA PUBLICA - Título / INSCRIPCION TITULO OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Modo

Para acreditar los derechos reales sobre bienes inmuebles, según la jurisprudencia actual de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se requiere necesariamente el aporte – en la forma y con los requisitos que disponga la ley para estos efectos- necesario del título y modo que exija el ordenamiento, de modo tal que ante la no acreditación de alguno de los elementos enunciados, se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada.(…) tratándose, por ejemplo y como ocurre en este caso, de la acreditación de la propiedad sobre un bien inmueble, cuyo título lo constituya un contrato de compraventa, en los términos de la posición actual de esta Corporación, quien acuda al proceso en calidad de titular de ese derecho de dominio, deberá aportar la correspondiente escritura pública –título-, en los términos del artículo 1857 del Código Civil y la constancia de la inscripción de ese título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos - modo-, de manera que ante la ausencia de cualquiera de los referidos documentos no se entenderá probada la propiedad y, por consiguiente deberá declararse la ausencia de legitimación en la causa por activa cuando sea el demandante el que hubiere acudido al proceso en calidad de propietario sobre un predio.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1857

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Para acreditar el derecho real de dominio debe probarse el título y modo / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Reiteración jurisprudencial / PRUEBA DEL DERECHO DE DOMINIO - Debe aportarse al expediente la existencia del título y modo / DERECHO DE DOMINIO - Reiteración jurisprudencial / TRADICION - Se realiza a través de la inscripción del título en la Oficina de Registros Públicos / TITULO - Tratándose de venta de bien inmueble la constituye la escritura pública / DOMINIO SOBRE BIEN INMUEBLE - Cuando se alegue esta condición debe aportarse escritura pública y certificado de inscripción

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación con la forma en que debe acreditarse el derecho de dominio en los procesos judiciales que adelanta esta Jurisdicción, para efectos de probar la legitimación en la causa por activa, ha dicho que resulta indispensable el aporte al expediente de los medios probatorios a través de los cuales se demuestre la existencia del título y el modo, documentos necesarios, según el ordenamiento, para la adquisición del mencionado derecho real. (…) si se quiere transferir la propiedad de un bien inmueble y el título lo constituye un contrato de compraventa, dicho acuerdo, de conformidad con los artículos 1857 y 749 del C.C., no se reputa perfecto ante la ley, mientras no se otorgue escritura pública para esos efectos. De igual forma, según el artículo 756 del C.C., cuando el modo para transferir el dominio de un bien inmueble lo constituya la tradición, ésta se realizará necesariamente a través de la inscripción del título en la Oficina de Registros Públicos.(…) dado que el título, tratándose de la venta de un bien inmueble, lo constituye la escritura pública correspondiente y la presencia de este requisito resulta indispensable para probar el dominio sobre ese bien, el propietario que alegue esa condición en un juicio, necesariamente, debe aportar la referida escritura pública y el certificado de inscripción de dicho título en la Oficina de Registros Públicos. **NOTA DE RELATORIA**: Referente a la forma de acreditar la propiedad de bienes inmuebles, consultar sentencia de 4 de septiembre de 2003, Exp.AG-203 MP. Alíer Eduardo Hernández Enríquez

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1857 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 749

SISTEMA REGISTRAL INMOBILIARIO - Regulación legal / SERVICIO PUBLICO REGISTRAL - Lo constituye la publicidad al dar a conocer a terceros el propietario del bien / INSCRIPCION EN OFICINA DE REGISTRO E INSTRUMENTOS PUBLICOS - Deben respetar el principio de los derechos reales, con el cual el primero en el tiempo ha de prevalecer en el derecho

El Sistema de Registro Inmobiliario contenido en el entonces vigente Decreto-ley 1250 de 1970 y con mayor ahínco en la Ley 1579 de 2012, incorpora los principios que actualmente orientan y fundamentan un Sistema Técnico de Registro, circunstancia de gran importancia puesto que permite entender, de una mejor manera, los alcances que la inscripción de un título constitutivo de un derecho real sobre un bien inmueble supone en el ordenamiento colombiano. (…) la jurisprudencia de esta Corporación ha expresado que uno de los aspectos más importantes del servicio público registral lo constituye el hecho de que sirve, justamente, de publicidad, en tanto da a conocer a terceros quién es el propietario del bien y, en consecuencia, quién puede disponer del mismo, así como su real situación jurídica, lo cual otorga a los usuarios de dicho servicio seguridad jurídica respecto de sus actuaciones sobre bienes inmuebles, cuando éstas se fundamentan en los registros que lleva la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; de ahí que las inscripciones deben adelantarse en forma

cuidadosa respetando el antiguo principio de los derechos reales de conformidad con el cual el primero en el tiempo ha de prevalecer en el derecho -prius in tempore, potior iure-. **NOTA DE RELATORIA**: Referente a los aspectos del servicio público registral, consultar sentencia de 14 de abril de 2010, Exp.16744.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 1250 DE 1970 / LEY 1579 DE 2012

REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Es un servicio del Estado / REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Regulación legal

De conformidad con el artículo 1° del Decreto-ley 1250 de 1970 y el artículo 1° de la Ley 1579 de 2012, el Registro de Instrumentos Públicos es un servicio del Estado, prestado por funcionarios públicos, clasificación que denota, sin duda alguna, consecuencias y efectos jurídicos trascendentales para determinar, a su vez, el alcance del ejercicio de la actividad registral. Ciertamente, como servicio público, el Registro de Instrumentos Públicos es una actividad organizada, dirigida a satisfacer las necesidades de interés general de forma regular y continua por parte del Estado de manera directa, específicamente en cuanto corresponde a las necesidades encaminadas a garantizar la seguridad jurídica y la legalidad –en los términos de las competencias asignadas- en relación con los derechos reales que se constituyan, declaren, aclaren, adjudiquen, modifiquen, limiten, graven o extingan en relación con los bienes raíces. (…) el acto administrativo por medio del cual se decide inscribir determinado título en el Registro de Instrumentos Públicos, se presume legal y, salvo declaración judicial en contrario, parte del supuesto de que para su expedición se han observado las normas superiores necesarias para darle vida a esa manifestación de voluntad de la Administración.

FUENTE FORMAL: DECRETO-LEY 1250 DE 1970 / LEY 1579 DE 2012

PRINCIPIO DE LEGALIDAD - Debe guiar la actividad registral / PRINCIPIO DE LEGALIDAD - Se deprende del supuesto cumplimiento de la administración para expedir un acto de registro / CALIFICACION DEL TITULO O INSTRUMENTO - Competencia del registrador quien puede inadmitir o suspender el trámite / CALIFICACION DEL TITULO O INSTRUMENTO - Regulación legal / REGISTRO PARCIAL - Es la inscripción de uno de los actos de un título que contiene varios contratos / SUSPENSION DEL TRAMITE DE REGISTRO A PREVENCION - Al efectuarse la calificación de documento de autoridad administrativa o judicial y no se ajusta a derecho / SUSPENSION TEMPORAL DEL TRAMITE DE REGISTRO - Por generar motivos de duda sobre su idoneidad / INADMISIBILIDAD DEL REGISTRO - Si en la calificación del título no se dan los presupuestos legales para ordenar la inscripción

Uno de los principios que debe guiar la actividad registral es, naturalmente, el de la legalidad, el cual, se reitera, consiste en la exigencia impuesta al registrador de examinar y calificar tanto el título que se le pone de presente como el mismo folio registral sobre el cual recae el respectivo inmueble, de manera que sólo cuando observe que la inscripción se ajuste a la ley, debe autorizarla, de lo contrario deberá negarla.(…) En cuanto al alcance de este principio en la Ley 1579 de 2012, se encuentra que se le otorgaron facultades amplias al Registrador al momento de efectuar la calificación del título o instrumento, llegando incluso a la posibilidad de que dicho servidor público pueda inadmitir o suspender el trámite correspondiente en el evento en que advierta que no se reúnen los requisitos previstos en el ordenamiento para efectuar el registro o cuando advierta la existencia de una posible falsedad en el documento respectivo.

FUENTE FORMAL: LEY 1579 DE 2012

INSCRIPCION DE UN TITULO EN EL REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Presupuestos

Los presupuestos previstos en el Decreto-ley vigente para el momento en que se expidió el certificado de libertad y tradición que obra en el expediente –con el alcance precisado por la jurisprudencia- que deben ser verificados por el Registrador en ejercicio de la función calificadora para que proceda la inscripción de un título en el registro de instrumentos públicos.

EXISTENCIA Y VALIDEZ DEL TITULO - Compete su pronunciamiento al juez

Se reitera, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, las condiciones de existencia y de validez del título cuya inscripción se requiere escapan a la competencia del Registrador, comoquiera que sobre esos aspectos única y exclusivamente puede pronunciarse el juez ordinario, dado que se trata de un negocio jurídico realizado entre particulares. Lo anterior se extiende al juez administrativo, en la medida en que no le es posible pronunciarse sobre las condiciones de existencia o validez del título, a menos que éste lo constituya un acto administrativo o un contrato estatal, caso en el cual, luego de surtir el procedimiento correspondiente, podrá hacer los pronunciamientos a que haya lugar.

INSCRIPCION DEL TITULO - Efectos / EFECTOS DE LA INSCRIPCION DEL TITULO - Publicidad de la propiedad

Una vez el registrador competente realiza el examen y calificación del título y verifica que la inscripción resulta legalmente admisible y procede a efectuarla, se generan los siguientes efectos: i) Transmisión de derechos sobre inmuebles. La propiedad y demás derechos reales respecto de bienes inmuebles sólo existen y se transmiten mediante la inscripción del título en la matrícula inmobiliaria. i) Opera el principio de publicidad. (…) Tanto para la jurisprudencia como para la doctrina, uno de los principales efectos de la inscripción es el de la publicidad de la propiedad y demás derechos reales en inmuebles, lo cual indica que es de público conocimiento que la situación jurídica de los inmuebles se exterioriza por el registro, de igual forma que cada persona puede tener acceso al registro para informarse de la situación jurídica de un inmueble y, por último, que el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro (publicidad material), situación que se logra, a su vez, con la aplicación de tres principios: la legitimación registral, la presunción de legalidad y la fe pública del registro.

INSCRIPCION O REGISTRO DEL TITULO - Constituyen un típico acto administrativo

En cuanto la inscripción o el registro constituyen un típico acto administrativo, gozan de la presunción de legalidad, de manera que salvo que se declare su nulidad o cesen sus efectos por medio de los presupuestos previstos en el ordenamiento para ello, se debe presumir que el acto de inscripción cumplió con los las normas superiores en las cuales debía fundamentarse, de manera que resulta de obligatorio cumplimiento y observación.

PRINCIPIO DE LA FE PUBLICA REGISTRAL - Presunción según la cual el adquirente o tercero confía en la veracidad y legalidad del registro

En cuanto al principio de la fe pública registral, como se expuso, consiste en una presunción según la cual el adquirente o tercero confía en la veracidad y legalidad del registro, de manera que éste se reputa siempre exacto y lo protege en su adquisición, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la ley. Los anteriores principios, se reitera, fueron consagrados como criterios orientadores de la actividad registral en la Ley 1579 de 2012, de manera que con fundamento en esos presupuestos deben analizarse, interpretarse y aplicarse las normas que hacen parte del Estatuto de Instrumentos Públicos.

FUENTE FORMAL: LEY 1579 DE 2012

INSCRIPCION O REGISTRO DEL TITULO EN OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Prueba suficiente para acreditar el derecho de dominio

La inscripción o el registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos constituye prueba suficiente para acreditar el derecho de dominio, en especial cuando se pretenda demostrar este derecho en un proceso judicial que se tramite ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para efectos de tener por verificada la legitimación en la causa por activa en aquellos eventos en que se acuda al proceso en calidad de propietario sobre un bien inmueble, respecto del cual se fundamenten las pretensiones de la demanda. Ciertamente, si el Estado considera como un servicio público el registro de instrumentos públicos por las finalidades de interés general que este sistema involucra y, si para ello le exige a los Registradores adelantar un procedimiento técnico, jurídico y especializado con el propósito de sólo inscribir aquellos títulos que reúnan los presupuestos legales previstos para ello, decisión final –inscripción- que se presume legal tanto por la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, como por el principio de la legitimidad registral, propio, a su vez, de los sistemas técnicos registrales como el contenido en el Decreto-ley 1250 de 1970 y en la Ley 1579 de 2012, según el cual el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro, no puede más que concluirse que esa inscripción es suficiente para probar la propiedad respecto de un bien inmueble, en especial, cuando ese derecho pretende acreditarse para efectos de demostrar la legitimación por activa en un proceso de que se adelante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.(…) es el registro, como constitutivo del derecho real -entre ellos de la propiedad por su puesto- que se traduce en el modo dispuesto por la ley para su transmisión o transferencia, a través del cual se puede probar el derecho real objeto de la inscripción.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 1250 DE 1970 / LEY 1579 DE 2012

DERECHO REAL - La inscripción del registro de un título constituye el medio de prueba para acreditarlo / INSCRIPCION DEL REGISTRO DE TITULO - Prueba idónea para su acreditación

La conclusión del procedimiento administrativo de registro de un título se produce a través de la “puesta” en dicho documento de la constancia de inscripción, la cual debe devolverse al interesado. De manera que a ese interesado, como prueba de la inscripción, se le entrega el respectivo título con una constancia de que se efectuó ese trámite, documento que, por su puesto, le sirve como medio de prueba para acreditar el derecho real correspondiente.

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA DE PROPIETARIO DE UN BIEN INMUEBLE - Requisitos título y modo / ESCRITURA PUBLICA - Debe aportarse al proceso en original o copia auténtica según regulación legal / ESCRITURA PUBLICA - No puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos que requieren esta solemnidad

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con los requisitos para acreditar la legitimación en la causa por activa cuando se acuda al proceso en calidad de propietario de un determinado bien, consistente en exigir la acreditación, "a través de los medios exigidos por la ley para el efecto", tanto del título como del modo, dada la dualidad prevista en el ordenamiento para la transferencia o adquisición del derecho real de dominio y, dado que el título debe constituirse a través de escritura pública, necesariamente debe aportarse al proceso en original o copia auténtica en los términos del artículo 265 del C. de P. C., según el cual: "La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad y se mirarán como no celebrados aún cuando se prometa reducirlos a instrumento público".

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 265

CERTIFICACION DE SITUACION JURIDICA DE INMUEBLE - Es prueba suficiente para probar el derecho real / DOCUMENTO PUBLICO - Lo es la certificación que expide el registrador de instrumentos públicos / INSCRIPCION REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Certificado es prueba suficiente para que registrador inscriba título por transferencia de derecho real de dominio / CERTIFICACION EXPEDIDA POR REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Acredita la existencia del título

Con la tesis según la cual con la simple presentación del certificado resulta suficiente para tener acreditado la titularidad del derecho de propiedad en cabeza de la persona que figura en esa condición en el registro de instrumentos públicos, no sólo no se está desconociendo la anterior normatividad, sino que, todo lo contrario, se está garantizando su estricto cumplimiento, por la sencilla, pero potísima razón, como se ha venido reiterando, de que resulta condición indispensable, ineludible y necesaria para que el Registrador inscriba un título en el registro de instrumentos públicos cuando se trata de la transferencia de un derecho real de dominio, que este documento se hubiere presentado por el interesado en la forma en que dispone la ley para su existencia, esto es, tratándose de un contrato de compra-venta entre particulares respecto de un bien inmueble, a través de escritura pública en los términos del artículo 1857 del Código Civil. Por consiguiente, si para proferir el acto administrativo por medio del cual se registra un título, se le exige al Registrador verificar que el título que se pretenda inscribir conste en una escritura pública, la certificación que ese mismo funcionario expida, en la cual haga constar esa inscripción, permite tener por acreditada la existencia de ese título, cumpliendo de esta manera con el imperativo dispuesto en el artículo 265 del C. de P. C.

FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL - ARTICULO 1857 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 265

PRESUNCION DE LEGALIDAD, LEGITIMIDAD REGISTRAL Y PRINCIPIO DE LA BUENA FE REGISTRAL - Se desconocen por el juez cuando exige al

propietario de bien inmueble presentar original o copia auténtica de la escritura pública y la constancia de inscripción de dicho documento

La circunstancia de que el juez administrativo, para efectos de tener por acreditada la legitimación en la causa por activa cuando el demandante acude al proceso en calidad de propietario de un bien inmueble, exija la presentación del original o copia auténtica de la escritura pública que sirve de título para la adquisición de ese derecho, además de la constancia de inscripción de dicho documento en la Oficina de Registros Públicos, se traduce en un desconocimiento de la presunción de legalidad, de la legitimidad registral y del principio de la fe pública registral, que se generan y deben observarse a partir de la expedición del acto administrativo de inscripción, actuación que ha sido dictada por el funcionario respecto del cual la ley le ha otorgado esa facultad, la cual se le exige cumplir con rigurosidad, a través, entre otros presupuestos, del análisis y examen –dentro de su competencia- del título traslaticio de dominio –escritura pública- que sirva de causa remota para la adquisición del derecho real respectivo sobre el bien inmueble correspondiente. **NOTA DE RELATORIA:** En relación con el alcance probatorio al certificado de inscripción de un título sujeto a registro para acreditar la propiedad de bien mueble, consultar sentencia de 21 de marzo de 2012, Exp.19685, MP Hernán Andrade Rincón

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA- Se infringe al exigirse al propietario el deber de aportar escritura pública

La decisión de no encontrar acreditada la legitimación en la causa por activa, alegando la propiedad sobre un bien inmueble, por no haberse aportado la escritura pública correspondiente, constituye a su vez una vulneración al principio de confianza legítima y al derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, puesto que si el Estado asume directamente la prestación del servicio público registral y, para tal efecto, dispone un conjunto de instituciones y un procedimiento estricto, a través del cual le exige a los interesados someterse a éstas actuaciones, puesto que de lo contrario no pueden obtener los efectos jurídicos que se originan a partir del registro –constitución de derechos reales y publicidad de los mismos-; y, si para lograr este resultado necesariamente debe presentar ante la autoridad competente –que no es otra que el Registrador de instrumentos públicos- el título que le da derecho a obtener el registro, instrumento que, a su vez, es sometido a un análisis de legalidad por parte de esa autoridad, necesariamente, luego de surtir cada una de estas etapas, al beneficiario del registro se le genera la confianza de que si la autoridad competente autorizó la inscripción, es porque ese documento reunía los requisitos para que se produjera ese acto, razón por la cual representaría un desconocimiento de esa confianza que se le exigiera nuevamente someterse a un nuevo procedimiento para acreditar lo que una autoridad pública en ejercicio de sus funciones y competencias ya verificó y prestó su fe pública en ello.

CERTIFICADO EXPEDIDO POR REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Constituye plena prueba para acreditar la legitimación en la causa por activa por alegar propiedad de bien inmueble / CAMBIO JURISPRUDENCIAL - Aplicable únicamente en eventos que acrediten la propiedad de inmueble en proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo / CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD – Prueba que acredita propiedad de bien inmueble

Para la Sala, un nuevo análisis de las normas que regulan la forma como se adquieren y se transmiten los derechos reales -entre ellos el de la propiedad- en nuestro ordenamiento, conducen a la conclusión de que el certificado que expida el registrador de instrumentos públicos en el cual aparezca la situación jurídica de un determinado inmueble y en el cual se identifique como propietario –por la correspondiente inscripción del título que dio lugar a ello- la persona que alegue esa condición en un juicio que se adelante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de acreditar la legitimación en la causa por activa, constituye plena prueba de ese derecho. Debe indicarse que el cambio jurisprudencial que mediante esta providencia se está adoptando está llamado a ser aplicable únicamente encuentra aplicación en aquellos eventos en los cuales se pretenda acreditar la propiedad de un inmueble cuando se trate de un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual obliga a precisar que si lo que se discute en el proceso correspondiente es la existencia, la validez o la eficacia del título o el cumplimiento del contrato o el del mismo registro o existe el conflicto acerca de quién tiene mejor derecho sobre el bien objeto de proceso –llámese acción reivindicatoria, por ejemplo- necesariamente deberá adjuntarse la respectiva escritura pública o el título correspondiente, actuaciones que no tendrían otra finalidad que desvirtuar la presunción de legalidad y la legitimación registral que recae sobre el acto administrativo de inscripción, caso en el cual deberán adelantarse los procedimientos que para estos efectos dispone la ley y deberán surtirse ante la autoridad judicial respecto de la cual se ha asignado esta competencia.

MODIFICACION POSTURA JURISPRUDENCIAL - Unicamente de la prueba de legitimación en la causa por activa cuando se acude a proceso ante jurisdicción contencioso administrativa en calidad de propietario de bien inmueble

Resulta pertinente agregar que la postura jurisprudencial que se modifica mediante la presente providencia dice relación únicamente respecto de la prueba de la legitimación por activa cuando se acude a un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en calidad de propietario de un bien inmueble, que no sobre la forma y los presupuestos, previstos en la ley, para la adquisición, transmisión o enajenación de derechos reales, para cuyo propósito, como no podía ser de otra forma, se requerirá de los correspondientes título y modo en los términos en que para la existencia y validez de estos actos jurídicos lo exige precisamente el ordenamiento positivo vigente.Finalmente conviene aclarar que lo antes expuesto de manera alguna supone que en adelante única y exclusivamente deba aportarse el certificado o la constancia de la inscripción del título en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que si los interesados a bien lo tienen, pueden allegar el respectivo y mencionado título y será el juez el que en cada caso concreto haga las consideraciones pertinentes; se insiste, la modificación en la jurisprudencia que se realiza en esta providencia dice relación únicamente con la posibilidad de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble con el certificado del Registro de Instrumentos Públicos en el cual conste que el bien objeto de discusión es de propiedad de quien pretende hacerlo valer en el proceso judicial correspondiente.

VALOR PROBATORIO DEL CERTIFICADO DE TRADICION Y LIBERTAD - Prueba la propiedad de bien inmueble destruido por grupo subversivo / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Del propietario de la vivienda se acreditó con certificado de tradición y libertad

De conformidad con lo expuesto acerca del valor probatorio del certificado de tradición y libertad que se expide en relación con determinado bien inmueble, para efectos de probar su propiedad, se encuentra entonces que el señor Luis Alfonso Cobo Rayo sí acreditó que es la titular del derecho real de dominio sobre el predio al que se refiere el mencionado documento público. Así las cosas, dado que se aportó el original del certificado de tradición y libertad del predio en el cual se hallaba la vivienda que fue destruida por el grupo subversivo, documento en el cual consta que el propietario de dicho inmueble es el señor Luis Alfonso Cobo Rayo, se concluye que se encuentra probada la legitimación en la causa por activa para estos efectos.

PERJUICIOS MATERIALES - Daño emergente / DAÑO EMERGENTE - Reconocimiento por daños causados a vivienda destruida / DAÑO EMERGENTE - Tasación con prueba pericial / PRUEBA PERICIAL - Contrato civil de obra para calcular valor de vivienda destruida / CONTRATO DE OBRA CIVIL - No acredita el valor de la vivienda al momento de su destrucción / CONTRATO DE OBRA CIVIL - Prueba insuficiente para acreditar daño emergente

Para calcular el valor final de la vivienda antes de su destrucción, los peritos procedieron a actualizar el valor del contrato a la fecha en la cual fue dinamitada la casa, a partir de los índices de inflación que se presentaron entre el año 1994 y 1996, cálculo que arrojó como resultado la suma de $ 292’764.728.Como se observa, el sustento principal de los peritos para calcular el valor de la vivienda lo constituyó el contrato de obra civil suscrito el 22 de septiembre de 1993.No obstante, para la Sala, el sólo contrato antes aludido no resulta suficiente para tener por acreditado que el valor de la vivienda al momento de su destrucción o, lo que es igual, el daño emergente que se habría generado en este sentido, sea equivalente al monto que se estipuló en el referido negocio jurídico, comoquiera que esa suma sólo fue la proyectada inicialmente, esto es la que en principio se consideró que podría llegar a representar la suma total que el contratante habría de cancelar, circunstancia que para efectos de determinar el daño emergente resulta insuficiente, en la medida en que no se tiene certeza del monto total, cierto y final que efectivamente se pagó por la obra contratada.

DAÑO EMERGENTE - Definición / DAÑO EMERGENTE - Regulación legal / DAÑO EMERGENTE - Requiere en el caso concreto determinar las sumas que salieron del patrimonio de los afectados con destino a la construcción de la vivienda destruida

En efecto, de conformidad con el Código Civil, el daño emergente se define como el perjuicio o la pérdida que proviene del hecho dañoso, esto es la disminución patrimonial que se genera por la ocurrencia del daño. Por ello y en lo que atañe al caso concreto, resulta imperativo y necesario determinar las sumas que efectivamente salieron del patrimonio de los demandantes con destino a la construcción de la vivienda, puesto que de lo contrario no puede haber certeza acerca del monto de la pérdida por ellos sufrida.

DAÑO EMERGENTE - Debe acreditarse el valor de la obra contratada / VALOR DE OBRA CONTRATADA - Prueba para calcular el daño emergente / CONTRATO DE OBRA CIVIL - Por sí solo no acredita los daños causados, se requiere la finalización de obra para determinar valor final

Como ocurre en no pocas ocasiones, el valor inicialmente pactado en un negocio jurídico puede estar sujeto a constantes variaciones por circunstancias internas y/o

externas de la relación negocial, de tal manera que lo que en principio pudo estimarse como el costo de la ejecución del objeto del contrato, al final puede resultar en una suma bien diferente, situación que impone concluir que sólo al momento de la finalización de la relación jurídica se puede determinar con precisión el valor final que fue invertido en la ejecución de la obra contratada. Así pues, el sólo contrato de obra civil que se aportó al expediente no resulta suficiente para acreditar el monto del daño emergente alegado en la demanda por la destrucción de la vivienda, puesto que tal documento no ofrece certeza para determinar cuál fue la cuantía de la pérdida o la disminución patrimonial que habrían sufrido los demandantes por estos hechos, circunstancia que impone a su vez no acoger las conclusiones que respecto de estos aspectos fueron dictaminados por los peritos.

PROTOCOLIZACION DEL CONTRATO DE OBRA CIVIL - No significa que todo lo que contenga el documento puede ser tenido como cierto / CONTRATO DE OBRA CIVIL - Su protocolización no da firmeza al monto inicialmente pactado en negocio contractual

La circunstancia de que el citado contrato hubiese sido protocolizado en la Notaría 11 del Circuito de Cali, si bien puede tener efectos de conformidad con las normas que regulan estos aspectos, lo cierto es que de manera alguna puede concluirse que por la sola protocolización, todo lo que se encuentre contenido en ese documento pueda ser tenido como cierto, dado que tal como lo prevé el artículo 57 del Decreto-ley 960 de 1970 –Estatuto del Notariado- “por la protocolización no adquiere el documento protocolizado mayor fuerza o firmeza del que originalmente tenga”. De manera que, se reitera, del sólo contrato no puede determinarse el valor final y efectivo del mismo, por ende, la protocolización de este documento no tuvo como efecto darle firmeza al monto inicialmente pactado en el negocio contractual.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 960 DE 1970 - ARTICULO 57

PERJUICIOS MATERIALES - Daño Emergente / DAÑO EMERGENTE - Disminución patrimonial al invertir por reparación de vivienda destruida / DAÑO EMERGENTE - Debe acreditarse monto de pérdida / TRAMITE INCIDENTAL - Debe allegar documentos para demostrar el quantum del valor de la vivienda destruida / LIQUIDACION DE PERJUICIOS - Debe realizarse mediante trámite incidental / TRAMITE INCIDENTAL - Oportunidad para interponerlo

Con todo, la Sala no desconoce, como ya lo advirtió, que sí está acreditada la destrucción total de la vivienda de propiedad del señor Luis Alfonso Cobo, circunstancia que, sin duda, permite asegurar que el citado demandante sufrió una disminución patrimonial consistente en aquello que se habría invertido en la aludida propiedad y, en la medida en que lo que se desconoce es el monto exacto de dicha pérdida, el referido actor deberá, mediante trámite incidental, allegar la documentación idónea que demuestre el quantum del valor de la vivienda destruida al momento en que sucedieron los hechos materia de este proceso.La liquidación de los perjuicios señalados en precedencia deberá efectuarse mediante trámite incidental, el cual deberá ser promovido por el demandante dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto del Tribunal Administrativo a quo que ordene cumplir lo dispuesto en esta providencia, según las previsiones contenidas en los artículos 172 del C.C.A., y 135 a 137 del C. de P. C.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 172 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 1435

DAÑO EMERGENTE - Perjuicio material / DAÑO EMERGENTE - Por pérdida de muebles y enseres / PERDIDA DE MUEBLES Y ENSERES - Por no acreditarse dentro del proceso el valor de los daños debe realizarse a través de trámite incidental / TRAMITE INCIDENTAL - Para acreditar valor de muebles y enseres perdidos

Igual sucede con los "muebles y enseres" que habrían estado en la vivienda al momento de la explosión y que habrían quedado destruidos como consecuencia de estos hechos –pretensión que a su vez fue solicitada en la demanda inicial-, puesto que en el expediente no existe prueba alguna que permita acreditar el listado exacto de los muebles que se habrían destruido y mucho menos su valor.Sin embargo, por simple deducción lógica, si está probada la destrucción total de la vivienda, resulta evidente que por lo menos algunos de los muebles o enseres allí contenidos también habrían tenido la misma suerte, por lo anterior, los demandantes, mediante el trámite incidental antes referido también deberán allegar las pruebas necesarias con el fin de acreditar el tipo, el valor, la referencia, etc., de los muebles y enseres que habrían quedado destruidos con ocasión de la explosión de la vivienda.

PERJUICIOS MATERIALES - Alquiler de vivienda y gastos de administración / ALQUILER DE VIVIENDA Y GASTOS DE ADMINISTRACION - Negados por no probarse que para el momento de los hechos la vivienda se utilizara como lugar de habitación

Para los demandantes, "la explosión obligó al matrimonio LUIS ALFONSO COBO y ANGELA MARLENY SALAZAR DE COBO a alquilar un apartamento en la calle 6 oeste # 1A-09 de esta ciudad en $ 400.000 pesos mensuales a partir de agosto 21 de 1.996 y por el término de 1 año, para $ 4'800.000,oo".De igual forma, la parte actora allegó una certificación mediante la cual el Gerente General de la empresa Pacto Inmobiliario hizo constar que el señor "Luis Cobo R.", habría cancelado la suma de $ 1'824.833.oo, por concepto de "gastos de administración del mencionado edificio [Edificio Toledo] durante el período de agosto de 1996 a febrero de 1997".Para la Sala no hay lugar a reconocer los citados perjuicios, comoquiera que no se encuentra probado que la vivienda destruida, para el momento de la ocurrencia de los hechos, estaba siendo destinada por los señores Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Salazar como lugar de habitación, motivo por el cual, en este orden de ideas, no existe fundamento para reconocer el pago que supuestamente se habría realizado por concepto de un lugar "alterno" de vivienda, puesto que el inmueble destruido no era utilizado para estos efectos.Lo anterior se evidencia con el examen de la denuncia presentada por el propio señor Luis Alfonso Cobo Rayo ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro –UNASE- de fecha 2 de junio de 1996, la cual tuvo como fin poner en conocimiento los hechos delictivos respecto de los cuales venía sufriendo su hija, puesto que en tal declaración se encuentra que cuando se le preguntó acerca del sitio y dirección de residencia del aludido señor Cobo Rayo, contestó que habitaba en el Barrio Meléndez, Edificio Torres de Payancé, Apto. 902.

PRUEBA TESTIMONIAL - Permitió determinar que el lugar de residencia era diferente al del inmueble destruido / PERJUICIOS MATERIALES - Por pago de gastos de vivienda en nuevo lugar / PERJUICIOS MATERIALES - Negados por entenderse que era un lugar de descanso la vivienda destruida

Si bien la copia de la denuncia que obra en el proceso no es mecánicamente nítida, dado que existen algunos apartes de difícil lectura, lo cierto es que hay lugar a concluir que el sitio de residencia que el señor Cobo Rayo consignó en el citado documento cuando se le preguntó sobre este aspecto, nada tiene que ver con la dirección o lugar de ubicación de la vivienda destruida, la cual, según varios documentos que también reposan en el expediente, tenía asiento en el "kilómetro 4 vía al Acueducto de la Reforma", dirección que, como se observa, resulta por completo distinta a aquella consignada en la denuncia.Se agrega, además, que en varias piezas procesales los demandantes se refieren a la vivienda destruida como la "finca" o "casa campestre", apelativos que, de entrada, ponen en entredicho la alegación de que dicha vivienda era utilizada como lugar de habitación, tal como se expuso en la demanda, puesto que más parece que era un lugar de descanso o recreo, como podría inferirse del uso común que suele hacerse respecto de los aludidos términos. En consecuencia, ante la falta de claridad y firmeza respecto del hecho de que la vivienda destruida era efectivamente utilizada como lugar de residencia de los señores Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Salazar, la Sala se abstendrá de reconocer el alegado perjuicio consistente en los gastos que los citados demandantes habrían tenido que sufragar para conseguir un nuevo lugar de habitación debido a la destrucción de la vivienda que manifestaron utilizar para estos efectos.

LIQUIDACION DE LA SOCIEDAD CONSTITUIDA - No acredita las razones de su disolución / DISOLUCION DE SOCIEDAD - No existió prueba que acreditara las razones para su liquidación / DISOLUCION DE SOCIEDAD - Aparece acreditado que obedeció a pérdida de vigencia de formación de la compañía

Si bien se encuentra probada la constitución y posterior disolución y liquidación de la sociedad Cobo Salazar & CIA Ltda., lo cierto es que no hay prueba alguna de las razones por las cuales los socios decidieron disolver dicha compañía, circunstancia que impide tener por cierta la afirmación contenida en la demanda según la cual la terminación de la sociedad obedeció a las condiciones de inseguridad y a la falta de protección del Estado en relación con la familia Cobo Salazar. Con todo, aún en el evento –que no lo es- en el cual fuese susceptible de valoración el acta mediante la cual los socios decidieron disolver la sociedad, se encuentra que como motivación de tal decisión se limitaron a indicar que habían "perdido vigencia los motivos que animaron la formación de la Compañía", razón insuficiente para tener por acreditada la afirmación que respecto a la causación de este perjuicio fue expuesta en la demanda.

PERJUICIOS MATERIALES - Por renuncia a trabajo / PERJUICIOS POR RENUNCIA A TRABAJO - Deben liquidarse desde el momento de renuncia hasta la fecha de nueva ubicación laboral

Al margen de los confusos términos en los cuales se solicitó el reconocimiento del aludido perjuicio, la Sala entiende que lo que se pidió fue el reconocimiento de las sumas de dinero que el señor Diego Ospina Rivas habría dejado de devengar al haber tenido que renunciar a su trabajo como gerente de la empresa MAZ-AUTOS LTDA., ante la situación de inseguridad por la cual atravesaba la familia Cobo Salazar, suma que debería liquidarse desde el momento en el cual presentó su renuncia, hasta la fecha en la cual el señor Ospina pudo nuevamente ubicarse laboralmente, término que habría durado 12 meses.

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128)

Actor: ANGELA MARLENY SALAZAR DE COBO Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala Plena de la Sección Tercera a **unificar la jurisprudencia** en relación con la forma de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble dentro de los procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con ocasión del examen del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el día 12 de octubre de 2001, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda.

I. A N T E C E D E N T E S

1.- La demanda.

En escrito presentado el día 29 de octubre de 1997 (fl. 112 vto c 1), las siguientes personas, Sandra Marleny Cobo, Diego Ospina Rivas, Luis Alfonso Cobo Rayo, Ángela Marleny Salazar de Cobo, Luis Francisco Cobo Salazar y Diego Alfonso Cobo Salazar; Sandra Marleny Cobo, Luis Alfonso Cobo Rayo, Ángela Marleny Salazar de Cobo y Diego Alfonso Cobo Salazar, en su calidad de socios de la empresa COBO, SALAZAR & CIA LIMITADA., a través de apoderado judicial, formularon acción de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios materiales e inmateriales ocasionados *por la omisión derivada de la extorsión a la señora SANDRA MARLENY COBO y la destrucción de la*

residencia de sus padres por parte de presuntos miembros del E.L.N. (fls. 77 a 112 c 1).

En consecuencia, solicitaron que se condenara al ente demandado al pago de los siguientes perjuicios:

Perjuicios Morales: 1000 gramos oro para cada uno de los demandantes.

Perjuicios Materiales:

- Para Luis Alfonso Cobo Rayo, Angela Marleny Salazar de Cobo, por la destrucción de la casa…….$ 800’000.000.

- Para Luis Alfonso Cobo Rayo, Angela Marleny Salazar de Cobo, por los enseres y muebles que se encontraban en la vivienda…… $ 100’000.000.

- Por el alquiler de vivienda y administración…….. $ 6’624.833.

- Por la liquidación de la sociedad…….$ 502’725.361.

- Por gastos de representación……..$ 27’208.488.

- TOTAL…….$ 1.436’558.682

2.- Los hechos.

En la demanda se narraron, en síntesis, los siguientes hechos:

El día 1° de junio de 1996, aproximadamente a las 11:00 A.M., dos individuos armados, quienes se identificaron como miembros del E.L.N., secuestraron a la señora Sandra Marleny Cobo Ospina, cuando llegaba a la casa ubicada en cercanías del Acueducto de la Reforma, en la parte Sur-occidental de la ciudad de Cali, corregimiento de Villa Carmelo.

Se indicó que las condiciones del terreno no permitieron que el automóvil donde transportaban a la señora Cobo Ospina llegara a su destino final, razón por la cual cerca de las 6:00 P.M., los secuestradores decidieron dejarla libre, con la indicación de que debía comprar un radio marca Yaetsu 411 y que sintonizara la frecuencia 149.220 a las 3:00 P.M., del lunes siguiente para comunicarse con ella y ponerse de acuerdo en el sitio donde debería efectuarse la entrega de $ 20’000.000,oo. Asimismo se le amenazó con asesinarla si acudía a las autoridades.

El señor Diego Alonso Cobo se comunicó con la fuerza especial denominada UNASE y comentó el caso con el sargento “*Sánchez”*, quien le recomendó no pagar la extorsión y poner el denuncio para que las autoridades pudiesen actuar.

El respectivo denuncio fue formulado el domingo 2 de junio, solicitando la ayuda de las autoridades. Como consecuencia de esa actuación los afectados fueron citados el día lunes 3 de junio por el grupo UNASE y se reunieron con el mayor Jairo Orlando Guerrero Pardo, Comandante de esa Unidad, quien les manifestó que se les asignaría un agente, pues estaba seguro que no se trataba de guerrilleros sino de delincuencia común.

Con la asesoría del agente asignado lograron comunicarse con los extorsionistas, tal como habían quedado, acordando que la entrega del dinero se llevaría a cabo el día martes 4 de junio; siguiendo instrucciones del Teniente de la Policía asignado, se logró pactar únicamente la entrega de la suma de $ 4’000.000,oo.

En la mañana del martes el vehículo de la señora Sandra Marleny fue polarizado por instrucciones del grupo UNASE y le indicaron que debía acudir a la entrega, con el fin de que pudiera reconocer a los secuestradores.

Contando con el acompañamiento de varios agentes de la Policía, se dirigieron al lugar de encuentro donde hicieron contacto con los extorsionistas-secuestradores, quienes la condujeron por la misma ruta por la cual días antes iba a ser secuestrada. Uno de los agentes pudo darse cuenta de un carro lleno de hombres vestidos de militares que no pertenecían a la Tercera Brigada, por lo cual solicitó la ayuda del Bloque de Búsqueda, los cuales llegaron a la zona.

Se afirmó que se presentó un enfrentamiento en el cual murieron 3 subversivos y la señora Cobo Ospina se vio envuelta en el fuego cruzado. Uno de los fallecidos era quien se hacía llamar Jefferson, quien pudo accionar su revólver e hirió a uno de los agentes.

Se sostuvo que la Policía les había indicado que seguirían con las investigaciones para dar con los responsables y le sugirieron a la víctima y a su familia que para su seguridad compraran armas, instrucciones que obedecieron, puesto que adquirieron las armas en la Tercera Brigada.

Dada la situación permanente de inseguridad que se vivía en la zona, se manifestó que acudieron de nuevo a la Tercera Brigada y se entrevistaron con el mayor William Peña, con quien recorrieron el lugar donde residían para verificar las condiciones de seguridad.

Cuentan que el día 8 de julio, mientras el señor Luis Alfonso Cobo se desplazaba con su esposa por la vía que conducía a su casa, un grupo aproximado de 10 personas vestidas de uniforme militar y armadas instalaron un retén, situación que pudo ser advertida por los ocupantes del automóvil logrando acelerar el vehículo y escapar, no obstante que el automotor recibió varios impactos de bala. De esta situación se dice que fue informado el Coronel Lombana perteneciente a la Tercera Brigada.

Se manifestó que a pesar de que estos hechos fueron puestos en conocimiento de las autoridades, nunca les prestaron protección alguna.

El 17 de agosto de 1996 la residencia de la familia Cobo fue dinamitada, quienes por temor a un nuevo atentado se encontraban escondidos en otros sitios de la ciudad. En la zona, los subversivos habrían repartido un panfleto, según el cual juraron venganza contra la familia por planear el asesinato de Ricardo Ramazzoti, quien habría sido una de las personas que la Policía dio de baja en el operativo antes mencionado.

Se indicó que el 4 junio del año 1997, integrantes del Frente José María Becerra del E.L.N., se hicieron presentes en la finca y dinamitaron los restos de la construcción para conmemorar la muerte de Ricardo Ramazzoti y dejaron otros panfletos.

3.- Contestación de la demanda.

Notificada en debida forma el auto admisorio, la parte demandada habría contestado oportunamente la demanda, sin embargo, como lo puso de presente el Tribunal *a quo* en la correspondiente sentencia, en el expediente no obra el respectivo escrito, motivo por el cual ordenó –numeral 2° de la providencia- que se pusiera en conocimiento esta situación ante la autoridad competente para lo que fuera del caso.

Al revisar el expediente se encuentra que, en efecto, a folio 129 del cuaderno 1º obra un informe secretarial a través del cual se dejó constancia que la parte demandada contestó de manera oportuna la demanda; de igual forma se observa que en el expediente hacen falta los folios 125 a 128 del cuaderno 1º, lugar en el cual se habría anexado inicialmente el escrito de contestación del libelo introductorio.

Con todo, como anexo al escrito de alegatos de conclusión la entidad demandada allegó copia de la contestación de la demanda, con fecha de presentación del 1° de junio de 1998, la cual será tenida en cuenta por esta Subsección, puesto que al revisar el expediente se encuentra acreditado que la parte pasiva sí dio cumplimiento a esta carga de manera oportuna.

En este sentido, la entidad demandada expuso que en el presente caso no se configuró falla en el servicio por omisión en el deber de protección y seguridad, puesto que la Policía Nacional había prestado oportunamente la protección a los demandantes a partir del denuncio de extorsión que presentaron, situación que dio como resultado la muerte de 3 subversivos.

Explicó que en ese denuncio no se solicitó la custodia permanente por parte de la Policía Nacional, al tiempo que tampoco obra prueba alguna de que con posterioridad al operativo se hubiere presentado una nueva solicitud de protección.

Advirtió que sólo hasta un año después de la frustrada extorsión y 10 meses luego de la explosión de la vivienda, los demandantes presentaron de nuevo una denuncia.

Por lo anterior, se expuso que la Policía actuó en cumplimiento de los procedimientos establecidos para ello, resultando imposible, puesto que no existe esa capacidad, proporcionar a cada ciudadano *"un ejército de Policías para que cuiden sus bienes, máxime cuando la parte actora no solicitó la respectiva protección policiva por encontrar en peligro las vidas y bienes de los demandantes"*.

Se solicitó que se declarara la exoneración de responsabilidad del ente demandado por haberse configurado la eximente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero, puesto que el grupo guerrillero causó el daño alegado en la demanda.

4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.

4.1.- Alegatos de la parte demandante.

Afirmó que de las pruebas obrantes en el proceso quedaron claras las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se desarrolló el operativo adelantado por la Policía Nacional que logró evitar la extorsión y dar de baja a 3 subversivos, entre ellos alias Ricardo Ramazzoti, alto mando del Frente José María Becerra del E.L.N.

Expuso que a partir de ese operativo se logró probar la instalación de un retén por parte del grupo subversivo que pretendió atentar contra la vida de los esposos Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Cobo, quienes, no obstante, lograron escapar, hecho que generó que la familia Cobo Salazar solicitara nuevamente protección al grupo UNASE de la Policía Nacional.

Manifestó que 38 días después de solicitada la protección -17 de agosto de 1996- la finca Villa Sandra, de propiedad de la familia Cobo, fue dinamitada.

Afirmó que en el expediente obra un informe de inteligencia realizado el 23 de agosto de 1996, según del cual, luego de describir el accionar del grupo subversivo y referirse al atentado que se llevó a cabo a la propiedad de la familia Cobo, se concluyó que había necesidad de implementar un plan masivo de inteligencia con infraestructura a largo plazo, a fin de identificar a cada uno de los

integrantes de dicho grupo subversivo, puesto que venían atentando contra el bienestar general, el patrimonio y la vida de los ciudadanos y contra la estructura del Estado mismo, como era el caso de la familia Cobo Salazar que venía siendo objeto de sistemáticos ataques contra la vida y el patrimonio de sus miembros.

A partir del anterior informe, para el demandante, el grupo Gaula –antes UNASE- de la Policía tenía pleno conocimiento de las consecuencias del operativo realizado, en el cual se dio de baja a alias Ricardo Ramazzoti, situación que generó, como retaliación del grupo subversivo, un ataque sistemático contra la familia Cobo Salazar.

De manera que, concluyó, pudo probarse que sí se solicitó la debida protección y que fue la Policía la que omitió el deber de prestar la seguridad requerida; la entidad demandada estaba llamada a responder patrimonialmente por el daño alegado.

Agregó que la entidad demandada tenía conocimiento de las condiciones difíciles de seguridad por las cuales atravesaba la zona, al tiempo que debió prever que con ocasión del operativo que dio de baja a varios subversivos era muy probable que como retaliación se iniciaran acciones contra la vida y patrimonio de los demandados.

4.2.- Alegatos de la parte demandada.

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

5.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia proferida el 12 de octubre de 2001, denegó las pretensiones de la demanda porque estimó que no se acreditaron los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado.

Expuso que si bien aparecía acreditado que en la zona donde residían los demandantes operaba el Frente José María Becerra y que estos fueron los autores del ataque contra una vivienda, lo cierto es que no se acreditó que tal inmueble fuere de propiedad de los actores.

Asimismo, indicó que no se había probado que los demandantes hubieren solicitado vigilancia y protección ante las autoridades competentes, con posterioridad al operativo que terminó dando de baja a los tres subversivos.

6.- La apelación.

Inconforme con la referida sentencia de primera instancia, el demandante interpuso recurso de apelación.

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y en los alegatos de conclusión.

Indicó que sí se había solicitado la ayuda respectiva y, en todo caso, indicó que era previsible que como consecuencia del operativo que dio de baja a un alto mando del grupo subversivo podían existir retaliaciones contra los demandantes, pues fueron ellos los que en principio denunciaron el hecho delictivo que estaban padeciendo, tal como con posterioridad se habría reconocido en el informe de inteligencia que obra en el expediente.

Expuso que existe jurisprudencia del Consejo de Estado que ha declarado la responsabilidad del Estado aún cuando no ha mediado solicitud de protección alguna, pero la entidad accionada ha tenido conocimiento que por las especiales circunstancias del caso concreto era previsible la ocurrencia de un hecho dañoso.

Con el recurso de apelación, el actor aportó copia auténtica de: ***i)*** la Escritura Pública No. 732 del 25 de febrero de 1999 en el cual consta una *"declaración de construcción y la protocolización de un documento"* y; ***ii)*** el Certificado de Tradición y Libertad del inmueble cuya destrucción se alega como uno de los daños ocasionados como consecuencia de los hechos narrados en la demanda.

7. En auto del 30 de agosto de 2002, el Magistrado Ponente en esa época admitió la impugnación presentada y, en proveído del 20 de septiembre siguiente, decretó como pruebas los documentos aportados por el demandante en el recurso de apelación (fls. 240 y 242 respectivamente c ppal.).

8.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.

Las partes guardaron silencio.

El Ministerio Público expuso que no se encuentran acreditados los elementos necesarios para declarar la responsabilidad del Estado, comoquiera que la Policía Nacional no tenía conocimiento de la situación concreta, relacionada con el peligro y riesgo de destrucción que corría la residencia de la familia Cobo. En este sentido advirtió que la situación del secuestro y extorsión no eran, *per se*, la causa de la responsabilidad patrimonial frente a los daños ocasionados.

Indicó que la actuación del ente demandado se ajustó a los procedimientos legales, razón por la cual no se podía predicar omisión alguna. Tampoco se probó que la familia Cobo estuviera amenazada de un eventual ataque de su residencia, por ende, no había medio alguno para haber evitado ese ataque.

Concluyó que se requería solicitud expresa y concreta del servicio de vigilancia y protección sobre los bienes del demandante, situación que no se probó.

Finalmente manifestó que la decisión adoptada, consistente en acabar con la sociedad comercial y trasladarse de residencia, fue tomada *motu proprio* por la familia Cobo, sin consultar con la Policía.

II. C O N S I D E R A C I O N E S

1.- Competencia del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia, comoquiera que se trata del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida en primera instancia[1] por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

2.- Caducidad de la acción.

La acción se ejerció dentro los dos años siguientes a la cadena de hechos que habrían dado origen a la responsabilidad del ente demandado, dado que en ella se narró que la formulación de la denuncia ante las autoridades competentes acerca

[1] La cuantía del proceso supera la exigida para que esta Corporación pueda conocer en segunda instancia de un proceso de reparación directa, de conformidad con el Decreto 597 de 1988 -$ 13´460.000-, teniendo en cuenta que la demanda se radicó en el año 1997 y la cuantía del proceso se estimó en la suma de $ 800’000.000.

del secuestro y extorsión que venía sufriendo la señora Sandra Marleny Cobo Salazar ocurrió el 2 de junio de 1996 y la demanda se presentó el 29 de octubre de 1997.

3.- Material probatorio obrante en el expediente.

El material probatorio que obra en el proceso es el siguiente:

- Denuncia presentada por el señor Luis Francisco Cobo Salazar ante el Grupo de Acción Unificada por la Libertad Personal –GAULA URBANO CALI- el día 10 de junio de 1997, mediante la cual declaró lo siguiente:

> *"PREGUNTADO: Sírvase decir ante esta Unidad, si los hechos que usted nos va a relatar en la presente diligencia, tienen relación con los hechos sucedidos en el año de 1996 a su familia y que fueron denunciados oportunamente a esta unidad? CONSTESTO: Si. (…) CONSTESTO: En la noche del día cuatro de Junio de 1997 y cinco de Junio del presente año, el grupo subversivo denominado FRENTE JOSÉ MARÍA BECERRA, perteneciente al Ejército de Liberación Nacional, se presentaron en la finca denominada Villasandra, que el año pasado dinamitaron la cual queda ubicada en los altos de la Luisa cerca del acueducto de la Reforma de esta ciudad, en donde derribaron los muros y la puerta de acceso y dinamitaron nuevamente restos de la construcción y se fueron dejando varios panfletos en el que explican los motivos de su presencia en dicha finca, entre ellos la conmemoración del primer aniversario del asesinato del compañero RICARDO RAMAZOTI a manos del régimen militarista que gobierna nuestro país, manifiestan además que seguirán llevando a cabo las acciones de hecho contra los bienes y personas que participaron en este vil crimen y según se lee al pie de la letra: hoy cuatro de junio su muerte no ha sido vengada. En el presente estado de la diligencia el aquí declarante anexa una fotocopia del panfleto el cual lleva por membrete; "FRENTE JOSÉ MARÍA BECERRA – PRIMER ANIVERSARIO. En la parte superior lado izquierdo del mismo se observa el escudo mediante el cual se identifica dicha agrupación donde se lee "NI UN PASO ATRÁS LIBERACIÓN O MUERTE – COLOMBIA E.L.N. Igualmente aparece en su escrito el motivo de dicha propaganda donde se lee que conmemoran el primer aniversario del asesinato del compañero RICARDO RAMAZOTI. Lleva por fecha Junio 4 de 1997. Montañas del Valle. EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL – E.L.N. Continúa el declarante: También quiero manifestar que dicho grupo, dejaron más volantes y una bandera del E.L.N., en el lugar preciso donde hace un año fue el enfrentamiento entre ellos y el grupo UNASE, que es el sitio donde fue muerta la persona a la que ellos se refieren en su panfleto y a quien desean vengar su muerte. Quiero dejar en claro que después de un año de ocurridos los hechos, osea el secuestro de mi hermana SANDRA, del atentado contra mis padres y del atentado dinamitero contra la casa o Finca Villasandra, **no sentimos que tenemos la protección necesaria y que requerimos hace un año en las diferentes denuncias después de cada uno de los hechos contra***

nuestra integridad física y nuestros bienes, nuevamente solicito que se nos brinde la protección necesaria para nuestros bienes y para nuestra integridad física*. PREGUNTADO: Sírvase informar ante esta Unidad, qué personas son testigos de los hechos que usted nos relata en esta diligencia? CONTESTO: Realmente no hay personas testigos de estos nuevos hechos, ya que en la finca por seguridad nuestra fue abandonada y a raíz del primer atentado dinamitero contra dicho inmueble quedó inhabitable y no la hemos arreglado y además en un panfleto del año pasado dicha agrupación nos anunció que la muerte del señor RICARDO RAMAZOTI sería vengada. Los hechos que narro fueron contados por moradores de la región quienes me hicieron entrega de una fotocopia del panfleto que anexo, igualmente me comentaron que hay grafitis pintados en los muros de la zona alusivos al grupo subversivo en mención. PREGUNTADO: Sírvase manifestar ante esta Unidad si anterior a los hechos que nos relata en esta declaración han sucedido otros los cuales no han sido informados ante esta Unidad? CONTESTO: No han sucedido otros hechos anteriormente que no hayan sido informados, puede ser debido a que con mi familia hemos estado cambiando de domicilio constantemente en todo el país y otros familiares se han ido al exterior por miedo a represalias de este grupo subversivo dejando abandonados los bienes, empleos y el que era inicialmente el modus operandi de la familia, que era una industria de ropa. (…) PREGUNTADO: Sírvase decir ante esta Unidad, si tiene algo más que decir, enmendar y corregir a la presente diligencia? CONTESTO: Solamente* ***deseo recalcar que no hemos tenido la protección que el Estado por Constitución nos tiene que brindar en nuestros bienes y personas****".* (Se resalta).

- Copia auténtica del registro civil de matrimonio de los señores Luis Alfonso Cabo Rayo y Ángela Marleny Salazar Vargas (fl. 22 c 1).

- Copia auténtica del registro civil de matrimonio de los señores Diego Ospina Rivas y Sandra Marleny Cobo Salazar (fl. 25 c 2).

- Copia auténtica del registro civil de nacimiento de la señora Sandra Marleny Cobo Salazar (fl. 26 c 2).

- Copia auténtica de la Escritura Pública No. 0632 del 17 de mayo de 1991, mediante la cual se constituyó la sociedad de responsabilidad limitada denominada Cobo, Salazar & Cia. Ltda. (fls. 36-42).

- Certificación expedida por el Secretario de la Cámara de Comercio de Cali, mediante la cual hace constar que por Escritura Pública No. 1691 de mayo 27 de 1997, otorgada en la Notaría Segunda de Cali, inscrita en la Cámara de Comercio

el 13 de junio de 1997, fue disuelta y liquidada la sociedad denominada Cobo Salazar y Cia. Ltda. (fl. 47 c 2).

- Oficio No. 03632/U.I.P.J. GAULA, de fecha 13 de septiembre de 1997, suscrito por el Comandante GAULA urbano Cali, dirigido al doctor Jorge Antonio Paredes de la Cruz, abogado coordinador de la División de Negocios Judiciales, mediante el cual informó lo siguiente:

1. *Cuando una persona se presenta a las oficinas del GAULA, con el fin de dar a conocer el punible de extorsión o secuestro respectivamente, se le recepciona la denuncia penal en la Unidad Investigativa GAULA, se procede a nombrarle a la persona afectada por el ilícito, una patrulla que normalmente la conforman dos o tres investigadores para que asesoren a la familia durante la investigación, tendiente con ello a adelantar todas las diligencias necesarias a fin de lograr identificar e individualizar a los autores del delito, así como lograr la captura en flagrancia; en efecto a los investigadores se les asigna el caso, previa orden de trabajo con el visto bueno de la jefatura, la cual queda consignada en un libro radicador. Con base en la denuncia penal, la Unidad Investigativa da inicio a la apertura de la investigación previa con las formalidades legales, por el cual se pone en conocimiento a la Fiscalía Delegada. Teniendo en cuenta la información que se tiene del caso se planea la ejecución de un operativo en pro de la captura de los responsables del hecho punible, se cuenta con la participación de casi todo el personal (operativos).*

2. *Una vez adelantadas todas las diligencias necesarias son remitidas a la Fiscalía correspondiente. Si durante la investigación, se logra dar de baja o se da captura a los responsables del ilícito, inmediatamente se pone este hecho en conocimiento de la autoridad competente, asumiendo éste la investigación del caso, quien la dirigirá, orientará y coordinará, actuando los investigadores del GAULA, sólo por comisión de la autoridad competente.*

3. *En cuanto a la protección Policiva y el cuidado de los bienes que aduce su señoría en el mencionado oficio, informo que las unidades UNASE o GAULA, de acuerdo con la resolución No. 031, Directiva Transitoria No. 036 del 25 de mayo de 1992, Directiva Transitoria No. 023 del 4 de abril de 1994, Directiva Transitoria No. 064 del 12 de junio de 1994, Circular No. 087, Directiva Transitoria No. 021 del 3 de mayo de 1991, Directiva Transitoria No. 300 del 24 de marzo y la Ley 282 del 6 de junio de 1996 (NUEVO ESTATUTO*

ANTISECUESTRO), los GAULA sólo están reglamentados para investigar y contrarrestar los delito[s] de extorsiones y secuestros y no para prestar el servicio de guardaespaldas o de escoltas, como se pretende dar a entender, como en efecto se ha venido realizando. De allí que el tiempo para la asesoría de la familia, se da hasta tanto no se esclarezca el caso".

- Certificación expedida por el Gerente General de la empresa Pacto Inmobiliario Ltda. –Edificio Toledo-, mediante la cual hizo constar lo siguiente:

"CERTIFICA QUE LUIS COBO R. CON CEDULA DE CIUDADANÍA # 170.053 DE BOGOTA APTO. 1002 CANCELO LA SUMA DE UN MILLON OCHOCIENTOS VEINTICUATRO MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M.CTE – (1.824.833.00).

POR CONCEPTO DE GASTOS PARA LA ADMINISTRACION DEL MENCIONADO EDIFICIO (MANTENIMIENTO EQUIPOS Y AREAS COMUNES) DURANTE EL PERIODO AGOSTO/96 A FEBRERO DE 1997.

PARA CONSTANCIA DE LO ANTERIOR SE FIRMA EN CALI, A LOS 17 DÍAS DEL MES DE FEBRERO DE 1997".

- Contrato Civil de Obra suscrito el 22 de septiembre de 1993, entre los contratantes Luis Alfonso Cobo y Angela Marleny Salazar con el contratista Arquitecto Jorge Luis Varela, mediante el cual el segundo se comprometió a ejecutar la construcción de una casa "*de acuerdo con la descripción y con los planos, especificaciones del contrato"*. El valor del contrato fue de $ 195'915.598.33.

- Oficio No. 631 del 7 de septiembre de 1999, mediante el cual el Fiscal Especializado Delegado ante el GAULA remitió el expediente No. 12.481, adelantado por el delito de extorsión (c 2A)[2].

---

[2] Las diligencias y actuaciones que obran en el expediente penal en mención, inclusive los testimonios que allí reposan, pueden ser objeto de valoración en esta instancia, comoquiera que fueron solicitadas por la parte demandante (fl. 109 c 1) y coadyuvadas por la parte demandada (fl. 162 c 1).

Al respecto la Sala ha dicho que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas recaudadas dentro de otro proceso hubiere sido solicitado por ambas partes, hay lugar a tener en cuenta dichas pruebas en el proceso contencioso administrativo, aun cuando hubieren sido practicadas sin citación o intervención de alguna de las partes en el proceso original y no hubieren sido ratificadas en el nuevo proceso contencioso administrativo, considerando que, en tales casos, resultaría contrario a la lealtad procesal que una de las partes solicite que la prueba haga parte del acervo probatorio pero que, en el evento de resultar desfavorable a sus intereses, invoque las

Dentro del proceso penal se destacan los siguientes documentos y actuaciones procesales:

➢ Denuncia presentada por el señor Diego Alonso Cobo ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro –UNASE- de fecha 2 de junio de 1996, a través de la cual expuso lo siguiente:

> *"Mi hermana SANDRA MARLENY, se dirigía hacia la casa campestre ubicada en el sector de la Bella Suiza y fue interceptada en su vehículo por dos sujetos armados jóvenes le preguntaron el nombre y dijo que se llamaba ANGELA, los tipos insistieron en que ella era SANDRA y se le montaron en el vehículo y la llevaron hacia el sector del acueducto la reforma, se la llevaron hacia ese sector y le dijeron que ella era víctima de una EXTORSION para contribuir a la causa, se la llevaron hacia la montaña y el auto se atrancó, el carro comenzó a hacer bulla acelerando y empezó a llegar gente y le dijeron que no fuera a hacer bulla que se quedara tranquila, la gente ayudó a cargar el vehículo y siguieron hacia la loma, el tipo le dijo que detuviera el carro, que iban a seguir a pie, uno de los tipos le dijo al otro que era más joven "ANDA DONDE CHUCHO, QUE TE MANDE UN JEEP" el muchacho se fue y el otro joven se fue con mi hermana por la montaña a pie, pero cerca de la carretera, ahí le mostró un papel amarillo y le dijo que era del ELN que necesitaba una contribución de 20 millones de pesos, de repente llegó otro joven y le informó que no había transporte sino hasta las seis y media de la tarde, uno de ellos se hacía llamar JEFERSON, en ese instante venía un vehículo, un jeep y los tipos dijeron "PILAS QUE ESE TIPO NOS CONOCE" y se tiraron a la maleza y le dijeron a mi hermana, no haga nada, ningún movimiento, el señor del carro, vio a mi hermana y se detuvo y le preguntó que si le sucedía algo, mi hermana le dijo que no (…) el secuestrador más viejo se puso más nervioso y empezó a decir que alguien los había visto y le dijo a mi hermana que comprara un radio yaetzu y que anotara una frecuencia modelo 411 y que el lunes a las 3 de la tarde prendiéramos el radio en la frecuencia (…) 149.200 (…) luego la soltaron insistiéndole en la cita del lunes a las tres de la tarde (…) que no fuera dar aviso al grupo UNASE, ni a la Policía y el tipo se bajó del carro y mi hermana se vino para mi casa, en donde estuvimos discutiendo la familia en qué era lo que debíamos hacer, yo mismo a las diez y cuarto de la noche del día de ayer en la noche, me comuniqué con la central del UNASE y hablé con el agente SANCHEZ, le expuse mi caso, diciéndole que quería un consejo estuvimos alrededor de dos horas por teléfono y me aconsejó que más bien denunciara el caso y me convenció de que la mejor salida era denunciar el caso y que la autoridad me ayudara, en donde hoy domingo decidimos denunciar el caso y a ponernos a disposición de ustedes (…). PREGUNTADO: Sírvase informar a la unidad si con anterioridad a los hechos denunciados, habían sido víctimas de extorsión. CONTESTO: Si es la primera vez".*

---

formalidades legales para su inadmisión. (Ver entre muchas otras: Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 6 de junio de 2012. Expediente: 23025).

➢ Denuncia presentada por el señor Luis Alfonso Cobo Rayo ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro –UNASE- de fecha 2 de junio de 1996, a través de la cual, además de reseñar los hechos en los cuales se vio involucrada su hija –Sandra Marleny Cobo Salazar-, indicó:

> *"(…) Con la familia de mi hija SANDRA hemos estado dialogando para ver si pagamos la extorsión y quedarnos callados o si damos aviso a la autoridad y pedimos ayuda a la misma, por consejo de mi hijo DIEGO, quien anoche mismo se dirigió por teléfono al grupo UNASE y habló con una persona que dijo identificarse como el agente SANCHEZ y quien convenció a mi hijo de que lo mejor que podía hacer era presentar la denuncia y no pagar la extorsión. Como mi hijo llamó al UNASE desde un teléfono de una de sus amistades, el día de hoy domingo una persona que se identificó como el teniente OCAMPO visitó esa residencia por rastreo que hizo el UNASE de la llamada y nuevamente reiteró que presentáramos denuncia para poder ayudar porque de lo contrario esos malhechores continuarían la extorsión una y otra vez y tarde o temprano vamos a venir ya por nuestra cuenta aquí. Es por esto que siguiendo el consejo razonable del Teniente OCAMPO, ponemos esta denuncia y pedimos la ayuda respectiva (…) PREGUNTADO: Tiene algo más que agregar, enmendar o dejar en constancia en la presente diligencia. CONTESTO: Que tengo plena fe en el grupo UNASE y que espero que esta decisión de ponernos en manos de esta agrupación no me vaya arrepentir nunca".*

➢ Informe de Procedimiento de fecha 5 de junio de 1996 suscrito por el Oficial Investigador, TE. Harvey Gerardo Grijalba, perteneciente al grupo UNASE de la Policía Judicial, quien fue asignado a la investigación iniciada por el delito de extorsión contra la señora Sandra Marleny Cobo Salazar. Del citado documento se destacan los siguientes apartes (fls. 22-23 c 2A):

> *"El día 3 de junio del presente año por orden de mi Mayor inicié el asesoramiento de la extorsión de 20 millones de pesos realizada al parecer por grupos subversivos contra la señora SANDRA COBO, quien fuera inicialmente secuestrada por dos sujetos con los alias de "JEFFERSON y CARLOS".*
>
> *El día lunes a las 15:00 horas acompañé a la señora SANDRA a su residencia y salió al aire "JEFFERSON" reportándola inicialmente a las 14:45 y yo le dije que no contestara hasta las 15:00 según lo acordado (ver transcripción).*
>
> *Cuando habíamos quedado en la comunicación anterior el día 4 de junio salió SANDRA nuevamente al aire pero esta vez por la frecuencia 149000. De acuerdo a lo coordinado con la Jefatura del grupo se montó un*

dispositivo tendiente a dar captura de los extorsionistas cuando se concretara la entrega (ver transcripción).

Una vez "JEFFERSON" indicó la ruta a seguir (vía que conduce del acueducto la reforma a Cali carretera pavimentada) y permitió que la acompañara el esposo en el vehículo. Inmediatamente yo ubiqué a los hombres en la parte trasera del vehículo y yo me hice pasar por el esposo de SANDRA e iba manejando el vehículo. Tan pronto el individuo apareció en el camino hizo la señal con su mano para que detuviera el vehículo pero en la otra tenía la mano sobre la pretina del pantalón, tan pronto estacioné le grité alto policía y me bajé del vehículo por lo cual el reaccionó desenfundando su arma y disparando contra mi integridad provocando un enfrentamiento en el cual quedó tendido en el piso luego del cruce de disparos.

Una vez cayó me percaté de revisar su cuerpo encontrándole un radio YAETSU 4-11E por el cual se comunicaba con SANDRA; simultáneamente fui informado por radio por parte del Agente TAMAYO que se encontraba cubriendo un sector arriba del acueducto la reforma que había detectado la presencia de 3 hombres con uniformes camuflados y con armamento largo y que iban dentro de un vehículo campero, esto provocó la reacción por parte de todas las unidades del UNASE que se encontraban en el plan y se dirigieron a apoyarlo. Por instrucciones de mi Mayor yo me quedé con los Agentes GIL y MONSALVE cuidando a SANDRA y al supuesto occiso.

Posteriormente me informaron por radio que estuviera pendiente que al parecer bajaba un delincuente camuflado en un carro entonces yo precedí a detener los vehículos que subían para evitar que se vieran expuestos a un enfrentamiento cuando de pronto escuché una alerta por parte de un periodista del Noticiero 90 minutos que estaba ahí en un Renault 4 y cuando giré mi cuerpo recibí un impacto contra mi cuerpo por parte del sujeto que pensábamos estaba muerto; luego de producirme la lesión emprendió la huida por entre los arbustos hasta unos 300 metros después donde fue dado de baja. Posteriormente dejé al Agente GIL con el occiso y yo me dirigí a una Clínica con SANDRA COBO y al Agente MAUDINE MONSALVE para atender mi lesión".

- Transcripción de la comunicación sostenida por el presunto extorsionista y la señora Sandra Marleny Cobo Salazar de fecha 3 y 4 de junio de 1996.

- Declaración rendida por el TE. Grijalba Suárez Harvey Gerardo, el día 24 de julio de 1996. Para el caso objeto del presente debate se resaltan los siguientes apartes del testimonio:

"PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho qué diligencias se adelantaron antes de llevar a cabo este operativo, tendiente a individualizar a los autores del ilícito que venía siendo víctima la señora SANDRA COBO?. CONTESTO: Se recepcionó una denuncia por la extorsión, se hicieron grabaciones de la comunicación por radio. PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho si tiene conocimiento

sobre si la señora SANDRA COBO ha seguido siendo víctima de la delincuencia? CONTESTO: Hace dos semanas se presentó un atentado contra los padres de SANDRA COBO quienes cuando iban para dicha residencia en el sector del acueducto la reforma, fueron atacados por unos subversivos quienes realizaron disparos con fusil contra el vehículo en que se movilizaban, afortunadamente pudieron eludir la acción, ellos me llamaron y tocó ir con un personal de contraguerrilla para sacarlos. Me enteré por parte del señor COBO que eran como unos diez vestidos de uniformes con fusiles y que habían huido con la presencia de un camioneta que habían hurtado".

- Declaración rendida por el Agente Jair Bolaños Gallego, el día 29 de julio de 1996. Para el caso objeto del presente debate se resaltan los siguientes apartes del testimonio:

"PREGUNTADO: Sírvase manifestar al Despacho cuánto tiempo duró el operativo en el que resultaron muertos 3 personas? CONTESTO: El operativo se montó a las once de la mañana más o menos, a esa hora se hizo contacto con los subversivos y regresamos a la sede más o menos a las 3 de la tarde. PREGUNTADO: Sabe usted si posterior a estos hechos que usted ha referido, la señora SANDRA COBO ha seguido siendo víctima de extorsión? CONTESTO: Según lo que me he dado cuenta es que han arrimado tipos a la finca y la han amenazado y le han dicho que la tiene que pagar por lo que le hicieron a la subversión, pero no más (…)".

- Informe de Novedad de fecha 20 de agosto de 1995, suscrito por el TE. Jorge Hilario Estupiñan Carvajal, a través del cual indicó lo siguiente:

"Por medio de la presente me permito informar a mi Mayor, que para el día 170896, por orden del señor Teniente GRIJALBA SUÁREZ HARBEY, me trasladé a la finca VILLASANDRA ubicada en el Km 4 vía al acueducto de la reforma para verificar sobre una posible explosión en ese lugar la noche anterior y que al parecer había fallecido una persona producto de la misma. Al llegar al lugar de los hechos me entrevisté con el señor FERNANDO ASTRILLO (…) quien se desempeña como CELADOR del inmueble; residente en la calle 92 nro 28D-104, barrio Mojica II, quien me informó que siendo aproximadamente las 01:00 horas llegaron a la finca 30 sujetos aproximadamente armados, quienes vestían prendas de uso privativo del ejército, los cuales le dijeron que saliera del lugar ya que iban a colocar unas bombas en represalia con el propietario del inmueble por la muerte de los compañeros ALEX, TOM Y RAMAZOTI, al sacarlo de la residencia procedieron a pintar las paredes con grafitis alusivos al grupo guerrillero DEL EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL, conmemorando la muerte de sus compañeros, regaron panfletos escritos a máquina y con el encabezamiento del frente JOSE MARIA BECERRA DEL E.L.N. Hicieron detonar las bombas y se alejaron del lugar.

Siendo aproximadamente las 07:00 horas de la mañana llegó el ejército y recogió la gran mayoría de los panfletos. Posteriormente llegamos con la

patrulla de explosivos el cual hizo el dictamen técnico y se tomaron fotos del lugar".

- Informe de Inteligencia elaborado por la Dirección de Policía Judicial – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996, en el cual se consignó lo siguiente:

I. ANTECEDENTES CRONOLOGICOS.

El día 1 de junio de 1996, la ciudadana SANDRA MARLENY COBO SALAZAR (…) momentos cuando se desplazaba hacia una casa campestre del sector de la Bella Suiza zona rural de Cali, fue interceptada por dos sujetos que dijeron pertenecer al ELN, quienes portaban armas cortas y la tomaron cautiva junto con su vehículo transportándola hacia la parte montañosa, a quien le manifestaron que sería víctima de un secuestro para aportar una "contribución para su lucha" y que sólo pasaría incomodidades. Debido a que el vehículo en el que se transportaban les falló, la dejaron en libertad a eso de las 19:00 horas, pero antes le dieron la instrucción de que comprara un radio YAETSU 2M MODELO 411 y que en la frecuencia 149.220 lo prendieran el día lunes 030696 a las 3PM, para coordinar la entrega de los veinte millones de pesos que le correspondía aportar.

El día 020696 es formulada la respectiva denuncia penal por el delito de Extorsión ante la Unidad Investigativa del GAULA, por parte del señor DIEGO ALONSO COBO SALAZAR (…).

El 030696 se establece comunicación radial entre los subversivos del frente José María Becerra del ELN y la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, donde los subversivos exigen la entrega del dinero para el día siguiente de manera personal por parte de la mencionada ciudadana.

El 040696 se dispone un plan operativo por parte de Unidades del grupo GAULA, para cubrir la entrega del dinero y proceder a capturar a los responsables.

Los subversivos acuden a la entrega, portando armas de largo y corto alcance vistiendo prendas de uso privativo de las Fuerzas Militares; donde se produce un enfrentamiento con unidades del GAULA, dando como resultados tres subversivos dados de baja y un oficial de la Policía Lesionado. De igual forma se frustró la entrega del dinero y se impidió un posible secuestro de la víctima.

En los días subsiguientes se presentó un atentado a un miembro de la familia COBO SALAZAR cuando se dirigía a la finca Villa Sandra, por parte de subversivos que intentaron asesinarlo; logrando salir ileso.

El 170896 a las 01:00 horas un promedio de 30 integrantes del frente José María Becerra del ELN incursionan en la finca VILLA SANDRA, propiedad de la familia COBO SALAZAR y proceden a instalar cargas explosivas en una cantidad aproximada de 30 kilos tipo indugel y super anfo, según dictamen de los técnicos antiexplosivos, las cuales hacen detonar

ocasionando la destrucción total de la propiedad, causando daños avaluados en setenta millones de pesos.

Así mismo dejan panfletos donde el frente JOSE MARIA BECERRA DEL ELN se atribuye dicho atentado terrorista en represalia por la muerte del subversivo RICARDO RAMAZZOTTI el 040696 en el procedimiento arriba mencionado y en el cual tildan a dicha familia de no haber contribuido con el impuesto exigido, así como la muerte de su compañero. Procedieron también a pintar las paredes con frases alusivas al ELN y a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Así mismo manifestaron continuar con acciones de la misma índole en contra de dicha familia y contra los organismos del Estado.

II. INFORMACION Y RESEÑA HISTORICA DEL FRENTE GUERRILLERO JOSE MARIA BECERRA DEL ELN.

a. Identidad.

Frente guerrillero JOSE MARIA BECERRA del llamado frente de guerra Sur Occidental del autodenominado Ejército de Liberación Nacional ELN.

b. Ubicación.

Esta cuadrilla subversiva opera en el departamento del Valle del Cauca, detectándose asentamientos o comisiones en la zona rural del municipio de Jamundí, zona rural de Cali en su parte sur occidental, municipio de La Cumbre y municipio de Dagua, en sus regiones rurales.

c. Ideología.

Comunista Línea Castrista y Procubana

Su principio revolucionario es la guerra popular prolongada y la combinación de múltiples formas de lucha para justificar sus propósitos.

d. Antecedentes y aparición Armada.

Aparecen mediante una incursión armada el día 030795 contra el puesto de Policía de la Vorágine Municipio de Cali.

Hacen arengas a la población civil llamándola a la desobediencia, así mismo dentro de la emisión de sus documentos critican siempre el gobierno nacional.

Dentro de su corta existencia este frente ha practicado la retención de muchas personas y se le atribuyen secuestros cometidos contra personas propietarias de predios de la zona de Jamundí y Cali.

Sus estructuras son segregadas del frente Luis Carlos Cárdenas Arbeláez y el Omaira Montoya Henao del ELN.

e. Cabecillas y composición táctica.

La cuadrilla José María Becerra cuenta con aproximadamente treinta bandoleros, entre los que se describen y se conocen los siguientes alias:

(…)

f. Armamento.

Poseen armamento largo y de corto alcance, fusiles Galil, G-3, Falk, R15, AK 47, Pistolas 9 milímetros y Revólveres diferente calibre, granadas de fragmentación y explosivos varios.

III. RECOMENDACIONES

Debido a la gran cantidad de actos de barbarie cometidos por este frente guerrillero, se hace necesario que se inicie un plan masivo de inteligencia con infraestructura a largo plazo, a fin de individualizar e identificar a cada uno de los integrantes de dicha célula subversiva, sus comandantes, auxiliadores y ponerlos a disposición de la autoridad competente, toda vez que vienen atentando contra el bienestar general, patrimonio y vida de los ciudadanos y contra la infraestructura del Estado mismo.

Con acciones de contrainsurgencia, detener y bloquear el accionar de dicho frente guerrillero, el cual según sus acciones se ha conformado para dedicarse a la macabra industria del secuestro y la extorsión, bajo la fachada de grupo guerrillero y beligerante, tratando de mostrar siempre un planteamiento político, pero en el fondo todas sus acciones son bandoleriles, como en el caso que nos ocupa de la Familia COBO SALAZAR, que viene siendo objeto de sistemáticos ataques contra la vida y patrimonio de sus miembros".

- Análisis de Documento Nro. 037 elaborado por la Dirección de Policía Nacional – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996, el cual se transcribe:

I. ANTECEDENTES DE DOCUMENTO

A. Tipo de Documento.

Se trata de un panfleto del Frente Guerrillero "JOSE MARIA BECERRA", del ELN, que opera en la zona Sub urbana de Cali y el Municipio de Jamundí.

B. Forma de adquisición

El boletín panfletario fue dejado el 170896 en la finca Villa Sandra ubicada en el kilómetro 4 vía al acueducto la Reforma, zona rural de Cali, propiedad del señor LUIS ALFONSO COBO RAYO; donde insurgentes del frente JOSE MARIA BECERRA DEL ELN en un promedio de 30 incursionaron a las 01:00 horas, procediendo a instalar cargas explosivas y hacerlas detonar.

C. Asunto.

El documento es un medio mediante el cual el citado frente guerrillero se atribuye el ataque dinamitero a la propiedad del señor LUIS ALFONSO COBO, en represalia al no pago de una extorsión de dicho frente y al tildarlo de responsable de la muerte del subversivo Ricardo Ramazzoti y de dos sujetos más quienes fueron dados de baja por personal de la Fuerza Pública el 050696 cuando se aprestaba a recibir la suma de 20 millones de pesos que le habían exigido a dicha familia a cambio de su tranquilidad y de permanecer en la zona.

II. SINTESIS DE LA INFORMACION

El autor del panfleto quien se autodenomina FRENTE JOSE MARIA BECERRA, titula su mensaje como "Guerra contra la Oligarquía y sus Instituciones" en el que manifiesta que hacen presencia con dicho acto de violencia al que califican como el inicio de una serie de acciones que llevarán en contra de la familia COBO SALAZAR, acusándola de la muerte del subversivo RICARDO RAMAZZOTI, el día 050696, quien se dedicaba a cobrar un "impuesto" para financiar su "guerra de liberación nacional".

Argumentan que dicha familia le tendió una trampa, junto con el que ellos denominan enemigo (fuerza pública) y que no ahorrarán esfuerzos para combatirlos.

Luego hacen una radiografía de la vida del subversivo RICARDO RAMAZZOTI, al que califican de haber sido un líder en su barrio, con perfil revolucionario y que en el paso por el frente José María Becerra se ganó el reconocimiento debido a sus cualidades.

III. EVALUACION DEL PANFLETO

A. Pertinencia.

La presente información es útil para el grupo GAULA y para la autoridad judicial que asuma la investigación por dicho ataque terrorista contra esta familia, a fin de judicializar dicha acción.

B. Credibilidad.

Completa…….A

C. Exactitud.

Verdadera……..1

D. Clasificación

A-1

IV. INTERPRETACION

A. Hipótesis.

El ataque dinamitero a la propiedad del señor LUIS ALFONSO COBO RAYO ubicada en el kilómetro 4 de la vía al acueducto La Reforma, es una retaliación a la actitud civilista de dicha familia por haber acudido a las instituciones del Estado a denunciar una tentativa de secuestro de su hija SANDRA MARLENY COBO SALAZAR el día 010696 cuando subversivos de dicho frente tuvieron retenida desde las 11:00 hacia las 19:00 y la posterior exigencia de veinte millones de pesos a cambio de su tranquilidad y permanencia en la zona; toda vez que el día 050696 en un procedimiento dispuesto por el UNASE URBANO CALI, fueron dados de baja tres subversivos en el momento de la entrega del dinero exigido a dicha familia y donde se produjo un intercambio de disparos, con los resultados ya mencionados.

Debido a la observada importancia del subversivo RICARDO RAMAZZOTI dentro de dicho frente, se presume y se vislumbra una serie de ataques sistemáticos a dicha familia, sus propiedades, sus miembros, lo mismo que a la agrupación que realizó el procedimiento referido, por lo tanto el panorama que se ve llegar para dicho núcleo familiar es bastante desalentador por lo que es recomendable asesorarlos en la toma de algunas medidas de seguridad*.*

Debido a lo antes expuesto, se presume que dicho frente guerrillero, aprovechará el aparente poderío demostrado, con el acto terrorista que cometieron, para ejercer presión a los pobladores de dicho sector y aplicar un sistema de extorsión y boleteo permanente, así como consolidar sus pretensiones de secuestros selectivos que han venido aplicando en los últimos días.

B. Conclusiones

Se toma conclusión de las hipótesis anteriores, que el grupo subversivo es el autor intelectual y material del ataque terrorista a la propiedad campestre de la familia Cobo Salazar, ubicada en el kilómetro 4 de la vía al acueducto la Reforma, zona rural de Cali.

Que seguirán atentando contra la integridad familiar y patrimonial de la familia Cobo Salazar, por los planteamientos antes expuestos.

Que pretenderán atentar contra las unidades propias e instalaciones del grupo GAULA URBANO DE CALI, por haber sido el responsable del

procedimiento que dio de baja a tres de los miembros del citado grupo subversivo.

Que se hace necesaria una acción integral y contundente contra la infraestructura del grupo Guerrillero J.M.B del ELN, por cuanto ha venido cometiendo una serie de atentados contra la libertad personal de muchas personas residentes en Cali, y las poblaciones vecinas, así como atentados contra la vida y bienes de los habitantes de esta región.

V. RECOMENDACIONES.

- Adelantar las labores de inteligencia suficientes y necesarias para detectar y conocer los asentamientos de este grupo insurgente.

- Individualizar e identificar a cada uno de los Comandantes y miembros activos de dicho [grupo] guerrillero.

- Capturar y poner a disposición de la autoridad competente a estos delincuentes con las respectivas pruebas en su contra.

- Determinar quiénes son los auxiliadores del frente José María Becerra en esta ciudad y en cada uno de los sitios donde tienen sus asentamientos.

- Coordinar con otros organismos de seguridad un plan sistemático que permita golpear de manera contundente a este conjunto de bandoleros". (Se ha destacado en negrillas).

- Denuncia presentada por el señor Luis Alfonso Cobo Rayo el día 10 de julio de 1996, ante la Fiscalía Regional Delegada ante el UNASE, a través de la cual, luego de reiterar los hechos ocurridos a inicios del mes de junio de ese año, en los cuales se vio involucrada su hija, expuso lo siguiente:

"Esto es en resumen lo que pasó en esa fecha, en ese día tres de junio, fecha desde la cual no hemos tenido vida tranquila a pesar de tomar todas las precauciones, cuando vamos a la casa de no rutina, etcétera, el día 8 de julio siendo más o menos entre las 4:30 y 5:00 p.m. y exactamente en el mismo sitio donde fueron muertos en el relato anterior los tres (3) plagiarios y cuando yo viajaba hacia la casa con mi esposa en el lado derecho del vehículo salieron al frente de la carretera dos (2) individuos armados con fusiles y vistiendo uniforme de fatiga (sic) de los que usa el Ejército haciéndome señas para que me detuviese, pero yo pensé inmediatamente que no se trataba del Ejército ni de autoridad alguna, en lugar de parar aceleré el vehículo y los dos (2) individuos tuvieron que

darme pasó brincando de lado a lado de la carretera, en ese instante de la cuneta salieron más hombres igualmente vestidos y comenzaron a dispararle al vehículo yo le ordené a mi esposa que se agachara y yo hice lo propio y así manejé un buen trecho hasta que vi que estaba fuera de alcance de las balas, los tiros yo calculo efectuaron estos bandidos fueron unos 15 o 20, pero no fueron ráfagas de ametralladora, fueron tiros sueltos, no había arma automática, posteriormente algunos vecinos de ese sector recogieron algunas vainillas que habían en el suelo y las cuales yo enseñé en la Tercera Brigada en el día de ayer 9 de julio al Coronel LOMBANA MARTINEZ del B-2 de la Brigada, quien me dijo que se trababa de munición GALIL 7…SETECIENTOS ALGO no recuerdo la cifra exacta y que había sido disparada con un fusil G-3 y la munición es fabricada por FAME (Fuerzas Armadas Militares de Ecuador); también tuve en la Tercera Brigada de hablar con el Teniente Coronel NEMECIO BOJACA ROJAS Comandante del Batallón de Inteligencia No. 3, quien me aconsejó que para ellos actuar era necesario de que pusiese esta denuncia ante la Policía o ante la Fiscalía y por ese motivo estoy aquí ante el FISCAL REGIONAL DELEGADA del UNASE poniendo esta denuncia, pues soy un creyente de las leyes de Colombia y creo que denunciando es la única forma de colaborar con este flagelo de la guerrilla, porque son de las FARC-30. No es más".

- Dictamen pericial realizado por los señores Oswaldo Burgos Carrión y Humberto Blanco Rivera, el cual tuvo por objeto determinar el valor de la vivienda objeto de la destrucción y el lucro cesante que se habría causado por dichos hechos (fls. 21-48 c 2).

- Declaración rendida por el señor Jairo Orlando Guerrero Pardo ante el Tribunal *a quo*, en la cual manifestó lo siguiente (fls. 64-67 c 2):

(…)

PREGUNTADO: Sírvase manifestar qué cargo ocupaba usted en la Policía Nacional al mes de junio de 1996. CONTESTO: Me encontraba como Comandante del Gaula Urbano en la ciudad de Cali. PREGUNTADO: Sírvase manifestar si recuerda los hechos sucedidos con relación al secuestro y posterior operativo del Grupo Gaula a su cargo, en el cual se dieron de baja a tres subversivos el 4 de junio de 1996. CONTESTO: Recuerdo el caso de una extorsión a una familia COBO y la investigación estuvo a cargo del señor Capitán GRIJALBA, quien podría narrar los hechos ocurridos teniendo en cuenta que él estuvo al frente del procedimiento. PREGUNTADO: Sírvase decir cuáles eran sus funciones como Comandante del Gaula Urbano de Cali. CONTESTO: Todas no las recuerdo, pero la parte general era la de atender todas las personas víctimas de secuestro o extorsión y proceder a través de la Unidad Investigativa a asignar los casos que hacen referencia. PREGUNTADO: Sírvase manifestar el sitio de los hechos en los cuales hubo el enfrentamiento entre Unidades del Gaula y los subversivos del Frente José María Becerra del E.L.N. CONTESTO: No recuerdo exactamente, por esa razón digo el capitán GRIJALBA fue el que

estuvo al frente del procedimiento y puede dar razón de esto. (…) PREGUNTADO: Sabe usted qué oficial sugirió que se intervinieran las comunicaciones entre la extorsionada SANDRA COBO y los subversivos? CONTESTO: No recuerdo y repito que debe estar en el informe que hace el oficial investigador que para este caso creo que era el Capitán GRIJALBA. (…) PREGUNTADO: Recuerda usted en su condición de Comandante del Gaula si alguno(s) integrantes de la familia COBO pidieron protección policiva y si esta se dio cuál fue?. CONTESTO: No lo recuerdo y si la solicitaron debe estar en la investigación correspondiente. PREGUNTADO: Recuerda usted en la época de los hechos si la Policía contaba con el equipo policial de comunicaciones, armas y el recurso humano para proteger a la familia COBO. CONTESTO: Los grupos antiextorsión y secuestro han recibido capacitación con respecto al manejo, investigación, conducción de los delitos de extorsión y secuestro y por ende cada oficial al que se le asigna una clase de trabajo de los mencionados, está en la capacidad de diseñar estrategias con miras a disminuir la actividad de los delincuentes. (…).

- Ejemplar del Diario El Caleño de fecha miércoles 5 de junio de 1996 en el cual en la página 1A y 6ª se registró la noticia sobre el enfrentamiento entre la Policía y los supuestos secuestradores.

En relación con la valoración probatoria de los recortes de periódicos o de prensa, en reciente oportunidad la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo puntualizó[3]:

"Conforme el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil y a lo que ha sostenido la doctrina procesal, la publicación periodística que realice cualquiera de los medios de comunicación puede ser considerada prueba documental[4]. Sin embargo, en principio sólo representa valor secundario de acreditación del hecho en tanto por sí sola, únicamente demuestra el registro mediático de los hechos. Carece de la entidad suficiente para probar en sí misma la existencia y veracidad de la situación que narra y/o describe. Su eficacia como plena prueba depende de su conexidad y su coincidencia con otros elementos probatorios que obren en el expediente. Por tanto, individual e

[3] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 29 de mayo de 2012. Expediente 2011-01378-00. MP: Susana Buitrago Valencia.

[4] Esta Corporación ha reiterado que los artículos publicados en la prensa escrita pueden apreciarse por el juez como prueba documental solo para tener*"(…) certeza sobre la existencia de la información, pero no de la veracidad de su contenido"*. Sobre el mérito probatorio de las publicaciones de prensa como prueba en los procesos se encuentran también las siguientes providencias: sentencia de 27 de junio de 1996, rad. 9255, C. P. Carlos A. Orjuela G.; sentencia de 15 de junio de 2000, exp. 13.338, C. P. Ricardo Hoyos Duque; sentencia de 10 de noviembre de 2000, rad. 18298, actor: Renata María Guadalupe Lozano, C. P. Ricardo Hoyos Duque, y sentencia del 16 de enero de 2001, aad. ACU-1753, C. P. Reinaldo Chavarro; sentencia de 25 de enero de 2001, rad. 3122, C. P. Alberto Arango Mantilla; sentencia de 6 de junio de 2002, rad. 739-01, C. P. Alberto Arango Mantilla.

independientemente considerada no puede constituir el único sustento de la decisión del juez.[5]

En la jurisprudencia de esta Corporación existen precedentes que concuerdan con esta posición. Se ha estimado que las publicaciones periodísticas "…son indicadores sólo de la percepción del hecho por parte de la persona que escribió la noticia", y que si bien "…son susceptibles de ser apreciadas como medio probatorio, en cuanto a la existencia de la noticia y de su inserción en medio representativo (periódico, televisión, Internet, etc.) ***no dan fe de la veracidad y certidumbre de la información que contienen****"*[6]*.*

Lo anterior equivale a que cualquier género periodístico que relate un hecho (reportajes, noticias, crónicas, etc.), en el campo probatorio puede servir solo como indicador para el juez, quien a partir de ello, en concurrencia con otras pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podría llegar a constatar la certeza de los hechos.

Consecuentemente, a las noticias o informaciones que obtengan los medios de comunicación y que publiquen como reportaje de una declaración, no pueden considerarse por sí solas con el carácter de testimonio sobre la materia que es motivo del respectivo proceso.

En relación con este último punto el Consejo de Estado ha indicado que "…las informaciones publicadas en diarios no pueden considerarse dentro de un proceso como prueba testimonial porque carecen de los requisitos esenciales que identifican este medio de prueba, en particular porque no son suministradas ante un funcionario judicial, no son rendidos bajo la solemnidad del juramento, ni el comunicador da cuenta de la razón de la ciencia de su dicho…" por cuanto es sabido que el periodista "…tiene el derecho de reservarse sus fuentes." [7]

En este sentido, ha sostenido que las declaraciones que terceros hacen a los medios de comunicación "…tan sólo constituyen evidencia de la existencia de la información (…) por lo que no ostentan valor probatorio eficaz merced a que se limitan a dar cuenta de la existencia de la afirmación del tercero, pero las afirmaciones allí expresadas deben ser ratificadas ante el juez, con el cumplimiento de los demás requisitos para que puedan ser apreciadas como prueba testimonial…"[8]*.*

Lo anterior, debido a que en sí mismas las publicaciones periodísticas representan "…la versión de quien escribe, que a su vez la recibió de otro desconocido para el proceso", condición que no permite otorgarles

---

[5] En sentencias de 15 de junio de 2000 y de 25 de enero de 2001, al igual que en auto de noviembre diez de 2000, según radicaciones 13338, 11413 y 8298, respectivamente, el Consejo de Estado, Sección Tercera, expuso una tesis según la cual una versión periodística aportada al proceso sólo prueba que la noticia apareció publicada en el respectivo medio de comunicación.

[6] Sentencia de 6 de junio de 2007, expediente AP-00029, M. P. María Elena Giraldo Gómez. Sección Tercera.

[7] Sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338, M. P. Ricardo Hoyos Duque. Sección Tercera.

[8] Sentencia de 2 de marzo de 2006, expediente 16587, M. P. Ruth Stella Correa Palacio. Sección Tercera.

valor de plena prueba debido a que "…son precisamente meras opiniones…"[9].

Por lo anterior, la Subsección tendrá en cuenta el citado medio probatorio, únicamente, en cuanto permite acreditar la existencia de la noticia allí contenida y de su inserción en medio periodístico representativo.

- La parte actora, con el fin de acreditar varios de los hechos, aportó al proceso unas fotografías y un videocasete –reposan en sobre separado- , que no serán valorados en esta instancia, comoquiera que carecen de mérito probatorio, pues sólo dan cuenta del registro de varias imágenes, sobre las que no es posible determinar su origen ni el lugar ni la época en que fueron tomadas o documentadas, y menos se tiene certeza sobre el sitio en el que en ellas aparece, ya que al carecer de reconocimiento o ratificación, no pueden cotejarse con otros medios de prueba allegados al proceso[10].

- En segunda instancia fueron aportados los siguientes documentos:

i) La Escritura Pública No. 732 del 25 de febrero de 1999 en el cual consta una *"declaración de construcción y la protocolización de un documento"* y;

ii) el Certificado de Tradición y Libertad del inmueble cuya destrucción se alega como uno de los daños ocasionados como consecuencia de los hechos narrados en la demanda

4. Elementos que configuran la responsabilidad del Estado.

---

[9]Sentencia de 15 de junio de 2000, expediente 13338, M. P. Ricardo Hoyos Duque. Sección Tercera.

[10] En este sentido, la Sala ha expuesto: "Debe advertirse que para acreditar los daños ocasionados a la vivienda se aportaron con la demanda unas fotografías (fls. 12-17 c. 1 y 177-185 c. de pruebas), las cuales, sin embargo, no tienen mérito probatorio porque no existe certeza de que correspondan a los daños causados al inmueble de que se trata en este proceso, es decir, sólo son prueba de que se registró una imagen, pero no es posible determinar su origen, ni el lugar y la época en que fueron tomadas, dado que no fueron reconocidas por los testigos ni cotejadas con otros medios de prueba dentro del proceso." (Sección Tercera. Sentencia de 5 de diciembre de 2006. Exp. 28.459.)

Sobre el valor probatorio de las fotografías, véase las sentencias 12.497 de 2 de marzo de 2000, AP-263 del 21 de agosto de 2003, y 13.811 de 25 de julio de 2002. Ver también sentencia del 3 de febrero de 2010. Exp. 18034. MP: Enrique Gil Botero.

Se solicita que se declare la responsabilidad extracontractual del Estado por la omisión *"derivada de la extorsión a la señora SANDRA MARLENY COBO y la destrucción de la residencia de sus padres por parte de presuntos miembros del E.L.N."*

Al respecto, en la demanda se expuso:

> *"Mis mandantes cumplieron con la Constitución y la Ley al poner en conocimiento de las autoridades la extorsión de que fue víctima la señora SANDRA MARLENY COBO SALAZAR. La actitud de la familia COBO contrasta con lo que ocurre a diario en nuestro país donde los altos índices de violencia y corrupción hacen pensar a las personas decentes y honorables, colaborar con los grupos bandoleros antes que informar a las autoridades, con las consecuencias que ello trae. Mis mandantes adoptaron en forma valerosa la decisión de poner en conocimiento a las autoridades – UNASE el hecho delictivo. La autoridad policiva puso de carnada para dar de baja a los malhechores a la propia extorsionada y los abandonó a su suerte hasta que el 8 de junio se produce el atentado contra los padres de la extorsionada en el mismo lugar del secuestro. Este hecho fue ignorado por la autoridad y nuevamente la familia COBO es arremetida con violencia el 17 de agosto cuando este grupo les dinamita su residencia por haber colaborado con la autoridad".*

Así las cosas, de conformidad con el libelo introductorio, se observa que los demandantes solicitan que se declare la responsabilidad del Estado por la omisión imputable al ente demandado consistente en el incumplimiento del deber de protección y vigilancia en relación con los integrantes de la familia Cobo Salazar, quienes luego de denunciar ante la autoridad competente los hechos delictivos en relación con los cuales venían siendo víctimas, habrían sido *"utilizados"* por la Fuerza Pública con el fin de capturar a las autores de dichas conductas punibles, para luego ser "*abandonados a su suerte",* situación que habría permitido la ocurrencia de varios atentados en contra de la vida y bienes de los demandantes en retaliación por la denuncia presentada.

Respecto del deber de vigilancia y protección que le corresponde al Estado, obligación que se desprende principalmente del artículo 2º de la Constitución Política, según el cual *"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",* cabe destacar los siguientes pronunciamientos de esta Corporación.

En sentencia de fecha 8 de noviembre de 1991, esta Corporación declaró la responsabilidad del Estado por la muerte violenta de un funcionario público al demostrarse que a pesar de no haber formulado una denuncia formal ante las autoridades competentes, era evidente que en razón de las funciones por él desempeñadas y el informe rendido por su superior, había recibido serias amenazas contra su vida a pesar de la cual el ente demandado, en aquella oportunidad, no adoptó medida alguna para su protección. Dijo la Sala en ese entonces[11]:

> *"Para la Sala, a pesar de la escasa prueba recaudada sobre las amenazas recibidas, resulta suficiente el testimonio del Director General de Aduanas en la época de los hechos, doctor Rafael Poveda Alfonso, quien a folios 14 a 18 del cuaderno de pruebas, entre otras circunstancias alude a las siguientes:*
>
> *(…)*
>
> *Para la Sala, el medio probatorio que se acaba de transcribir parcialmente, equivale a la prueba de informes de entidades oficiales regulada por el artículo 199 del C. de P. C. y presenta plena demostración de lo que se averigua por provenir de un hombre serio y honesto. Resulta incuestionable que en verdad el funcionario Manrique Rozo era víctima de amenazas contra su vida en razón del cumplimiento fiel y responsable de las obligaciones y deberes inherentes a su cargo. Precisamente ese sentido de la honestidad y de la responsabilidad lo llevaron a superar las costumbres y los usos corrompidos tan frecuentes en las dependencias de la Aduana. Su conducta plena de valor civil y de respeto a la ley le originaron resentimientos y enemistades que inicialmente afloraron a través de llamadas telefónicas personales y en ocasiones a su propio superior, para que ó renunciara y se retirara del cargo, o para que permitiera que la corrupción persistiera en las dependencias cuyo control le competía, y finalmente, ante la inefectividad de aquellas, propiciaron su muerte a través de las manos criminales del sicario que lo asesinó.*
>
> *No comparte la Sala la posición asumida por el Tribunal con relación al tratamiento y enfoque que le da a las amenazas referidas. El valorar la gravedad de las mismas y su posibilidad de hacerse efectivas ciertamente no resulta fácil para la víctima. Desde luego que tales amenazas deben ofrecer visos de credibilidad. En el caso bajo estudio eran tan reales que de las mismas y por sus propios autores en forma directa fue enterado el Director General de la Aduana. Su manifestación juramentada no requiere comentarios. Los antecedentes administrativos del funcionario victimado acredita suficientemente que la situación por él vivida a raíz del cumplimiento de sus deberes exigía una atención y un cuidado tan responsable y dedicado por parte del Estado, por lo menos en forma equivalente a como el servidor público le prestaba su servicio.*
>
> *La tesis esbozada por la parte demandada y acogida por el Tribunal, sobre la necesidad de que Manrique Rozo solicitara de las autoridades competentes*

---

[11] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 8 de noviembre de 1991. Expediente: 6296. Daniel Suárez Hernández.

la vigilancia respectiva no es de recibo en el caso estudiado. Tal posición la fijó ésta Sección en providencia de fecha 17 de febrero de 1983, en donde en un caso similar al presente, aunque no idéntico, se negaron las pretensiones de la demanda porque era necesario solicitar en forma expresa la intervención de la autoridad. No se puede predicar omisión generadora de responsabilidad, cuando el funcionario competente necesita de requerimiento para actuar en ejercicio de sus atribuciones y el particular interesado se abstiene de ejercer el derecho de pedir intervención de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes. (Sostuvo la Sala en esa oportunidad, con ponencia del señor Consejero Jorge Valencia Arango). (Expediente No. 3331; Actor Ligia Calderón de Córdoba). Frente a la sentencia mencionada el señor Consejero Carlos Betancur Jaramillo salvó su voto con razones y fundamentos que posteriormente fueron recibidos en la providencia de Sala Plena del 12 de julio de 1988 mediante la cual se anuló la sentencia de 17 de febrero de 1983 antes mencionada y en la de 30 de octubre de 1990 sustitutiva de la dictada inicialmente por esta Sección.

Estima la Sala que algunas de las consideraciones allí expresadas son de plena aplicación en el caso que ahora se estudia. En efecto, tanto en el caso del Magistrado a que se refieren los fallos mencionados, como en el presente, ***era evidente el peligro de muerte que corrían dichos funcionarios****. Ambos eran magníficos administradores, de justicia el uno, de la cosa pública el otro; frente a ellos el Estado omitió su compromiso constitucional de protección a los ciudadanos con el agravante de que las víctimas en uno y otro asunto además de ostentar aquella condición, la de la ciudadanía, eran servidores públicos ejemplares y cumplidores estrictos de los deberes que la Administración les había impuesto.* ***En ambos casos fue ostensible el descuido y abandono del Estado en su obligación fundamental de protegerlos. Por lo demás, uno y otro funcionario encontraban en torno suyo unas circunstancias sociales y económicas en extremo peligrosas para quienes, como ellos, cumplían a cabalidad sus deberes de servicio, ese servicio por cuyo estricto cumplimiento cayeron abatidos, víctimas de los proyectiles que impulsaron las manos asesinas de quienes encontraban en sus víctimas, el mayor escollo moral y material para el desarrollo de sus actividades delictuosas****.*

Desde luego, se tiene por sabido, que no se trata de incurrir en estos casos en la utópica aspiración de asignarle a cada ciudadano un policía para que lo proteja. De ninguna manera. ***La cuestión se dirige a que en circunstancias de anormalidad y de riesgo, ahí sí, haga presencia el Estado con dedicación especial hacia las personas que necesitan de su protección****. Y resulta incuestionable que Manrique Rozo vivía momentos y circunstancias de excepción y de riesgo. Así lo manifestó su superior y así lo comprende la sociedad colombiana, cuando con tanta frecuencia se la informa de las anómalas e ilícitas maniobras efectuadas en las dependencias de la Aduana Nacional por alguno de sus integrantes, o bien, por particulares en estrecha complicidad con los mismos. Alrededor de ese ambiente corrompido, circulaban millonarios intereses económicos, suficientes en las venales y criminales conciencias de sus dueños para provocar amenazas serias de todo orden o la ejecución y cumplimiento de las mismas. Sin duda el ejercicio sano de su deber oficial y de una pulcra función pública, en ambiente moral tan resquebrajado, imponía por parte de la Administración una protección muy especial, la cual, desafortunadamente nunca se le otorgó a tan eficiente funcionario. Esta es la omisión que genera la responsabilidad estatal.*

Tal fue, en últimas, el razonamiento de la Corporación en Sala Plena dentro del proceso antes referenciado, en cuanto atañe al fallo de anulación atrás mencionado; de cuyos apartes en esta providencia se hace la siguiente mención:

Es que el artículo 16 de la Carta impone a las autoridades la obligación de proveer a la protección de la vida de las personas que residen en el territorio nacional y ésta debe entenderse dentro de las peculiares circunstancias de cada momento y sin que se la pueda encasillar en moldes de derecho privado, como son los que se pregonan en la providencia recurrida al invocar la clasificación de obligaciones de medio y de resultado, para sostener que sólo a las primeras se deban las susodichas autoridades, quienes además deben ser requeridas de la protección querida formalmente en cada caso concreto.

No es dable concebir que el Estado ostente el carácter de deudor en el mismo plano de las relaciones jusprivativas frente al conglomerado de personas que lo conforman y que en virtud de ello sólo se compromete a poner los medios tendientes a la protección de ellas sin que pueda garantizar el resultado.

Su función de protección policiva, enmarcada como está en el derecho público va mucho más allá, pues su responsabilidad tiene que ver nada más ni nada menos que con la salvaguardia de la vida, honra y bienes de los asociados, bienes estos tangibles e intangibles que trascienden los lindes del simple interés particular.

Ni siquiera en el caso sub-judice podría decirse que se hubiera puesto medio alguno al servicio del doctor Córdoba, porque a pesar de ser muy especial la situación de riesgo contra su vida, no se proveyó concretamente a su seguridad personal.

La protección que a la vida, honra y bienes de los ciudadanos deben las autoridades, según el artículo 16 de la Constitución -principio que viene consagrado desde 1886- ***no puede concebirse jamás como estática, es decir, que no puede aceptarse que los organismos policivos sean sujetos pasivos entregados a la espera impasible de la petición de protección por parte del miembro de la comunidad que la necesita, sino que por el contrario deben observar una actitud de permanente alerta determinada por las circunstancias de cada momento que viva la colectividad y tomar la acción que corresponda -motu proprio- cuando la situación azarosa de perturbación en un caso dado la haga aconsejable respecto de una o determinadas personas en razón de la influencia que tales circunstancias obren sobre ellas por la posición que ocupan en la vida social****. Cual es lo sucedido en el evento sub-lite, en que, como se explicó, la integridad personal del doctor Córdoba se hallaba particularmente en peligro debido a su investidura oficial de juez de la República en la rama del derecho penal que lo colocaban a merced de la malquerencia de quienes resultaren castigados con sus providencias, lo cual se puso de bulto con el atentado con bomba de que fue víctima en su casa de habitación y que dio lugar a una protección transitoria de un policía en los predios de ella, ya que por su propia cuenta y cuando aquél le fuera removido, contratar los servicios de un celador por un lapso de ocho (8) meses. Y en segundo lugar, los días aciagos que vivió la ciudad de*

Valledupar en los días anteriores al acaecimiento de su asesinato, en que salió a flote un plan terrorista encaminado a dar muerte a las más altas autoridades policivas volvieran su atención, cuidado y protección al mismo doctor Córdoba a la sazón presidente del Tribunal y por ello también cabeza visible de cualquier blanco propicio de la delincuencia".

En sentencia del 20 de noviembre de 1998, la Sala condenó al Estado por incumplir los precitados deberes constitucionales, al no tomar las medidas que le correspondían para proteger la vida de funcionarios oficiales que se encontraban en desarrollo de un operativo en un lugar, ampliamente conocido como "zona roja"[12]:

"Con base en los anteriores hechos probados dentro del proceso, la Sala concluye que la responsabilidad de la entidad demandada resultó comprometida, en la medida en que desatendió los deberes constitucionales y legales de protección que le eran propios pues no tomó las medidas idóneas de seguridad para proteger la vida de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, quienes se disponían a efectuar una diligencia de levantamiento de cadáver en una zona ampliamente conocida como "zona roja", lo cual hacía que la mencionada diligencia se constituyera en una actividad riesgosa.

Sobre los antecedentes de orden público y la peligrosidad de cualquier operativo en el sector de los hechos, las autoridades tenían amplia información. Así se deduce de la respuesta dirigida al Tribunal mediante oficio No 1026/UNCIR, en el cual el Jefe Unidad Central de Inteligencia, señala:

(…)

De acuerdo con lo anterior estima la Sala que el Subteniente y dos agentes, mal armados, no ofrecían la debida protección a la comitiva que se desplazaba a realizar la diligencia judicial.

(…)

No obstante, en el escenario de los hechos, sólo apareció el subteniente y dos agentes; pero es más, considera que la operación, desde el punto de vista táctico y logístico resultó desafortunada, pues permitió que el vehículo que ocupaba el Cuerpo Técnico transitara adelante asumiendo todos los riesgos y la escolta marchara a una distancia en la cual no podía ofrecer ninguna protección".

De igual forma, en sentencia de fecha 27 de marzo de 2008, la Sala expuso que el deber de protección y seguridad del Estado en los términos del artículo 2º de la Constitución Política se particulariza cuando alguna persona invoca la protección de las autoridades competentes por hallarse en especiales circunstancias de

---

[12] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 20 de diciembre de 1998. Expediente: 11804. MP: Jesús María Carrillo Ballesteros.

riesgo o cuando sin que mediara solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro del particular hace forzosa la intervención del Estado[13].

"El artículo 2° de la Constitución Política de 1991 señala 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. Ese deber, general y abstracto en principio, se particulariza cuando alguna persona invoque la protección de las autoridades competentes, por hallarse en especiales circunstancias de riesgo o cuando, aún sin mediar solicitud previa, la notoriedad pública del inminente peligro que corre el particular hace forzosa la intervención del Estado[14].

En uno y otro caso, la omisión de las autoridades competentes, consistente en no brindar la protección necesaria para salvaguardar la vida e integridad de las personas, hace responsable a la Administración de los daños que se ocasionen a éstas.

Se hace claridad acerca de que no es viable atribuirle a la Administración una posible deficiencia en la seguridad, extendiendo el deber de las autoridades a una misión objetiva de resultado: que no se produjera ningún acto que afectara el orden social, deseo si bien loable dentro de cualquier sistema de gobierno, imposible de lograr, ni siquiera con los mayores esfuerzos, extremas medidas y a costos inimaginables.

Lo que sí es procedente, es que si la Administración cuenta con un mínimo de conocimiento acerca de una situación de vulnerabilidad en la que se encuentra determinada persona[15], el deber genérico de protección y seguridad se concreta y exige una conducta activa de la Administración, que de omitirse permite que se declare su responsabilidad por el daño derivado de la materialización del peligro*.*

Es importante en este punto indicar que, una vez se ha establecido que la entidad responsable no ha acatado -o lo ha hecho de forma deficiente o defectuosa- el deber de protección que el ordenamiento jurídico le ha asignado, es preciso revisar si dicha falencia en su proceder tiene relevancia jurídica dentro del proceso causal de producción del daño. En otras palabras, es necesaria la concurrencia de dos factores para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado en estos casos: la comprobación del incumplimiento omisivo al contenido obligacional de protección impuesto normativamente a la Administración y, la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño.

Lo anterior se evidencia en los eventos en los que se reclama del Estado, la reparación de daños producidos por la actividad de terceros. En tales

---

[13] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2008. Expediente: 16234. MP: Ramiro Saavedra Becerra.

[14] Ver al respecto entre otras: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de julio 19 de 1997, Exp. 11875, C.P. Daniel Suárez; octubre 30 de 1997, Exp. 10958, C.P. Ricardo Hoyos; 14 de febrero de 2002, Exp. 13253 y marzo 10 de 2005, Exp. 14395, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

[15] Bien porque aquella lo puso de presente y solicitó protección o, porque dicha situación era en tal grado ostensible, que demandaba el despliegue oficioso de actividades tendientes a conjurar o resistir el peligro que sobre ella se cernía.

oportunidades ha precisado ésta Corporación[16] que, para que surja el deber de indemnización a cargo de la Administración, se requiere que el hecho del tercero haya sido ***previsible y resistible*** *para la Administración.*

Así, en sentencia de marzo 18 de 2004 se consideró:

> *"Entonces cuando la imputación se refiere, como en este caso, a la actuación falente o irregular de la Administración por su actuar omisivo, al no utilizar los medios que tenía a su alcance, con conocimiento previo (previsible) para repeler, evitar o atenuar el hecho dañoso del tercero, se hace necesario analizar si para la Administración era* ***previsible*** *que se desencadenara el acto de desbordamiento de fuerzas ajenas al Estado Colombiano.""* (Se resalta),

En sentencia del 4 de diciembre de 2007, además de reiterar que para imputar la responsabilidad del Estado –en eventos similares a los que se examine en el presente caso- no es necesario que los demandantes prueben ineludiblemente la petición de protección presentada por la víctima de los hechos violentos, en la medida en que sólo basta con acreditar que las autoridades públicas sí conocían del peligro que afrontaba la persona; la Sala hizo importantes consideraciones acerca del contenido y alcance de la posición de garante que en algunos casos puede llegar a asumir la Administración en relación con la integridad de un ciudadano. En este sentido se expuso[17]:

> *"2.5. En ese contexto, es claro que la administración pública incumplió el deber de protección y cuidado que se generó una vez el señor Herrera García comunicó el peligro que corría como resultado de las múltiples intimidaciones que se presentaban en su contra, principalmente, vía telefónica, motivo por el cual, se puede señalar que aquella asumió posición de garante[18] frente a la integridad del ciudadano.*

---

[16] Ver entre otras: Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencias de: febrero 3 de 2000, Exp. 14787, C.P. Alier Hernández; agosto 16 de 2000, Exp. 13131, C.P. Ricardo Hoyos; mayo 2 de 2002, Exp. 13251; marzo 18 de 2004, Exp. 13318, C.P. María Elena Giraldo; marzo 10 de 2005, Exp. 14395; abril 28 de 2005, Exp. 17300 y septiembre 20 de 2007, Exp. 15699, las tres últimas con ponencia del Consejero Ramiro Saavedra Becerra.

[17] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2007. Expediente: 16894. MP: Enrique Gil Botero.

[18] Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado: "En una teoría de la imputación objetiva construida sobre las posiciones de garante, predicable tanto de los delitos de acción como de omisión, la forma de realización externa de la conducta, es decir, determinar si un comportamiento fue realizado mediante un curso causal dañoso o mediante la abstención de una acción salvadora, pierde toda relevancia porque lo importante no es la configuración fáctica del hecho, sino la demostración de sí una persona ha cumplido con los deberes que surgen de su posición de garante. Si alguien tiene deberes de seguridad en el tráfico, lo trascendente para la imputación es si esa persona desplegó deberes de diligencia para evitar que el peligro creado no excediera los límites de lo prohibido. Si se es garante, no interesa si el sujeto originó un curso causal (acción) o no impidió el desarrollo del mismo (omisión), sino, si ha cumplido con los deberes de seguridad que le impone el ejercicio de una actividad peligrosa.
"(…) En una grave violación a los derechos fundamentales, la conducta del garante que interviene activamente en la toma de una población, es similar a la de aquel que no presta la seguridad para que los habitantes queden en una absoluta indefensión. En virtud del principio de igualdad, cuando

Acerca del contenido y alcance del concepto de posición de garante, recientemente esta Sección puntualizó:

> *"Por posición de garante debe entenderse aquélla situación en que coloca el ordenamiento jurídico a un determinado sujeto de derecho, en relación con el cumplimiento de una específica obligación de intervención, de tal suerte que cualquier desconocimiento de ella acarrea las mismas y diferentes consecuencias, obligaciones y sanciones que repercuten para el autor material y directo del hecho[19].*
>
> *"Así las cosas, la posición de garante halla su fundamento en el deber objetivo de cuidado que la misma ley -en sentido material- atribuye, en específicos y concretos supuestos, a ciertas personas para que tras la configuración material de un daño, estas tengan que asumir las derivaciones de dicha conducta, siempre y cuando se compruebe fáctica y jurídicamente que la obligación de diligencia, cuidado y protección fue desconocida."[20]*

2.6. En esa perspectiva, para la Sala no son de recibo los escasos y débiles argumentos suministrados por el a quo, en relación con el cumplimiento de las entidades públicas demandadas, respecto de la

---

la acción y la omisión son estructural y axiológicamente idénticas, las consecuencias deben ser análogas: Si la conducta activa es ajena al servicio, también deberá serlo el comportamiento omisivo. **Un miembro de la fuerza pública puede ser garante cuando se presenten cualquiera de los dos fundamentos de la responsabilidad explicados: creación de riesgos para bienes jurídicos o surgimiento de deberes por la vinculación a una institución estatal.** Las fuerzas militares tienen la obligación absoluta de impedir el desconocimiento del derecho internacional humanitario (restricción absoluta aun frente a los estados de excepción según lo dispone el artículo 214 de la Constitución) y los derechos que, conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, no pueden ser suspendidos durante tales estados. Permitir que ocurran, sea porque activamente intervienen en ellas o porque omiten el deber estatal de proteger a los asociados en sus derechos, constituye una flagrante violación a la posición de garante de las condiciones mínimas y básicas de la organización social y, por lo mismo, nunca podrán considerarse como un acto relacionado con el servicio. **En suma, desde el punto de vista estrictamente constitucional, resulta claro que las Fuerzas Militares ocupan una posición de garante para el respeto de los derechos fundamentales de los colombianos.** La existencia de esa posición de garante significa que el título de imputación se hace por el delito de lesa humanidad, o en general por las graves violaciones a los derechos humanos, sin importar la forma de intervención en el delito (autoría o participación), o el grado de ejecución del mismo (tentativa o consumación) o la atribución subjetiva (dolo o imprudencia). Las estructuras internas de la imputación no modifican la naturaleza del delito realizado; estas no cambian porque el interviniente (para el caso, quien omite) se limite a facilitar la comisión de un hecho principal, o porque no se alcance la consumación del hecho." Corte Constitucional, sentencia SU-1184 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[19] **"La posición de garante trata de dar una explicación y respuesta teórica y coherente a la cuestión de cuáles son las condiciones que deben darse para que el no impedir la entrada de un resultado sea equiparable a la causación positiva del mismo.** Según la opinión que aquí será defendida, sólo se puede alcanzar una solución correcta si su búsqueda se encamina directamente en la sociedad, pero ésta entendida como un sistema constituido por normas, y no si la problemática toma como base conceptos enigmáticos basados en el naturalismo de otrora, pues la teoría de la posición de garante, como aquí entendida, busca solucionar solamente un problema normativo-social, que tiene su fundamento en el concepto de deber jurídico." Cf. PERDOMO Torres, Jorge Fernando "La problemática de la posición de garante en los delitos de comisión por omisión", Ed. Universidad Externado de Colombia, 2001, Pág. 17 a 20. Ver igualmente: LÓPEZ Díaz, Claudia "Introducción a la Imputación Objetiva", Ed. Universidad Externado de Colombia; JAKOBS, Günther "Derecho Penal – Parte General", Ed. Marcial Pons; ROXIN, Claus "Derecho Penal – Parte General "Fundamentos de la Estructura de la Teoría del Delito", Ed. Civitas.

[20] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de octubre de 2007, exp. 15567.

obligación de protección y seguridad, toda vez que el análisis serio y detenido de los medios de convicción, permite plenamente dar por acreditado que el Comando de Policía de Envigado conocía de los hechos de riesgo y situación de peligro que rodeaban al inspector Luis Alonso Herrera. No se trata de endilgar una obligación de imposible cumplimiento al Estado, en los términos de la relatividad de la falla del servicio, sino que, en el caso concreto, se infiere que la administración pública tenía conocimiento de la situación y no adoptó las medidas necesarias para proteger la vida del ciudadano. ***Y resulta no sólo desafortunado, sino además desesperanzador, el argumento traído a colación por el a quo en la sentencia en cuanto a que "es de conocimiento público que el servicio de policía de nuestro país, carece, desafortunadamente de los recursos necesarios para proteger la vida y los bienes de todos y cada uno de los habitantes****." Dentro de esa lógica fatalista e inexorable, la institución de la Policía estaría llamada a desaparecer.* ***No se pueden hacer apriorísticamente aseveraciones absolutas por parte del juzgador, dejando de lado el examen del caso concreto sometido a su estudio****.*

En efecto, el realizar rondas de vigilancia en la dirección donde se localizaba el domicilio del inspector del trabajo, no puede entenderse, desde el punto de vista lógico o formal, como el cumplimiento cabal e íntegro de la obligación de protección, en tanto la misma supone una conducta dinámica de la autoridad, concretamente de la fuerza pública, en relación con la verificación de la existencia de las amenazas, su periodicidad, como su seriedad, etc., para establecer así cuál era el esquema de seguridad que se ameritaba y, en todo caso desplegar una conducta íntegra en todo el sentido y significado tendiente a salvaguardar los derechos amenazados.

La relatividad de la falla, en estos eventos, se relaciona con la imposibilidad de exigir de manera absoluta a la organización estatal, prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, como quiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada individuo que integra el conglomerado social. ***No obstante lo anterior, el deber de protección de la vida, honra y bienes que se radica en cabeza del Estado, se torna más exigente en tratándose de personas frente a las cuales es posible o probable que se concrete o materialice un riesgo de naturaleza prohibida****. En términos funcionalistas, se tiene que el Estado, como estructura en cabeza de la cual se radica el poder político y público y, por consiguiente, el monopolio de la fuerza armada, no sólo está obligado a precaver el delito sino también a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que, pudiéndose evitar, se concreten por omisión en el cumplimiento del deber legal contenido los artículos 2 y 218 de la Carta Política.*

No se trata frente a los deberes y obligaciones de las autoridades, y para el caso, de los que correspondían concretamente a la Policía Nacional, de calificarlos como lo hace la entidad en la alegaciones ante esta instancia (fls. 276 y 277 cdno. ppal. 2ª instancia) de obligaciones de medios. La perspectiva es diferente, es lo que en la doctrina constitucional contemporánea se denominan ***obligaciones jurídicas superiores*** *y que: "son aquéllas que acompañan a la propia concepción del sistema jurídico político, constituyendo la expresión de sus postulados máximos, hasta tal punto que el propio ordenamiento equipara su revisión a la de todo el texto*

constitucional"[21]*. En efecto, la relación del Estado frente al ciudadano implica, no sólo necesariamente la existencia de poderes y deberes, que en el derecho anglosajón se denominan "**obligaciones funcionales del Estado**", y que son verdaderas obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento acarrea algún tipo de consecuencia o sanción. No podría ser de otra manera, para el caso objeto de juzgamiento, como quiera que el deber del Estado se traducía en su poder, y en la necesidad de proteger los derechos del ciudadano, en este caso, a la vida, aún sin que hubiera mediado solicitud por parte del señor Luis Alonso Herrera, cosa que además no es cierta como se ha visto, toda vez que de habérsele prestado, o al menos de haberse desplegado las medidas tendientes a una efectiva y cabal protección del derecho a la vida, se realizaba así el fin plausible del ordenamiento. Esa es la razón que justifica la existencia de las autoridades, el proteger los bienes jurídicos de los asociados en los términos que los consagra el ordenamiento jurídico en su integridad, por ello la doctrina, con especial sindéresis, ha puntualizado que:*

> *"El deber u obligación de un buen gobierno en su aspecto general no es otra cosa que la resolución de las necesidades y pretensiones individuales, políticas, económicas, sociales y culturales, así como el establecimiento de las obligaciones propias de los individuos a él sometidos, teniendo como punto de apoyo el constituido por el respeto, en la libertad y la igualdad, la dignidad humana como expresión de la comunicación intersubjetiva. Este deber no es sólo de protección sino también de promoción."*[22][23]*.*

2.7. Así las cosas, para la Sala se impone revocar la sentencia apelada con la finalidad de declarar responsable a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, de los perjuicios causados a los demandantes; no sucede lo propio, con el Ministerio de la Protección Social, entidad a la cual habrá que absolver dentro del proceso, como quiera que no existe medio de convicción alguno que permita inferir el conocimiento que tenía dicha entidad del riesgo que corría su funcionario Luis Alonso Herrera" (se destaca).

La anterior posición jurisprudencial ha sido reiterada, entre otras, en las siguientes providencias: Sección Tercera, Sentencia del 25 de febrero de 2009, Expediente No. 18.106, MP: Ruth Stella Correa Palacio; Sección Tercera, Subsección B, Expediente No. 18617, MP: Stella Conto Díaz del Castillo; Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 27 de abril de 2011, Expediente No. 20.368, MP: Ruth Stella Correa Palacio; Sección Tercera, Sentencia del 16 de abril de 2007, Expediente No. 22917.

De conformidad con el anterior recuento jurisprudencial, se encuentra que la posición actual y consolidada del Consejo de Estado enseña que la Administración debe responder patrimonialmente a título de falla en el servicio por omisión en el

---

[21] DE ASIS Roig, Rafael "Deberes y Obligaciones en la Constitución", Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, Pág. 453.
[22] Vid. Gregorio Peces – Barba "Los deberes fundamentales", Doxa, No. 4, Alicante, Pág. 338.
[23] De ASIS Roig, Rafael, Ob. Cit. Pág. 276.

deber de prestar seguridad y protección a las personas, por lo menos en dos eventos: ***i)*** Cuando se solicita protección especial con indicación de las especiales condiciones de riesgo en las cuales se encuentra la persona y ***ii)*** Cuando sin que medie solicitud de protección alguna, de todas maneras resulta evidente que la persona la necesitaba *"en consideración a que existían pruebas o indicios conocidos que permitieran asegurar que la persona se encontraba amenazada o expuesta a sufrir graves riesgos contra su vida, en razón de sus funciones"*[24].

Una vez expuesto el marco jurídico dentro del cual se delimitan los eventos en los cuales el Estado está llamado a responder patrimonialmente por el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales de protección y seguridad de las personas, procede la Sala a analizar el caso concreto a partir de las pruebas que reposan en el expediente y que son susceptibles de valoración.

5. Caso concreto.

En el presente caso se encuentran probados los siguientes supuestos de hecho:

- El día 2 de junio de 1996 los señores Diego Alonso Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo presentaron denuncia ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro de la Policía Nacional, Sede Cali, con el fin de poner en conocimiento de las autoridades los hechos que ocurrieron el 1º de junio de ese mismo año, día en el cual su hermana e hija –Sandra Marleny Cobo-, respectivamente, fue retenida por personas que se identificaron como miembros del E.L.N., con el fin de secuestrarla, quien debido a fallas en el transporte que estaba previsto para efectos de conducirla a al lugar que tenían destinado, fue dejada en libertad pero con la advertencia de que debía pagar a dichas personas el monto de $ 20'000.000 como *"contribución"* al grupo subversivo, para el efecto le indicaron que el día lunes 3 de junio se comunicarían con ella para coordinar la entrega del dinero. Finalmente le advirtieron que debía abstenerse de acudir a las autoridades.

- Una vez recepcionada la denuncia se inició, por parte de la Policía Nacional, un operativo tendiente a dar captura a los extorsionistas. Para ello fue asignado un agente para asesorar a la señora Sandra en el momento en que se comunicara

[24] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 25 de febrero de 2009. Expediente No. 18106. MP: Ruth Stella Correa Palacio.

con los supuestos delincuentes. Durante la conversación sostenida entre dicha señora y uno de los extorsionistas, lograron acordar fecha y hora para la entrega del dinero y, previa sugerencia del agente, se logró que el esposo de la señora Sandra Cobo la pudiera acompañar al sitio de la entrega. De acuerdo con las transcripciones de la conversación sostenida entre la víctima y los extorsionistas, éstos últimos fueron reiterativos en advertirle que debía abstenerse de acudir a las autoridades, puesto que, de lo contrario, la vida de ella y la de sus familiares correrían peligro.

- El día acordado para la entrega del dinero -4 de junio de 1996-, el agente asignado al caso se hizo pasar como esposo de la señora Sandra Cobo y acudieron al lugar en compañía de dos agentes adicionales que fueron ubicados en la parte trasera del vehículo de la víctima. Cuando llegaron al lugar acordado y al encontrarse con los extorsionistas se produjo un intercambio de disparos, al tiempo que el agente que lideraba el operativo se percató de que en el lugar de los hechos se encontraba personal vestido con prendas militares que no pertenecían al Ejército Nacional, situación que condujo a que solicitara el apoyo respectivo. Como consecuencia del operativo el citado agente resultó herido, mientras que tres miembros del grupo subversivo fueron dados de baja, durante el intercambio de disparos.

- El 3 de julio de 1996, el señor Luis Alfonso Cobo y su esposa, mientras se desplazaban en su automóvil por el lugar donde ocurrió el operativo que dio de baja a los 3 subversivos, fueron atacados por varios hombres por medio de disparos[25] con armas de fuego. Como consecuencia de estos hechos y con el fin de solicitar la protección debida, el día 10 de julio de 1996, el señor Cobo presentó denuncia ante la Fiscalía Regional Delegada ante el UNASE.

- El día 20 de agosto de 1996 la casa de propiedad de la familia Cobo Salazar fue dinamitada y destruida por aproximadamente 30 integrantes de un grupo subversivo. En el lugar de los hechos fueron dejados varios panfletos en los cuales el frente José María Becerra del E.L.N., se atribuyó dicho atentado, en represalia por la muerte del subversivo Ricardo Ramazzotti el día 4 de junio de

[25] Del atentado que sufrieron el señor Luis Alfonso Cobo y su esposa también dan cuenta las declaraciones rendidas por el TE. Grijalba Suárez Harvey Gerardo y el Agente Jair Bolaños Gallego, los días 24 y 29 de julio de 1996, respectivamente y el Informe de Inteligencia elaborado por la Dirección de la Policía Nacional – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996.

1996 y en el reproche a la familia Cobo Salazar por haber acudido ante las autoridades para denunciar el *"cobro de la contribución"* que venían haciendo.

- Según una nueva denuncia presentada por el señor Luis Francisco Cobo Salazar ante el GAULA Urbano sede Cali, el día 10 de junio de 1997, se puso en conocimiento de dichas autoridades que el 4 de junio de 1997 el grupo subversivo perteneciente al frente José María Becerra del E.L.N., dinamitó los restos de la vivienda que había sido objeto de ataque en el año anterior. En el lugar de los hechos se dejaron panfletos en los cuales el mencionado grupo guerrillero se atribuyó el atentado *"en conmemoración al primer aniversario del asesinato del compañero Ricardo Ramazzoti"*.

Ahora bien, para la entidad demandada, para el Tribunal *a quo* y para el Ministerio Público no hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por el incumplimiento del deber de protección y seguridad, en la medida en que consideraron que no se probó que los demandantes hubieren presentado una solicitud "*concreta y especial"* ante las autoridades competentes con el fin de que las mismas otorgaran protección respecto de la vivienda que fue objeto del atentado por parte del grupo subversivo, de manera que ante la ausencia de tal petición con posterioridad a la fecha en la cual se desarrolló el operativo en el cual se dio de baja a 3 subversivos, no había forma de anticipar o prever riesgo o peligro alguno en los bienes de los demandantes, razón por la cual nunca se habría radicado en la autoridad demandada deber especial de protección en relación con dicho inmueble.

No obstante lo anterior, analizado el material probatorio que obra en el proceso, para la Sala resulta claro y evidente que en el presente caso sí hubo petición expresa de protección y seguridad por parte de los demandantes ante la entidad accionada y, en el remotísimo evento en el cual se llegara a la conclusión de que dicha solicitud no existió, con todo, se encuentra suficientemente acreditado que los demandantes estaban en una evidente situación de peligro clara y previamente conocida por la demandada Policía Nacional y, por tanto, era fácilmente previsible que pudieran haber sufrido daños contra su vida, su honra y/o sus bienes, situación que hacía indispensable que el Estado adoptara las medidas necesarias para evitar la materialización del riesgo evidente en el que se encontraban.

En efecto, está probado que el día 2 de junio de 1996 los señores Diego Alonso Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo pusieron en conocimiento de la entidad demandada los hechos en los cuales se vio involucrada su hermana e hija respectivamente, relacionados con la retención y extorsión que sufrió esta última. Como se puede leer en las respectivas denuncias, luego de dudar acerca de la conveniencia o no de presentarla, los denunciantes de manera expresa se pusieron a disposición de las autoridades y les solicitaron la ayuda que fuera menester.

En este sentido, para la Sala no pueden ser de recibo las alegaciones esgrimidas por la entidad demandada, por el Tribunal *a quo* y por el Ministerio Público en el sentido de sostener que la denuncia a la cual se está haciendo referencia habría tenido como objeto y efecto exclusivos la organización y puesta en marcha del operativo en el que finalmente se dio de baja a tres de los subversivos que al parecer estaban involucrados en los hechos delictivos materia de la denuncia, de manera tal que una vez finalizado el mencionado procedimiento surgía la obligación para los demandantes de solicitar de nuevo la protección y seguridad de las autoridades ante cualquier riesgo o peligro que tuvieren que afrontar, aún cuando dichas amenazas hubieran tenido origen, precisamente, en la denuncia inicialmente formulada por los ahora demandantes.

Una actitud como la precedente, esto es la imposición de una carga adicional a una persona que acude con confianza y convicción de encontrar la protección debida en las autoridades instituidas constitucionalmente para ello, sería tanto como reconocer que las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, están llamadas a asumir una actitud o posición pasiva, impávida e incluso indiferente frente a los riesgos que se ciernen sobre las personas que en cumplimiento de un deber civil, pero confiadas en el amparo que obligatoriamente deben efectuar esas autoridades, acuden a ellas para denunciar un comportamiento delictivo, aún a sabiendas de que con ese sólo denuncio –en gran parte de los casos, en especial tratándose del presente asunto- surge, de inmediato un peligro y amenaza cierto y evidentes contra la integridad del denunciante o de sus familiares.

Es precisamente ese temor a la represalia o *vendetta* por parte de los potenciales denunciados, lo que en muchas oportunidades conduce a las víctimas de un ilícito

–como es el caso de la extorsión, por ejemplo- a guardar silencio y, por decirlo de alguna forma, a *seguirles el juego a los delincuentes,* puesto que prefieren no poner en peligro su seguridad que amenazarla acudiendo a las autoridades para ponerles en conocimiento de tales hechos.

Por ello, quien dejando atrás dichos temores acude a las instituciones correspondientes a denunciar la ocurrencia de un ilícito, más aún cuando el denunciante o algunos de sus familiares son víctimas de la conducta delictiva, lo hacen no sólo para lograr la posible captura de los delincuentes, sino, principalmente, para obtener que se les garantice el cese de la conducta ilícita objeto del denuncio y que se les proteja contra cualquier posible retaliación por haber acudido ante las autoridades.

De otra forma, ¿con que autoridad se incentiva, se promueve o en algunos casos se exige a las personas que formulen denuncias -como así lo hacen las instituciones competentes a través de distintos medios de comunicación- si esos mismos entes no pueden o ni siquiera tienen interés o intención de garantizar la seguridad e integridad de los denunciantes? Por el contrario, si el Estado tiene dentro de sus políticas incentivar la denuncia de los ilícitos, de igual forma –debe reiterarse- es claro que constituye su deber y obligación la adopción de medidas eficaces y pertinentes tanto para llevar ante la justicia a los posibles delincuentes, como para impedir cualquier conducta que pueda atentar contra la seguridad de los denunciantes que, en la mayoría de los casos –por no decir en todos- se expone a un riesgo adicional por el sólo hecho de acudir ante las instituciones competentes.

Por lo anterior, en concordancia con lo expuesto de manera reiterada por la jurisprudencia de esta Corporación, en el presente caso una vez los señores Diego Alonso Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo presentaron la denuncia a la cual se ha hecho referencia ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro de la Policía Nacional, se concretó el deber de protección y seguridad en dicha institución frente a los denunciantes y sus familiares, lo cual obligaba a la adopción tanto de las medidas necesarias para investigar y llevar ante la justicia a los autores de la conducta delictiva denunciada, como para emplear los mecanismos indispensables y eficaces para garantizar la seguridad y la protección de los denunciantes y de sus familias, respecto de cualquier amenaza o peligro que se desprendiera del ilícito en relación con el cual venían siendo víctimas, como de

cualquier consecuencia negativa que se derivara de la propia denuncia, en la medida en que resultaba previsible –y las circunstancias del caso concreto así lo demostraron- el peligro que significaba poner en conocimiento de las autoridades los hechos de los que fue víctima la hermana e hija de los denunciantes.

En este orden de ideas, contrario a lo expuesto por los demás intervinientes en este proceso y por el Tribunal *a quo,* no resultaba necesario que los ahora demandantes presentaran una nueva denuncia o petición de protección "*especial y concreta",* comoquiera que, se reitera, desde el momento en que pusieron en conocimiento de las autoridades competentes los hechos contrarios al ordenamiento de que venían siendo víctimas, surgió la obligación de protección a cargo del ente demandado, obligación que se extendía más allá del procedimiento adelantado con el fin de dar captura a los delincuentes, puesto que, como se ha expuesto, resulta de público conocimiento y, en este caso, existe material probatorio que así lo demuestra que cuando se denuncia una presunta conducta punible, surge de manera inmediata la amenaza o el peligro de que los denunciantes sufran alguna retaliación por parte de los denunciados, siendo ese el momento en el que está llamado a operar el Estado adoptando las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de los mandatos y postulados consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política.

De nuevo, una actitud contraria, esto es obligar a las víctimas a denunciar amenazas o peligros que se desprenden de manera directa y evidente de hechos ya puestos en conocimiento de las autoridades, sería asumir que las instituciones para el cumplimiento del deber de protección y vigilancia están llamadas a desempeñar un rol pasivo e incluso indiferente y despreocupado lo cual resulta contrario, por completo a los propósitos esenciales que fundamentan el Estado Social de Derecho.

En este punto la Sala acoge y reitera la posición que asumió la Sección Tercera en la sentencia del 4 de diciembre de 2007[26] según la cual el Estado, como estructura en la cual se radica el poder político y público y, como tal, posee el monopolio de la fuerza armada, se encuentra obligado tanto a precaver y castigar el delito, como a proteger a todas las personas respecto de las cuales se concrete

[26] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2007. Expediente: 16894. MP: Enrique Gil Botero

una amenaza conocida, cierta y resistible, de tal forma que ante la incapacidad de brindar la seguridad que le es debida, debe responder por el daño antijurídico que genere la materialización del riesgo advertido.

En este sentido, como también se mencionó en la providencia aludida, no se trata simplemente de considerar que la obligación de vigilancia y protección corresponde a *"obligaciones de medios",* en la medida en que se trata de "*obligaciones jurídicas superiores"* u "*obligaciones funcionales del Estado"* en cuanto representa deberes jurídicos fundacionales en los cuales se cimenta la concepción del propio Estado, por su incumplimiento debe acarrear importantes consecuencias o sanciones.

Así pues, en el presente caso resulta evidente que desde el momento en que la entidad ahora demandada tuvo conocimiento de los hechos delictivos que venía padeciendo una de las aquí demandantes, asumió una *posición de garante*, esto es una obligación específica de intervención, respecto de la integridad de las personas denunciantes y sus familias, así como según se desprende de las particularidades de este caso, de sus bienes, mandato que fue desconocido por el ente público demandado, comoquiera que no adoptó medida alguna de protección y seguridad en relación con la víctimas de los hechos materia de este proceso.

Ahora bien, aún en el remotísimo evento –que no lo es en este caso- en que se llegara a la conclusión de que no existió solicitud concreta de protección en relación con la seguridad de las víctimas y sus bienes, entre ellos la vivienda objeto del atentado, lo cierto es que se encuentra probada la existencia de un peligro y amenaza ciertos en contra de los ahora demandantes acerca de lo cual tenía suficiente y amplio conocimiento la entidad demandada por lo cual era previsible que los entonces denunciantes podían sufrir atentados contra su integridad, como en efecto sucedió y ello determina que la pasividad en la que permaneció la Policía Nacional en punto de la protección que estaba en el deber de la brindarle a los integrantes de la familia Cobo, resulta censurable, digna de reproche y causante de la responsabilidad patrimonial que será declarada en su contra.

En efecto, desde el momento en que la señora Sandra Marleny Cobo fue retenida y se le exigió el pago de $ 20'000.000 a las personas que se identificaron como miembros del E.L.N., -tal como fue expuesto en las pluricitadas denuncias- le

advirtieron de los peligros que implicaba acudir ante las autoridades para poner en conocimiento tales hechos. De igual forma, una vez se puso en marcha el operativo tendiente a capturar a los extorsionistas, esto es con la asignación de un agente para asesorar a la señora Sandra Cobo para efectos de coordinar fecha, hora y lugar para la entrega del dinero y de esta manera también disponer lo pertinente para la realización del operativo policial, según consta en las transcripciones de las grabaciones que se hicieron de la conversación sostenida por la víctima con el extorsionista, se amenazó a la señora Sandra Cobo y a su familia con retaliaciones en caso de que éstos acudieran ante las instituciones.

A partir de lo anterior, resulta evidente que la Policía Nacional tenía conocimiento que el sólo hecho de que los ahora demandantes hubieren acudido ante ellos, representaba un riesgo cierto y evidente para la integridad de las víctimas.

Se agrega a lo anterior que el día en el cual se desarrolló el operativo policial, los miembros de dicha institución que participaron en éste corroboraron –tal como se le había advertido a la señora Sandra Cobo- que los extorsionistas hacían parte de un grupo subversivo y que no se trataba de delincuencia común. Asimismo, aún cuando se logró dar de baja a 3 de las personas que participaron en el ilícito, lo cierto es que no lograron en ese momento, ni tiempo después –por lo menos hasta la fecha en el cual ocurrieron los hechos cuya reparación se pretende- capturar a la totalidad de las personas que habrían intervenido en tales circunstancias fácticas. En este sentido, es dable concluir que era previsible que los miembros del grupo subversivo pudieren adelantar acciones violentas tanto contra la Policía Nacional por el operativo iniciado y por dar de baja a algunos de los miembros de dicha organización, como contra las personas que denunciaron el ilícito, esto es que era posible que pudieran materializarse las amenazas ya recibidas por las víctimas y conocidas por las autoridades.

Con todo, se encuentra probado que 34 días después del operativo de la Policía que dio de baja a 3 subversivos, el señor Luis Alfonso Cobo Rayo y su esposa fueron víctimas de un atentado mientras se desplazaban hacia el lugar donde residían y si bien resultaron ilesos después de tales hechos, lo cierto es que resultaba clara la intención de retaliación del grupo subversivo y la urgencia en la adopción de medidas eficaces de seguridad para los ahora demandantes.

Se precisa que la entidad demandada tuvo claro y amplio conocimiento del referido atentado tal como se demuestra a partir de las declaraciones rendidas por el TE. Harvey Gerardo Grijalba Suárez y el Agente Jair Bolaños Gallego, los días 24 y 29 de julio de 1996, respectivamente, dentro de la investigación penal que se inició ante la denuncia de extorsión respecto de la cual se ha hecho referencia y el Informe de Inteligencia elaborado por la Dirección de la Policía Nacional – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996.

De igual forma se encuentra que la Policía Nacional tenía conocimiento de que en la zona en la cual sucedieron los hechos materia de la presente demanda operaba el frente José María Becerra del E.L.N., desde el año 1995, estructura a la cual le habían sido atribuidas varias retenciones, secuestros de personas e incursiones armadas a poblaciones de la región.

No obstante lo anterior, a pesar de las evidencias que indicaban de manera fehaciente que los denunciantes y sus familias estaban amenazados o, en todo caso, expuestos a sufrir graves riesgos contra su vida, por el sólo hecho de haber puesto en conocimiento de las autoridades los hechos ilícitos de los que habían sido víctimas, lo cierto es que no existe prueba alguna de que la entidad demandada hubiere desplegado la actividad que le es debida en cumplimiento de los deberes de protección y seguridad que se le habían asignado de manera concreta, inacción que, sin duda, contribuyó de manera efectiva a que el grupo subversivo emprendiera un ataque sistemático contra los denunciantes, acciones que se materializaron, en primer lugar en el atentado sufrido por el señor Luis Alfonso Cobo Rayo y su esposa y, un poco más de un mes después de dicho atentado, la vivienda donde residían fue dinamitada por el grupo al margen de la ley, quedando totalmente destruida.

En consecuencia, dado que se acreditó que el Estado incumplió los deberes de protección y seguridad en relación con la integridad de los demandantes, hay lugar a declarar su responsabilidad y, en consecuencia, se impone revocar la sentencia de primera instancia.

6. Indemnización de perjuicios.

6.1. Perjuicios Morales.

Aunque en el acápite de la demanda que se refirió a este tipo de perjuicios no se indicaron mayores explicaciones en relación con las razones por las cuales justificarían el reconocimiento de este tipo de indemnizaciones, del análisis conjunto e integral del libelo introductorio puede advertirse que para los actores hay lugar a dicho reconocimiento, puesto que a pesar de haber acudido de manera *"valerosa"* ante las autoridades para poner en conocimiento el hecho delictivo, fueron *"abandonados a su suerte",* situación que contribuyó a que el grupo insurgente atentara contra la vida e integridad de los demandantes.

Para la Sala no resultan necesarias mayores lucubraciones para advertir que en el presente caso resulta evidente el perjuicio moral que sufrieron los demandantes como consecuencia de la omisión en los deberes de protección y seguridad atribuibles a la entidad demandada.

Ciertamente, resulta evidente e incuestionable la angustia, el desasosiego, la impotencia y los sentimientos de abandono que sufrieron los demandantes al no encontrar de manera oportuna y eficaz el apoyo y la protección esperados de la entidad demandada, aún cuando habían acudido ante dicho ente con la esperanza y la confianza de obtener el amparo que requerían ante la conducta ilícita que venían sufriendo y los riesgos inherentes, evidentes y conocidos que se presentaron con ocasión de la presentación de la respectiva denuncia.

No otra cosa puede concluirse respecto de una familia que a pesar de realizar las actuaciones necesarias y pertinentes para obtener la protección del Estado frente a las amenazas ciertas que venían sufriendo contra su vida, integridad y bienes, fueron dejadas en un completo estado de indefensión en relación con los ataques sistemáticos que padecieron por el grupo subversivo, ante la inacción por parte de las autoridades competentes para adoptar las medidas que tenían a su alcance para conjurar el riesgo padecido, circunstancias que sin duda alguna generan en las víctimas sentimientos de preocupación, dolor y desesperanza en el ente encargado de protegerlos.

Ahora bien, como se encuentra probado en el proceso, las amenazas del grupo subversivo iban dirigidas contra la *familia* Cobo Salazar, en la medida en que dicho grupo al margen de la ley había advertido que en el evento en que se pusieran en conocimiento de las autoridades los hechos delictivos de los que

venía siendo objeto la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, la vida e integridad de su familia correría serio peligro.

De ahí que los perjuicios morales objeto de la presente providencia se reconocerán tanto a las personas que sufrieron de manera directa y efectiva los atentados contra su respectiva vida, integridad y bienes –la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, Ángela Marleny Salazar de Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo- como para los demás miembros de la familia –demandantes en este proceso- puesto que a pesar de que no padecieron de manera concreta los atentados perpetrados por el grupo subversivo, lo cierto es que todos ellos fueron objeto de las amenazas –ignoradas, se reitera, por la entidad demandada- al tiempo que no puede haber duda de que sufrieron la angustia y preocupación propias que se generan cuando un familiar es objeto de un atentado que pone en peligro su seguridad.

Así las cosas, en el expediente se encuentra probado (fl. 60 c 1) que el señor Diego Ospina Rivas es el esposo de la señora Sandra Marleny Cobo Salazar, razón por la cual resulta evidente, según lo antes expuesto, que el señor Ospina Rivas estuvo expuesto al riesgo de sufrir un atentando contra su vida e integridad, derivada de las amenazas realizadas por el grupo subversivo, al tiempo que tuvo que sufrir la angustia y la preocupación de ser testigo inerme en relación con los atentados de los cuales fueron objeto los señores Angela Marleny Salazar de Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo.

En relación con los señores Luis Francisco y Diego Alonso Cobo Salazar, quienes acudieron en calidad de hermanos de la señora Sandra Marleny Cobo Salazar e hijos de los señores Ángela Marleny Salazar de Cobo y Luis Alfonso Cobo Rayo, se encuentra que para acreditar la condición en la cual comparecieron, aportaron copia simple del registro civil de nacimiento.

Al respecto se tiene que si bien con anterioridad, de manera reiterada, esta Corporación había sostenido que las copias simples no constituían medios de convicción que pudieran tener la virtualidad de hacer constar o de demostrar los hechos que con tales documentos se pretendían hacer valer ante la Jurisdicción, en cuanto su estado desprovisto de autenticación impedía su valoración probatoria, de conformidad con lo normado en los artículos 252 y 254 del Código

de Procedimiento Civil[27], lo cierto es que la postura de la Sala fue modificada a partir de la Sentencia de Unificación proferida por la Sección Tercera el 28 de agosto de 2013[28].

Ciertamente en dicha providencia, se indicó que la postura de la Sala quedó unificada en el sentido de aceptar la valoración de los documentos aportados en copias simples que han hecho parte del expediente toda vez que frente a estos *"se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido".*

Como fundamento principal para llegar a la anterior conclusión, la Sala señaló que a partir de la expedición de las Leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011 se constata una nueva visión respecto del derecho procesal en cuanto éste hace énfasis especial respecto de los principios de buena fe y lealtad que deben asumir las partes en el proceso, lo cual conlleva un cambio en el modelo establecido por las normas procesales, circunstancias que *"permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio"* lo que en últimas se traduce en la posibilidad de que el operador judicial pueda tomar en cuenta aquellos documentos que obran en el expediente en copia simple y respecto de los cuales las partes no han cuestionado su veracidad.

Por lo tanto, según la nueva postura jurisprudencial de la Sala, los mencionados documentos aportados en copia simple por la parte actora con la presentación de la demanda también serán tomados en cuenta en esta sentencia[29].

En consecuencia, para la Sala una tasación acorde de los perjuicios objeto de estudio, de conformidad con la gravedad de los hechos ocurridos y la intensidad del daño ocasionado, será la de reconocer a favor de los señores Luis Alfonso Cobo Rayo, Ángela Marleny Salazar de Cobo y Sandra Marleny Cobo Salazar, la suma de 60 SMLMV y para los señores Diego Ospina Rivas, Luis Francisco y Diego Alonso Cobo Salazar, el monto equivalente a 50 SMLMV.

---

[27] En este sentido se pronunció, de manera reciente esta Subsección, a través de sentencia de marzo 10 de 2011, exp. 19.347

[28] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2013. M.P.: Dr. Enrique Gil Botero. Expediente: 25.022

[29] Si bien el Magistrado Ponente de esta providencia no compartió la posición mayoritaria frente a este asunto, lo cierto es que se acoge a la nueva línea jurisprudencial fijada por la Sala en aras del respeto de la misma y el principio de eficiencia .

6.2. Perjuicios Materiales.

6.2.1. Por la casa destruida y los muebles y enseres contenidos en ella.

6.2.1.1. Legitimación en la causa. Unificación de jurisprudencia en relación con la forma de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble dentro de los procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con el Informe de Novedad de fecha 20 de agosto de 1995 suscrito por el TE. Jorge Hilario Estupiñan Carvajal, el Informe de Inteligencia elaborado por la Dirección de Policía Judicial – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996, el Análisis de Documento Nro. 037 elaborado por la Dirección de Policía Nacional – Gaula Urbano Cali, de fecha 23 de agosto de 1996, se encuentra probado que el 17 de agosto de 1996 insurgentes pertenecientes al frente José María Becerra del E.L.N., incursionaron en la finca VILLA SANDRA ubicada en el kilómetro 4 vía al acueducto La Reforma y detonaron varias cargas explosivas, lo cual ocasionó la destrucción total de la propiedad.

En el lugar de los hechos fueron dejados varios panfletos en los cuales se indicó que el ataque contra la vivienda por parte de los subversivos fue una retaliación contra la familia Cobo Salazar por haber acudido a las autoridades con el fin de realizar un operativo que finalmente condujo a la muerte del insurgente Ricardo Ramazzotti.

Como prueba de la propiedad sobre el inmueble[30], se aportó en segunda instancia[31] original del certificado de tradición y libertad del predio matriculado con el No. 370-389138, el cual corresponde a un inmueble rural en la vereda Los Chorros corregimiento La Buitrera en el Municipio de Cali. En cuanto a la dirección del inmueble, se consignó que correspondía al lote 3, en el cual se construyó la vivienda “VILLA SANDRA”.

---

[30] Artículo 656 del Código Civil: “*Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro, como las tierras y minas y las que se adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles.*

Las casas y heredades se llaman predios o fundos”.

[31] Mediante auto del 20 de septiembre de 2002, el Magistrado Ponente para la época, tuvo como prueba el citado documento.

En la Anotación No. 002 se indicó que el día 19 de octubre de 1992 se inscribió la escritura pública de venta sobre el inmueble de la referencia No. 1926 del 22 de mayo de 1992, otorgada en la Notaría 13 de la ciudad de Cali, acto en el que intervinieron, como vendedor, el señor Bernardo Javier Figueroa Cruz y como comprador el señor Luis Alfonso Cobo Rayo.

Ahora bien, para acreditar los derechos reales sobre bienes inmuebles, según la jurisprudencia actual de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se requiere necesariamente el aporte –*en la forma y con los requisitos que disponga la ley para estos efectos*- necesario del título y modo que exija el ordenamiento, de modo tal que ante la no acreditación de alguno de los elementos enunciados, se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada.

Así las cosas, tratándose, por ejemplo y como ocurre en este caso, de la acreditación de la propiedad sobre un bien inmueble, cuyo título lo constituya un contrato de compraventa, en los términos de la posición actual de esta Corporación, quien acuda al proceso en calidad de titular de ese derecho de dominio, deberá aportar la correspondiente escritura pública –título-, en los términos del artículo 1857 del Código Civil y la constancia de la inscripción de ese título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos –modo-, de manera que ante la ausencia de cualquiera de los referidos documentos no se entenderá probada la propiedad y, por consiguiente deberá declararse la ausencia de legitimación en la causa por activa cuando sea el demandante el que hubiere acudido al proceso en calidad de propietario sobre un predio.

No obstante lo anterior, un análisis profundo de los antecedentes, características, finalidades y alcances del Sistema de Registro Inmobiliario en Colombia, permite llegar a una conclusión distinta de la sostenida actualmente por la jurisprudencia, en el sentido de que con sólo el aporte del certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos, resulta suficiente para acreditar la propiedad sobre el bien inmueble objeto de debate, para efectos de la legitimación en causa por activa, tratándose de un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, un nuevo estudio de las normas vigentes a la fecha en que ocurrieron los hechos que dieron origen a la demanda del presente proceso y de la

normativa recientemente expedida, dan lugar, de manera clara y evidente, a la aplicación de una nueva tesis jurídica que se acompasa con los desarrollos que en materia registral imperan en el mundo jurídico.

Como sustento de la afirmación según la cual con el sólo aporte del certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos resulta suficiente para acreditar la propiedad sobre el bien inmueble objeto de debate, para efectos de la legitimación en causa por activa, tratándose de un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Sala se propone abordar el estudio de los siguientes aspectos: **1)** posición actual del Consejo de Estado y la Corte Suprema, en relación con los presupuestos exigidos para acreditar la propiedad sobre un bien inmueble; **2)** análisis del Sistema Registral Inmobiliario: Antecedentes, clasificación, alcances y principios que lo orientan; **3)** el Sistema Registral en Colombia; **4)** el Registro de Instrumentos Públicos como servicio que presta el Estado: **5)** el principio de legalidad y publicidad en el Sistema Registral Inmobiliario en Colombia; **6)** alcance probatorio del Registro y del certificado que del mismo se expida.

1. Estado actual de la jurisprudencia en relación con la prueba del derecho de dominio.

1.1. Jurisprudencia el Consejo de Estado.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, en relación con la forma en que debe acreditarse el derecho de dominio en los procesos judiciales que adelanta esta Jurisdicción, para efectos de probar la legitimación en la causa por activa, ha dicho que resulta indispensable el aporte al expediente de los medios probatorios a través de los cuales se demuestre la existencia del título y el modo, documentos necesarios, según el ordenamiento, para la adquisición del mencionado derecho real.

Al respecto ha manifestado:

> *"Ahora bien, tal como lo tiene suficientemente establecido la jurisprudencia de la Sala, para la acreditación de los derechos reales sobre bienes inmuebles, es decir la propiedad[32], se requiere, de manera indispensable,*

---

la aportación del título y el modo, ***dualidad inescindible*** *que debe comprobarse en los procesos judiciales en los cuales se pretenda hacer valer algún derecho real derivado de la propiedad raíz.*

El primero de los elementos referidos –el título–[33] está constituido por cualquiera de las fuentes de las obligaciones, en tanto que el segundo –el modo– podrá corresponder a cualquiera de las formas previstas para el efecto por el legislador, como aquellas que recoge el artículo 673 del Código Civil[34], esto es la ocupación, la accesión, la tradición, la sujeción y la prescripción*.*

Debe tenerse en cuenta que, conforme lo dispone el artículo 749 del Código Civil, "si la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas"; a su vez, los artículos 1857 y 756 de la misma obra establecen, en su orden, que ***la venta de los bienes raíces no se reputa perfecta ante la ley "mientras no se ha otorgado escritura pública"*** *–haciendo referencia al título–, y que la tradición del dominio de los bienes raíces se efectúa "por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos" –en relación con el modo–[35].*

---

[32] La doctrina ha analizado el concepto genérico de propiedad y ha señalado:

"Cualquiera fuere la ideología que inspire la regulación positiva de la propiedad, ha de concretarse ante todo en una definición técnico-jurídica, que será en gran medida aséptica. Así, y desde ese punto de vista en la definición del artículo 348 se destaca que el derecho de propiedad se define por la reunión de tres facultades (gozar, disponer y reivindicar). Han sido innumerables las críticas que tal definición han sugerido centradas todas ellas sobre una idea básica: las facultades dominicales son muchas más, no se pueden encerrar en tres verbos. Por eso se ha definido la propiedad doctrinalmente como el señorío más pleno que se puede tener sobre una cosa. Pero toda esta historia no es lo más importante. Seguramente el legislador pretendió incluir, al hablar del derecho de gozar y disponer, todas las facultades que un examen erudito y meticuloso es capaz de descubrir el propietario. Además, los Códigos modernos no han podido abandonar la caracterización de la propiedad que se indica. Así, el artículo 832 del Código italiano de 1942 dice que "el propietario tiene derecho de gozar y disponer"; el artículo 1.305 del Código portugués de 1966 reconoce en el propietario "los derechos de uso, goce y disposición"; el parágrafo 24 del Código civil de la República Democrática Alemana de 1975 expresa que "el ciudadano tiene el derecho a la posesión y goce de las cosas de su propiedad. Tiene el derecho de disponer de las cosas que le pertenecen, en particular de transferir la propiedad a otro, como también de ceder a otro la posesión y el goce de las cosas", etc". (DIEZ PICASO, Luis. SISTEMA DE DERECHO CIVIL – Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario y Registral, Tercera Edición (1985). Editorial Tecnos S.A., Madrid.

Por su parte, el Código Civil colombiano establece en su artículo 669 que *"el dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad".* El aparte subrayado fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-595 de 1999 MP: Carlos Gaviria Díaz.

[33] *"ART. 1494.- Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya del hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya ha consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia"*.

[34] *"Art. 673.- Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción"***.**

[35] Sobre el particular, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia proferida el 23 de mayo de 2002 dentro del expediente 6277, señaló:

"Para cabal comprensión de la cuestión parece necesario recordar que el Código Civil colombiano adoptó en materia de la adquisición y transmisión de los derechos reales el sistema del título y el

La tradición, como modo de adquirir el dominio de un bien inmueble, se efectúa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 756 del Código Civil, "por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos". En armonía con esta disposición, el artículo 2 del Decreto-Ley 1250 de 1970 señala que está sujeto a registro todo "acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario". Así las cosas, la tradición de los derechos reales constituidos sobre inmuebles se realiza mediante la inscripción del título correspondiente en la oficina de registro de instrumentos públicos.

La Sala ha señalado que ante la no acreditación de alguno de los elementos enunciados, esto es, el título o el modo, mediante los documentos exigidos por la ley para el efecto, se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada[36]. En otras palabras, para que una

---

modo cuyo antecedente histórico debe encontrarse en la "traditio" romana, pero cuya elaboración doctrinaria suele atribuirse a los expositores de la edad media, quienes la extendieron a los demás derechos reales, amén de que, apoyándose en los conceptos escolásticos de la causa próxima y la causa remota, ***concibieron los conceptos de título y modo para identificar dos fenómenos disímiles aunque estrechamente ligados por una relación de causalidad: mediante el título el interesado adquiere la mera posibilidad de que la transferencia del derecho se produzca, es decir que se erige en condición necesaria para que ese traspaso, apenas latente, se haga efectivo, en cambio, como tradición concretaba o hacía efectiva esa transmisión, se le denominó como el modo****".*

[36] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia proferida el 4 de de septiembre de 2003, expediente: AG-203. M.P.: Dr. Alier Hernández Enríquez. En esta oportunidad, la Sala sostuvo:

"Debe tenerse en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 749 del Código Civil, "[s]i la ley exige solemnidades especiales para la enajenación, no se transfiere el dominio sin ellas", y que los artículos 1857 y 756 de la misma obra establecen, en su orden, que la venta de los bienes raíces no se reputa perfecta ante la ley, "mientras no se ha otorgado escritura pública", y que la tradición del dominio de los bienes raíces se efectúa "por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos".

"En sentido similar, el Decreto 1250 de 1970 determina, en su artículo 2º, que están sujetos a registro, entre otros, todos los contratos que impliquen la traslación del dominio sobre los bienes raíces, y en su artículo 43, que "[n]inguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina..., salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro"…

"b) No obra en el proceso prueba alguna de la condición de propietarios de lotes de la citada urbanización de los señores Mariela Pajarito de Ruíz, Alexandra del Pilar Ruíz Pajarito y Carlos Julio Ruíz.

"Manifiesta el apelante que si bien no se allegaron al proceso los contratos celebrados por estas personas, su condición de propietarios se encuentra establecida con fundamento en algunos interrogatorios de parte practicados en el curso del mismo. Este argumento, sin embargo, resulta inaceptable, si se tiene en cuenta lo establecido en las normas del Código Civil y de los Decretos 960 y 1250 de 1970, antes citadas, así como lo dispuesto en el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "[l]a falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aun cuando se prometa reducirlos a instrumento público" …

"e) De modo similar, está probado que la señora Nubia Esperanza Castiblanco Espitia celebró una promesa de compraventa cuyo objeto era el lote No. 39 de la Urbanización Rosa Blanca (ver

persona sea tenida como propietaria o titular de derechos reales sobre bienes inmuebles debe exhibir título y modo, es decir, la escritura pública o cualquier otro medio idóneo que tenga la virtualidad de disponer, enajenar, afectar o mutar derechos reales sobre una cosa inmueble más la correspondiente inscripción de dicho título en el registro inmobiliario[37].

En este caso, el título de propiedad sobre el bien inmueble que dio lugar al asunto que se debate se entenderá acreditado –según la referencia que se observa en el folio de matrícula inmobiliaria aportado válidamente al proceso–, con la escritura pública de compraventa número 693 elevada el 2 de octubre de 1989 –aportada, claro está, en original o en copia autentica–, más el modo correspondiente que en el sub lite se materializó con la inscripción de aquél título en la oficina de instrumentos públicos, pues de lo contrario se impone concluir que quien dijo ser el propietario de un inmueble no lo es o no lo demostró para efectos de decidir el proceso judicial sometido a conocimiento de esta Jurisdicción.

Advierte la Sala que el demandante no acreditó la legitimación en la causa para presentar la demanda de la referencia por razón de la ocupación de que fue objeto el inmueble respecto del cual el peticionario alegó ser el propietario, puesto que no se probó en debida forma uno de los elementos necesarios para tener por cierto que quien formuló la acción era el titular del derecho real que estima vulnerado como consecuencia de una falla imputable a la Administración, consistente en el título de adquisición, pues, como se indicó, no se aportó la escritura pública de compraventa.

Debe señalarse que cuando una persona pretende la declaratoria de responsabilidad de una entidad pública por razón de unos daños causados a un inmueble de su propiedad está obligado a acreditar, en primer lugar, que es el titular del derecho de propiedad, para lo cual debe aportar las pruebas idóneas del título de adquisición y del modo traslaticio de dominio, pues de lo contrario, esto es ante la falta de acreditación de alguno de estos requisitos, sólo será posible concluir que quien demanda carece de interés por no ser el propietario del bien y, en consecuencia, debe decirse que no está legitimado para formular pretensión alguna por ese concepto.

En este orden de ideas y dado que no se acreditó la condición de propietario alegada por el señor Eduver Torres Gutiérrez, pues no aportó el documento público[38] que sirve para establecer el título traslaticio de dominio de bienes inmuebles –en este caso la escritura pública de compraventa[39]–, carga

---

numeral 4 de estas consideraciones), pero no se demostró que dicho contrato se hubiera cumplido, mediante la celebración de la correspondiente compraventa, y mucho menos que la escritura pública respectiva hubiera sido inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos. No se probó, entonces, su condición de propietaria".

[37] Las precisiones referidas fueron expuestas recientemente por la Sala en sentencia del 15 de octubre de 2008, expediente 16.770, actor: Misael Rodríguez Ospina. M.P.: Dra. Myriam Guerrero de Escobar. Ver también sentencia proferida por la Sección el 11 de febrero de 2009, expediente 16.980, actor: Rodrigo Rodríguez Estrada.

[38] Artículo 251 del C. de P. C.: *"… Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública …".*

[39] El artículo 13 del Decreto 960 de 1970 establece que "*La escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley*

probatoria que ha debido ser asumida en debida forma por el actor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil[40] y que tratándose de documentos públicos no puede ser sustituida por otro medio distinto de prueba, tal como lo prescribe el artículo 265 del Código de Procedimiento Civil[41] y en razón a que se trata de un verdadero requisito ad substantiam actus, se impone negar las súplicas de la demanda"[42].

En un pronunciamiento más reciente, la Sala reiteró:

3. Conforme a lo solicitado en la demanda, la parte actora reclama los perjuicios ocasionados a unos predios de su propiedad, y para demostrar esa calidad, Manuel Francisco Petro Luna allegó copia simple de la escritura pública No. 1195 del 31 de agosto de 1984 de la Notaría Segunda de Montería, por medio de la cual el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, le adjudicó un terreno baldío denominado "El Rescate". Respecto del folio de matrícula inmobiliaria, si bien no se allegó con la demanda, se solicitó como prueba a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, entidad que remitió el folio de matrícula correspondiente a los accionantes Manuel Francisco Petro Luna y Clímaco Durango Guzmán. En relación con este último demandante, no se aportó la escritura pública por medio de la cual le fue transferida la propiedad del terreno afectado con las inundaciones.

Ahora bien, para efectuar la tradición efectiva de un bien inmueble, se requiere la inscripción de la escritura pública (título) en la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos, condición obligatoria sin la cual no se entiende configurada en su totalidad la prueba de la propiedad.

Al respecto, la Sala tiene por establecido:

> *"De conformidad con el artículo 756 del Código Civil, la tradición de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos, lo cual significa, que si el título no se registra no se transmite el derecho (art. 756 C.C.).*
>
> *"En este orden de ideas, el titular del derecho de dominio de un bien inmueble es quien aparece inscrito como tal en la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo correspondiente, como lo dispone el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (decreto ley 1250 de 1970), que regula las inscripciones en la matrícula inmobiliaria y tiene como objeto -el registro-, servir de medio de transmisión de la propiedad inmueble y de constitución de*

---

y que se incorpora al protocolo"; y como tal, es decir, como instrumento, tiene el carácter de requisito ad substantiam actus, en tanto es indispensable respecto de los actos que exigen dicha solemnidad para nacer a la esfera de lo jurídico (artículo 12 ibídem) y ad probationem en cuanto sólo con la exhibición de dicho instrumento se puede acreditar la exigencia en mención.

[40] Aplicable a los procesos que se tramiten ante esta jurisdicción por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A.

[41] Art. 265 del C. de P. C. *"La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aun cuando se prometa reducirlos a instrumento público".*

[42] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de junio de 2009. Expediente 17838.

los derechos reales desmembrados de la misma, como de las limitaciones que se le impongan y de dar publicidad a la titularidad de los derechos reales inmobiliarios y a las limitaciones que los afecten. La propiedad y demás derechos reales en bienes inmuebles, solo existen y se transmiten mediante la inscripción en la matrícula inmobiliaria.[43]

"Por tanto, la publicidad que se le da al titular o titulares del derecho de dominio y a la situación jurídica en que se encuentra determinado inmueble mediante el registro, es oponible a terceros"[44]*.*

En casos similares[45]*, la Sala ha señalado, respecto a la condición de propietario de un inmueble, lo siguiente:*

"Para la cabal comprensión de la cuestión parece necesario recordar que el Código Civil Colombiano adoptó en materia de la adquisición y transmisión de los derechos reales el sistema del título y el modo cuyo antecedente histórico debe encontrarse en la "traditio" romana, pero cuya elaboración doctrinaria suele atribuirse a los expositores de la edad media, quienes la extendieron a los demás derechos reales, amén de que, apoyándose en los conceptos escolásticos de la causa próxima y la causa remota, concibieron los conceptos de título y modo para identificar dos fenómenos disímiles aunque estrechamente ligados por una relación de causalidad: mediante el título el interesado adquiere la mera posibilidad de que la transferencia del derecho se produzca, es decir que se erige en condición necesaria para que ese traspaso, apenas latente, se haga efectivo; en cambio, como la tradición concretaba o hacía efectiva esa transmisión, se le denominó como el modo.

"De suerte que en el ordenamiento patrio, el título no transfiere por sí mismo el dominio, por supuesto que éste únicamente genera para el acreedor el derecho a obtener la propiedad del bien que constituya el objeto de la prestación y para el deudor el deber de hacer la tradición prometida, tradición que deviene, entonces, como aquella convención que hace efectiva la transferencia debida mediante la entrega que del bien hace el dueño al acreedor, "habiendo por una parte facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo" (art. 740 ejusdem), definición a la que restaría solamente añadirle que por mandato del artículo 756 ibídem, si de inmuebles se trata, aquella se efectúa por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos"[46]*.*

---

[43] VALENCIA ZEA, Arturo y ORTIZ MONSALVE, Alvaro. *Derecho Civil, Derechos Reales*. Bogotá. Tomo II. 1996. p. 507.

[44] Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 24 de agosto de 2000, expediente No. 10.821. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

[45] Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 1° de diciembre de 2008, expediente 17.853. C.P. Enrique Gil Botero.

[46] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de 23 de mayo 23 de 2002, Exp. 6277.

Del acervo probatorio allegado y de lo expuesto, se tiene que los demandantes Manuel Francisco Petro Luna y Clímaco Durango Guzmán, no acreditaron la condición de dueños de los inmuebles supuestamente afectados, toda vez que en el proceso, si bien obra copia auténtica del folio de matrícula inmobiliaria en el que consta la inscripción del acto de adjudicación del baldío respecto del primero y el acto de adjudicación por sucesión respecto del segundo, la copia de la escritura pública que demostraría la transferencia de la propiedad al señor Petro Luna está en copia simple y la del señor Durango Guzmán no se allegó al expediente. En consecuencia, para la Sala no existe prueba del título, que se requería además del modo para dar por probada la condición en la que los demandantes se han presentado a este proceso, respecto de los bienes que dicen ser de su propiedad.

Conforme al artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, por tratarse de un bien inmueble son necesarias las copias auténticas de la escritura pública y del folio de matrícula inmobiliaria del predio desagregado, tal como lo establece el artículo 756 de Código Civil; documentos públicos que no pueden ser sustituidos por otros, en los términos del artículo 265 del Código de Procedimiento Civil, pues se trata de un requisito ad substantiam actus. Al respecto la doctrina ha expresado:

> "*El Código civil le da la denominación de solemnidades a ciertas formas externas documentales necesarias para la prueba de algunos actos jurídicos (art. 1760); o de formalidades especiales, como en los artículos 1500 y 1741 de la misma obra.*
>
> *"Estas formas tienen una consecuencia capital, cual es la de que sin ellas el acto no produce ningún efecto civil. Como ejemplos pueden citarse todos aquellos contratos que versen sobre inmuebles y la promesa de contrato. En la compraventa de un bien raíz, demos por caso, la escritura pública es, al propio tiempo que solemnidad, única prueba del contrato. Sin ella éste no existe y su prueba no puede suplirse por ningún otro medio, ni aún por la confesión.*

"A este respecto el nuevo código judicial en su artículo 265 dispone que la falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos o contratos en que la ley requiera de esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aún cuando se prometa reducirlos a instrumento público. Y el 232 corrobora lo dispuesto al ordenar que la prueba de testigos no podrá suplir el escrito que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato"[47].[48]

De conformidad con los anteriores antecedentes jurisprudenciales, la posición del Consejo de Estado respecto de la forma como debe acreditarse la propiedad puede concretarse en los siguientes argumentos:

---

[47] BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *De la prueba – Aspectos Generales,* Medellín, Universidad de Antioquia, 1973, pág. 241.

[48] Consejo de Estado. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Expediente: 19099. MP: Enrique Gil Botero.

Según el ordenamiento, para la transmisión del derecho real de dominio, se requiere de la existencia de un justo título traslaticio –como la venta, permuta, donación, etc- o causa remota o mediata y un modo que haga efectiva esa transferencia del derecho real en mención –causa próxima-.

La conjunción o presencia de esa dualidad inescindible, permite adquirir y transferir el dominio.

Ahora bien, si se quiere transferir la propiedad de un bien inmueble y el título lo constituye un contrato de compraventa[49], dicho acuerdo, de conformidad con los artículos 1857 y 749 del C.C., no se reputa perfecto ante la ley, mientras no se otorgue escritura pública para esos efectos.

De igual forma, según el artículo 756 del C.C., cuando el modo para transferir el dominio de un bien inmueble lo constituya la tradición, ésta se realizará necesariamente a través de la inscripción del título en la Oficina de Registros Públicos.

En cuanto a la forma de probar tales actuaciones, los artículos 1760[50] del C.C. y 265[51] del C. de P. C., disponen que cuando para el perfeccionamiento de determinado acto o contrato se exija una solemnidad consistente en un instrumento público, la falta de ese documento público *no puede suplirse por otra prueba* y tales acuerdos se mirarán como no celebrados aún cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público.

Así las cosas, dado que el título, tratándose de la venta de un bien inmueble, lo constituye la escritura pública correspondiente y la presencia de este requisito resulta indispensable para probar el dominio sobre ese bien, el propietario que

---

[49] De igual forma cuando el título sea distinto a la venta, de conformidad con el artículo 749 del Código Civil deberán cumplirse con las formalidades que exije la ley para la existencia y validez de dicho título.

[50] *ARTICULO 1760. <NECESIDAD DE LA PRUEBA POR INSTRUMENTO PUBLICO>. La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad; y se mirarán como no ejecutados o celebrados aún cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público, dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno.*
Fuera de los casos indicados en este artículo, el instrumento defectuoso por incompetencia del funcionario o por otra falta en la forma, valdrá como instrumento privado si estuviere firmado por las partes.

[51] *ARTÍCULO 265. INSTRUMENTO PUBLICO AD SUBSTANTIAM ACTUS. La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aun cuando se prometa reducirlos a instrumento público.*

alegue esa condición en un juicio, necesariamente, debe aportar la referida escritura pública y el certificado de inscripción de dicho título en la Oficina de Registros Públicos.

1.2. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En la misma línea que el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, al ocuparse de la prueba del dominio por parte de quien ejerce la acción reivindicatoria, ha expresado:

> *"1.Título y modo son dos conceptos claramente diferenciados en el ordenamiento jurídico patrio, que no pueden ser confundidos so capa de la complementariedad que existe entre ellos. El primero, a no dudarlo, cumple la función de servir de fuente de obligaciones, por lo que, desde la perspectiva del acreedor, únicamente lo hace titular de derechos personales. De él es ejemplo elocuente el contrato (art. 1495 C.C.). El segundo, por el contrario, guarda relación con los mecanismos establecidos en la ley para adquirir un derecho real, entre los que se cuenta la ocupación, la accesión, la tradición, la usucapión y la sucesión por causa de muerte (art. 673 ib.).*
>
> *De allí, entonces, que el simple título –en Colombia- no afecte derecho real alguno, por ejemplo, la propiedad, pues apenas si genera, en el caso de los llamados títulos traslaticios (inc. 3º, art. 765 C.C.), la obligación de hacer dueño al acreedor, por el modo de la tradición (arts. 740, 654 y 756, ib.). Pero éste, a su turno, tampoco se basta para demostrar el dominio sobre una cosa, dado que la propiedad requiere la conjunción de uno y otro, al punto que el artículo 745 del Código Civil establece que "Para que valga la tradición se requiere un título traslaticio de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc."*
>
> *Sobre este particular ha expresado la Sala que el "título no dice sino que un sujeto se obligó; que restringió su libertad en la medida que hoy está sujeto a una determinada actitud, que consiste en dar, hacer o no hacer una cosa. El que contrata, es cierto, simplemente es un contratante; hay que suponer que allí necesariamente surgieron obligaciones, pues que el contrato es por antonomasia, bien pudiera decirse, la gran fábrica de las obligaciones. Hasta ese momento para nada se ha rozado el concepto del derecho real; porque para que éste brote o simplemente mude, es menester que ocurra algo más que el simple título: en términos concisos, que quien resultó obligado por ese título, cumpla; esto es, extinga la obligación. Así, el vendedor, el mero contratante, no hace que el dominio se radique desde ya en cabeza del comprador, porque hasta allí no han realizado más que el simple título. Ese algo más, que de menos se echa, es que el vendedor cumpla la obligación de transferir el dominio; lo que acontecido válidamente, toma el nombre de tradición, que es precisamente el modo que hasta entonces se echaba de menos. Por manera que solamente cuando a la realización del título se suma la del modo, prodúcense ahí sí consecuencias jurídicas en punto de los*

derechos reales. El propietario anterior, quien entre tanto era apenas vendedor, al realizar el modo de la tradición, deja de serlo, porque tal derecho real de dominio se ubica entonces en cabeza del adquiriente, quien, correlativamente, en el entretanto, no fue más que un mero comprador o simple contratante" (cas. civ. de. 20 junio de 2000. Cfme: Sentencias Nos. 031 de 6 de mayo/98; 084 de 29 de septiembre/98; 020 de 9 de junio/99 y 029 de julio 29/99).

2. ***Desde esta perspectiva, fácilmente se comprende que para acreditar la propiedad sea necesaria la prueba idónea del respectivo título, aparejada de la constancia –o certificación- de haberse materializado el correspondiente modo****.* ***No el uno o el otro, sino los dos****, pues cada cual da fe de fenómenos jurídicos diferentes, lo que se hace más incontestable cuando ambos son solemnes, como acontece tratándose de inmuebles, dado que la prueba de haberse hecho la tradición no da cuenta del título, que necesariamente debe constar en escritura pública (inc. 2, art. 1857 C.C. y 12 Dec. 960/70), ni la exhibición de dicho instrumento público, sin registrar, puede acreditar aquel modo, que reclama la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (art. 756 C.C. y 2º Dec. 1250/70). Por eso el artículo 265 del C.P.C., establece que "La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad", norma que se complementa con lo previsto en los artículos 256 del C.P.C. y* ***43 del Decreto 1250 de 1970, el último de los cuales precisa que "Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina...".***

Justamente la Corte, al ocuparse de la prueba del dominio por parte de quien ejerce la acción reivindicatoria –que fue la ventilada en el proceso que culminó con la sentencia objeto de censura-, señaló que, "Cuando la acción en comento verse sobre inmuebles, ese deber probatorio sólo se logra, según lo imperado por los artículos 745, 749 y 756 del Código Civil; 43, 44 del Decreto 1250 de 1970, y 253, 256 y 265 del Código de Procedimiento Civil, mediante la escritura pública debidamente registrada, o el titulo equivalente a ella, con lo cual caracteriza su mejor derecho que el demandado a poseer la cosa" (sent. de 14 de diciembre de 1977). Por tanto, "la prueba de un título sobre inmuebles, sometido a la solemnidad del registro, no puede hacerse por medio de una simple certificación del registrador", desde luego que esta "será prueba de haberse hecho la inscripción del título, pero no demuestra el título en sí mismo, cuando este ha de acreditarse, lo cual solo puede hacerse mediante la aducción del propio título, esto es, de su copia jurídicamente expedida" (Se subraya; sent. de 12 de febrero de 1963. G.J, CI, págs 100 a 102).

Y es que la inscripción de un título traslaticio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no puede, ni por asomo, servir de prueba del mismo título –menos aún si este consiste o se traduce en un contrato solemne-*, como quiera que una cosa es acreditar la existencia de la obligación de dar, y otra bien distinta demostrar que el deudor cumplió con su deber de prestación.* ***La certificación que expida el registrador, en el sentido de haberse tomado nota en el respectivo folio de matrícula de un negocio jurídico que haya implicado la "traslación o extinción del dominio u***

otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces" (num. 1, art. 2º, Decreto 1250 de 1970), únicamente demuestra, en el caso de la transferencia del derecho de propiedad, que operó la tradición, pero nada más*. En palabras del legislador, tales certificaciones, como es propio de un registro que –en lo fundamental- cumple funciones de tradición y de publicidad (XLV, pág. 335), ilustran "sobre la situación jurídica de los bienes sometidos a registro" (art. 54, Dec. 1250/70), pero no suplen la prueba de los actos y contratos que se mencionen en ellas.*

Por eso la Corte, de tiempo atrás, ha doctrinado para el caso de las acciones reivindicatorias, que "Es obvio que para hurgar el pasado... se imponga, además con necesidad absoluta, el allegamiento de los títulos contentivos de los negocios jurídicos mismos, para ver de establecer su contenido, sus alcances, efectos, reservas por las que hayan pasado los contratantes, circunstancias estas que bien pueden incidir en la condición verus domino en los eslabones de la cadena; y bien es verdad que son cosas todas que ni se barruntan con su sola referencia en el certificado del registrador. Este es idóneo, hase dicho, a comprobar 'las sucesivas tradiciones de un inmueble, los gravámenes que sobre él pesan y su situación jurídica, como embargos, demandas, etc., pero por sí mismos no demuestran la existencia de los actos jurídicos a que ellos se refieren y teniendo en cuenta el modo como se han las inscripciones en el Registro, en éstas no quedan ni pueden quedar registradas todas las modalidades y circunstancias de una negociación, en la forma en que las partes las expresan en la escritura pública que otorgan ante el Notario' (cas. civ. De 19 de mayo de 1947)" (Se subraya; sent. de 9 de diciembre de 1999; exp.: 5352).

3. Puestas de este modo las cosas, claramente se establece que el Tribunal no se equivocó al señalar que la única manera de probar la existencia de los títulos anteriores a la posesión del demandado, era aportando la copia autenticada de las respectivas escrituras públicas, desde luego que la presencia en el proceso de la copia del folio de matrícula inmobiliaria No. 230-0044.693 (fl. 2, cdno. 1), no quita ni ponía ley para los efectos señalados, así en él se haga referencia a la escritura No. 599 de abril 29 de 1982, otorgada en la Notaría Segunda de Villavicencio, por medio de la cual Rosalba Cardona dio en pago el inmueble a María Josefina Rua Isaza, quien posteriormente le vendió al aquí demandante, habida cuenta que, según se acotó, ese documento únicamente expone o refleja la situación jurídica del predio y da cuenta, además, de haberse verificado la tradición, pero no tiene la idoneidad de acreditar la existencia de un negocio jurídico que, como el de dación en pago de un inmueble, es esencialmente solemne"[52].

En el mismo sentido, la misma Corte Suprema manifestó:

---

[52] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2004. Expediente No. 7870. MP: Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo.

"1. De conformidad con el artículo 946 del Código Civil, "la reivindicación o acción de dominio es 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", o sea, puede reivindicar el "que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa" (artículos 946 y 950 Código Civil), y también se concede "la misma acción aunque no se pruebe el dominio, al que ha perdido la posesión regular de la cosa, y se hallaba en el caso de poderla ganar por prescripción. Pero no valdrá ni contra el verdadero dueño, ni contra el que posea con igual o mejor derecho" (artículo 951, ídem).

En consecuencia, la acción reivindicatoria compete tanto el dominus cuanto el poseedor regular de todo el tiempo para la usucapión, esto es, quien adquirió la posesión con justo título, buena fe inicial, y tradición si es traslaticio de dominio, consumado el plazo legal para la adquisición de la propiedad por prescripción no declarada judicialmente (cas. civ. 3 de marzo de 1954, LXXVII, Nos. 2138-2139, p. 75).

En uno u otro caso, es menester prueba idónea de la calidad invocada o legitimatio ad causan activa y de las exigencias normativas de la reivindicación (cas. civ. sentencia 031 de 30 de julio de 1996, CCXLIII, pp. 154 ss.), a saber: a) derecho de propiedad del demandante o, en la actio publiciana, posesión regular (artículo 764, Código Civil) durante el plazo legal para adquirir por prescripción (artículo 951, ibídem); b) cosa singular o cuota determinada de ella; c) posesión material del demandado, y d) identidad entre el bien pretendido por el actor y el poseído por el demandado.

2. De otro lado, la prueba de la titularidad del derecho de dominio y de su adquisición derivativa traslaticia, exige la demostración concurrente del título o causa (titulus), o sea, la fuente de la obligación de dar o transferir el derecho por un sujeto a otro, y el modo (modus acquirendi), es decir, la tradición mediante la cual se cumple dicha obligación, al tenor del artículo 745 del Código Civil.

Tratándose de la adquisición derivativa traslaticia del dominio sobre bienes inmuebles, estos requisitos se concretan, por una parte, en el título contenido en la escritura pública respectiva, exigido en forma general por el artículo 12 del Decreto Ley 960 de 1970 para todos los actos y contratos de disposición o gravamen de aquellos bienes, y en forma particular por el artículo 1857 del Código Civil respecto de la compraventa de los mismos, y, por otra parte, en materia civil, en la inscripción del instrumento público en el Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo previsto en los artículos 749 y 756 ídem, disposiciones complementadas desde el punto de vista probatorio con los artículos 253, 256 y 265 del Código de Procedimiento Civil y 43 y 44 del Decreto Ley 1250 de 1970.

Justamente, ejercida la actio reivindicatio por el dueño de la cosa, sobre éste gravita la carga probatoria de su derecho de propiedad con los títulos adquisitivos de dominio debidamente inscritos en el folio de registro inmobiliario (artículos 43 y 54 del D. 1250 de 1970; cas. civ. 30 de julio de 2001, Exp. 5672), pues "no en vano, al ocuparse de la carga de la prueba del dominio que gravita sobre quien ejerce la acción reivindicatoria, la Corte ha precisado, de antaño, que 'cuando la acción

en comento verse sobre inmuebles, ese deber probatorio sólo se logra, según lo imperado por los artículos 745, 749 y 756 del Código Civil; 43, 44 del Decreto 1250 de 1970, y 253, 256 y 265 del C. de P. C., mediante la escritura pública debidamente registrada, o el título equivalente a ella, con lo cual caracteriza su mejor derecho que el demandado a poseer la cosa' (sent. de 14 de diciembre de 1977)" (cas. civ. sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 7895).

3. En el asunto en estudio, como lo expresa la sentencia del Tribunal, la demandante sólo aportó al proceso los certificados de tradición y libertad de los inmuebles objeto de reivindicación, más no la escritura pública de compraventa respectiva invocada en la demanda, por lo cual no demostró la titularidad de su pretendido derecho de dominio.

En suma, el Tribunal aplicó acertadamente las normas probatorias enunciadas en el cargo formulado y no incurrió en la violación de las normas sustanciales en él invocadas"[53]*.*

Como se observa, para la Corte Suprema de Justicia, al igual que lo expresado por el Consejo de Estado, para acreditar la propiedad sobre un bien inmueble se requiere aportar al respectivo juicio donde se alegue esa condición, la escritura pública debidamente registrada.

2. El Sistema Registral Inmobiliario. Antecedentes, clasificación, alcances y principios que lo orientan.

No obstante la jurisprudencia consolidada y actual de las Altas Cortes en torno al tema de la prueba del dominio sobre bienes inmuebles, un análisis profundo de los antecedentes, características, finalidades y alcances del Sistema de Registro Inmobiliario en Colombia, permite llegar a la conclusión de que el sólo aporte del Certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos, resulta suficiente para acreditar la propiedad sobre el bien inmueble objeto de debate.

2.1. Antecedentes.

Como lo explica Valencia Zea[54], en la actualidad, los ordenamientos jurídicos de los pueblos civilizados han sometido la constitución y transmisión de la propiedad inmueble a un régimen de solemnidad y publicidad, presupuestos que a lo largo

[53] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 23 de julio de 2010. Expediente 11001-3103-040-2005-00084-01. MP: William Namén Vargas.

[54] VALENCIA ZEA, Arturo y ORTIZ MONSALVE, Álvaro. Derecho Civil. Tomo II. Derechos Reales. Undécima Edición. Editorial Temis S.A. Bogotá 2007. Págs 563 y siguientes.

del tiempo han evolucionado, al punto que se destina para estos efectos un conjunto de instituciones y normas jurídicas, cada una con finalidades y alcances específicos que permiten concluir acerca de la importancia para la seguridad jurídica en relación con la constitución y transmisión de derechos reales sobre los bienes raíces y su publicidad frente a la comunidad en general[55].

La idea de la existencia de este régimen especial tuvo su origen en los tiempos antiguos, con la única finalidad de dotar de medidas de publicidad a la propiedad inmueble y de sus gravámenes. Se perseguía que los demás tuvieran conocimiento de quién era el propietario, con el propósito de generar confianza y seguridad en las transacciones y se protegiera el crédito hipotecario.

A partir del siglo XII, en algunas ciudades se estableció la costumbre de llevar libros en los cuales se dejaba constancia escrita de los negocios jurídicos dispositivos que recaían en inmuebles, circunstancia que adquirió gran importancia con el tiempo y poco a poco se convirtió en *inscripción registral* y llegó a constituir la única forma de probar la adquisición de la propiedad del inmueble o la constitución de derechos reales sobre el mismo. Al principio, las inscripciones se realizaban por orden cronológico unificando todos los inmuebles en un mismo libro, pero más tarde con el refinamiento de orden técnico, comenzaron a usarse folios reales para cada finca[56].

Paulatinamente, la inscripción fue elevándose al rango de acto creador de derechos:

> *"Al principio puede que no se tuviese sino una indefinida sensación de que un respectivo negocio jurídico sobre bienes inmuebles no estaba completamente en regla mientras le faltara la inscripción en libros oficiales, de que, por ejemplo, una transmisión de propiedad sin inscripción no era una verdadera trasmisión. De esta convicción, cada vez más arraigada, nace el pensamiento jurídico de que en realidad la modificación de las relaciones jurídicas sobre inmuebles no se verifica sino en virtud de la inscripción misma. Llámese a esto en el lenguaje científico, principio de inscripción"*[57].

---

[55] Al respecto ver también: ALESSANDRI RODRÍGUEZ Arturo y SOMARRIVA UNDURRAGA Manuel. Los Bienes y los Derechos Reales. Imprenta Universal. Santiago de Chile. 1982. Pág. 347 y siguientes.
[56] VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 563.
[57] HEDEMANN, citado en VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 564.

Para el doctrinante en cita, la evolución del antiguo derecho alemán creó y suministró al moderno derecho, los dos supuestos fundamentales para la organización técnica de un sistema de registro inmobiliario: a) *principio de inscripción*, consistente en que la transmisión y la constitución de derechos reales inmuebles sólo se dan mediante un asiento escrito; b) la realización técnica de dicho principio, o sea que el asiento registral no se verifica en libros por orden cronológico, sino en hojas especiales en las que se encuentra identificado el inmueble o finca y que se llaman folios reales.

2.2. Clasificación de los sistemas de registro inmobiliario[58].

A partir de los anteriores principios, en especial del valor que se le atribuye a la inscripción, los sistemas de registro pueden clasificarse en plenos y menos plenos y atendiendo al mecanismo del registro existen sistemas de folio real para cada finca o transcripción o simple asiento registral llevados en orden cronológico.

i) Los sistemas plenos de registro.

Se caracterizan por dar un valor sustantivo a la inscripción en el sentido de que la propiedad y demás derechos reales en inmuebles se adquieren y constituyen por la inscripción.

En general, en todos aquellos ordenamientos en los cuales se sienta la regla de que el contrato de enajenación sólo tiene la función de crear obligaciones entre las partes, pero no la de transmitir la propiedad o dar vida a otro derecho inmobiliario, pueden organizar un sistema pleno de registro dando valor sustantivo a la inscripción, puesto que al no poder crearse por contrato estos derechos, se constituirán entonces por el mecanismo de registro o inscripción de folios reales o en libros especiales.

Los Códigos Civiles alemán, suizo, austríaco, chileno y el colombiano, entre otros, han establecido este principio, en la medida en que se determina que una vez celebrado el contrato de enajenación, la transmisión de la propiedad y demás

---

[58] La siguiente clasificación se encuentra contenida en: ALESSANDRI RODRÍGUEZ Arturo y SOMARRIVA UNDURRAGA Manuel. Ob. Cit. 351 y siguientes y VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 565.

derechos reales requiere necesariamente de un segundo acto el cual recibe el nombre de tradición, proceso que se cumple con la inscripción del título en el registro constituido para estos efectos.

De ahí que la inscripción tenga un valor sustantivo, esto es que sea *constitutivo* del derecho a la propiedad y de los demás derechos reales.

ii) Sistemas menos plenos de registro.

Son aquellos en los cuales la propiedad inmueble y sus gravámenes se adquieren directamente por el contrato, siendo la inscripción una solemnidad destinada únicamente a dotar de publicidad frente a los demás, el respectivo contrato y la nueva adquisición del inmueble. En este caso la inscripción es simplemente declarativa.

En el derecho francés e italiano, por ejemplo, se adopta este tipo de sistema.

2.3. Los principales sistemas técnicos de registro inmobiliario.

En la actualidad existen dos sistemas principales -los cuales, según la doctrina, se advierte que fueron el origen del sistema actual de registro inmobiliario en Colombia-, respecto de cuyo alcance se considera que cuentan con los requisitos que debe tener un sistema técnico o completo de registro inmobiliario; a) valor sustantivo de la inscripción; b) la inscripción se hace en folios reales; c) reconocen la aplicabilidad de ciertos principios registrales[59].

2.3.1. El sistema alemán[60].

En este sistema los funcionarios del registro pueden admitir o rechazar una inscripción según se ajuste, o no, a la ley o a los supuestos esenciales de hecho. Lo anterior se reconoce como el *principio de legalidad* consistente en que el registrador sólo autoriza las inscripciones permitidas por la ley; para ello se le otorga una función calificadora del material que se le presenta.

---

[59] VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 568. Ver también: LLANO RAMIREZ, Jesús. De los títulos de propiedad raíz. Tercera Edición. Biblioteca Jurídica Dike. Medellín 1988. Págs. 183 y siguientes.
[60] Ver ALESSANDRI RODRÍGUEZ Arturo y SOMARRIVA UNDURRAGA Manuel. Ob. Cit. 351. Ver también: LLANO RAMIREZ, Jesús. Ob. Cit. 183 y siguientes.

En este sentido la función calificadora se extiende a verificar la existencia de una declaración válida de transmisión de la propiedad o del establecimiento del gravamen y a la comprobación de que quien emite esa declaración de voluntad es titular registral del derecho transmitido o gravado.

En cuanto al aspecto formal, a cada inmueble se destina en el registro una hoja registral propia, el cual recibe el nombre de folio real.

En cuanto a los efectos de la inscripción, los dos más importantes son los siguientes:

i) Presunción legal del registro, según la cual si un derecho real se halla inscrito, se presume que existe y que pertenece a aquél en cuyo favor está inscrito y si un derecho fue cancelado en el registro, se presume que no existe. Estas presunciones son relativas y, por tanto, pueden desvirtuarse con prueba en contrario.

ii) Las presunciones sirven para la prueba del derecho[61], pero no son suficientes para el comercio inmobiliario. En este sentido se le dota al registro de *fe pública* de lo que se deduce "*que un registro inexacto vale como exacto cuando se trata de proteger la adquisición que un tercero hizo de buena fe"*[62].

2.3.2. El sistema suizo[63].

La principal diferencia con el sistema alemán consiste en que tal como ocurre en el derecho colombiano, resulta necesario presentar el título jurídico que sirve de fundamento para la trasmisión del derecho, mientras que en el sistema alemán

---

[61] Al respecto, según ALESSANDRI RODRÍGUEZ Arturo y SOMARRIVA UNDURRAGA Manuel: *"La inscripción tiene en el sistema alemán una fuerza probatoria absoluta: todo derecho real en el registro se presume respecto de terceros que pertenece de manera irrefragable a la persona que ha obtenido la inscripción. Por eso la reivindicación y la prescripción adquisitiva de los derechos reales inmuebles no tienen prácticamente lugar en los países que han adoptado el régimen que nos ocupa.*

Pero no vaya a pensarse que una inscripción inexacta no puede rectificarse; las partes pueden desvirtuar sus efectos y obtener la enmienda. Mientras esta no conste en el Registro, no afecta a terceros". Ob. Cit. Pág. 353.

[62] VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 570.

[63] Ídem.

sólo debe presentarse el consentimiento de la persona que autoriza esa transmisión.

En este orden de ideas para la inscripción se requiere la acreditación de los siguientes supuestos: a) la legitimación del título jurídico, lo cual implica la existencia y validez de un contrato idóneo de transferencia de la propiedad; b) la legitimación para disponer, en el sentido de que el registrador debe calificar los títulos y la inscripción en virtud de la cual dispone el tradente.

Por su parte, el registro está dotado de fe pública, en cuya virtud quien adquiere la propiedad u otro derecho real apoyando su buena fe en una inscripción en el registro, será mantenido en su adquisición.

2.4. Los principios aplicables al Registro Inmobiliario[64].

Según la doctrina un sistema de registro inmobiliario debe estar gobernado por los siguientes principios orientadores.

2.4.1. *Regla de la especialidad*: la cual se refiere a que sólo se matriculan en cada folio los inmuebles por naturaleza, es decir las tierras y las minas y, en cuanto al régimen jurídico, sólo se inscriben la propiedad privada y los demás derechos reales inmobiliarios, como las situaciones que los gravan o limitan –embargos, prohibiciones de enajenar, etc-.

2.4.2. El principio de inscripción como *acto constitutivo*, según el cual la transmisión de la propiedad inmueble y los demás derechos inmobiliarios sólo se constituyen o perfeccionan por la inscripción del título o instrumento que da fe de ellos. Este principio, a su vez, permite el desarrollo de los siguientes principios:

a) *Rogación*. Según el cual la labor del Registrador no se desarrolla de oficio sino a petición de parte.

---

[64] Respecto de los principios aplicables al Registro Inmobiliario, pueden consultarse: MOSSET ITURRASPE, Jorge. Compraventa Inmobiliaria. Segunda Edición. Rubinzal Culzoni. Santafé-Argentina. Págs. 460-467. VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Undécima Edición. Editorial Librería Jurídica COMLIBROS. Medellín 2008. Págs. 371 y siguientes. VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 572 y siguientes.

b) *Prioridad registral*. Es la regla que ordena que el Registrador debe hacer las inscripciones según el orden en que le sean solicitadas, de manera que no se puedan alterar los turnos.

c) *Legalidad o función calificadora*. Indica que el Registrador debe examinar y calificar tanto el documento –título- como el respectivo folio registral y sólo cuando la inscripción se ajuste a la ley, debe autorizarla[65].

---

[65] Respecto de esta principio, VELASQUEZ JARMILLO expone: "*Tanto el notario (decr. 960 de 1970, art. 17) como el registrador de Instrumentos Públicos (decr.1250 de 1970, art. 24) tienen la función de confrontar los títulos con el ordenamiento jurídico, y si deducen su violación, no pueden autorizar su otorgamiento o inscripción. Sólo se pueden registrar los títulos que reúnan los requisitos establecidos en la ley (decr. 1250 de 1970, art. 37). Serían títulos nulos o no admisibles para efectos del registro, los siguientes: el otorgado por un representante legal sin serlo; la venta de inmuebles de un menor, sin la autorización judicial; la donación son previa insinuación judicial o notarial; declaraciones sobre inmuebles en documento privado; la hipoteca de cosa ajena, etc".* Ob. Cit. Pág. 373.

En relación con el alcance de este principio en el Derecho Argentino, MOSSET ITURRASPE, lo ilustra de la siguiente manera:

> *El Registro no procederá sin más –en forma mecánica- a inscribir los documentos que se presenten a esos fines, sino que en ejercicio de la función calificadora que la ley le acuerda analizará dichos documentos, pudiendo aceptarlos, observarlos o rechazarlo, Gonzáles y Martinez habla de "la censura de los actos inscribibles, que asegure el paralelismo entre los asientos y la realidad jurídica". Ahora bien, esa censura será más o menos rigurosa según seas las consecuencias que se sigan de la registración; de ahí que este principio se vincule con los de legitimación y fe pública. Cuando tales consecuencias –legitimación y fe pública- emanen de la inscripción, la censura debe ser máxima, extendiéndose más allá de las formas extrínsecas del acto, al fondo y contenido del mismo.*
>
> *En nuestro derecho, habida cuenta de los preceptuado en el art. 4 de la ley 17801 –"la inscripción no convalida el título nulo ni subsana los defectos de que adolece según las leyes"- se dispone que: "El Registro examinara la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos cuya inscripción se solicite, ateniéndose a lo que resultare de ellos y de los asientos respectivos". Empero, esta limitación de la censura a la exterioridad, o manera de expresarse la voluntad de los sujetos en el "acto instrumental" (si hay o no interlineados, sobrerraspados o enmiendas; si constan las firmas de las partes y del oficial público; si éste obró dentro de su competencia y jurisdicción; si el acto ha emanado del titular inscrito (principio de tracto sucesivo, art. 15); si ha sido otorgado por personas sobre las que pesan inhibiciones, interdicciones o inhabilitaciones (arts. 30 a 32); si el inmueble se encuentra completamente individualizado (art. 100 y ss) se encuentra fundamentalmente ampliada por el art. 9, que extiende la función calificadora al examen de todos los vicios que puedan conducir a una "nulidad absoluta y manifiesta". Vale decir a aquellas nulidades que por comprometer el interés público y por encontrarse de una manera ostensible, no requieren una previa investigación de hecho.*
>
> *Si las nulidades son manifiestas pero relativas, se limitará a observar el acto: "Si el defecto fuere subsanable, devolverá el documento al solicitante dentro de los treinta días de presentado, para que lo rectifique. Sin perjuicio de ello lo inscribirá o anotará provisionalmente, por el plazo de ciento ochenta días, contados desde la fecha de presentación del documento, prorrogable por períodos determinados, a petición fundada por el adquirente. Si éste no estuviere de acuerdo con la observación formulada, deberá solicitar el Registrador que rectifique la decisión. Esta solicitud implica la prórroga del plazo de la inscripción o anotación provisional, si antes no se hubiere concedido. Cuando la decisión no fuese rectificada podrá promoverse el recurso o impugnación que*

d) Tracto Sucesivo. Hace referencia al conjunto de inscripciones efectuadas en el folio real. Cada inscripción debe ser derivación de la anterior y así sucesivamente.

2.4.3. *Principio de publicidad*, el cual se refiere a que el registro debe ser público, es decir, conocido por los demás, al tiempo que indica que cada inscripción es exacta y en ella puede confiar quien pretenda adquirir la propiedad de quien aparece regularmente inscrito. Este principio se desarrolla a través, también, de los siguientes principios:

a) Legitimidad registral. Consiste en presumir que el derecho inscrito existe en favor de quien aparece anunciado como tal y el cancelado se encuentra extinguido.

b) La fe pública del registro, que pretende proteger a la persona que adquiere con fundamento en una inscripción, en caso de que por error u otro motivo el derecho hubiere sido mal inscrito o no perteneciera al titular registral.

3. El Sistema Registral Inmobiliario en Colombia.

3.1. Aclaración previa.

El 1° de octubre de 2012 el Congreso de la República dictó la Ley 1579, *"por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones",* normativa que, de manera expresa, derogó el Decreto-ley 1250 de 1970 que regulaba el anterior Estatuto.

---

corresponda según la ley local, durante cuya sustanciación se mantendrá vigente la inscripción o anotación provisional. La reglamentación local fijará los plazos máximos dentro de los cuales deben substanciarse los recursos. Las inscripciones y anotaciones provisionales caducan de pleno derecho cuando se convierten en definitivas o transcurre el plazo de su vigencia". Ob. Cit. Págs. 456 y 457.

Respecto de las causales de inadmisión del Registro en el Derecho Colombiano, puede consultarse: RAMIREZ BAQUERO, CAICEDO ESCOBAR, MENDOZA RAMIREZ, ARTEAGA CARVAJAL, ROMERO ACEVEDO y CONTO DE ALBÁN. Derecho Inmobiliario. Primera Edición. Ediciones Rosaristas. Bogotá 1995.

Si bien la Ley 1579 de 2012 no resulta aplicable al presente asunto, comoquiera que se expidió con posterioridad a los hechos que le dieron origen, en especial al momento en que se expidió el certificado de tradición y libertad, por medio de la cual la demandante pretende probar el derecho de dominio respecto del inmueble objeto de su demanda, al tiempo que las normas que regulan el mérito probatorio del registro son idénticas a aquellas que estaban contenidas en el Decreto-ley 1250 de 1970, lo cierto es que para la Sala resulta de la mayor importancia hacer referencia expresa a los preceptos normativos previstos en dicha Ley, comoquiera que reflejan el estado actual de la legislación y la voluntad e intención actual del legislador en relación con los parámetros, principios y procedimientos que deben estar presentes en el registro de instrumentos públicos.

De manera que el análisis que a continuación abordará la Sala se centrará principalmente en el Decreto-ley 1250 de 1970, pero cuando a ello hubiere lugar se citarán las normas que resulten relevantes, contenidas en la Ley 1579 de 2012.

3.2. El Decreto-ley 1250 de 1970.

El Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, contenido en el Decreto-ley 1250 de 1970, fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 8ª de 1969.

El artículo 1° del mencionado Decreto-ley, define el Registro de Instrumentos Públicos como un ***servicio del Estado*** que se prestará por funcionarios públicos *para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.*

El artículo 2°, define que está sujeto a registro, todo "*acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario",* así como todo acto, contrato o providencia que disponga la cancelación de las anteriores inscripciones –Principio de especialidad-.

Por su parte, la Ley 1579 de 2012 definió en iguales términos la naturaleza del registro (artículo 1°) y los actos, títulos y documentos sujetos a este procedimiento

(artículo 4), al tiempo que, de forma clara y expresa introdujo los *objetivos y principios* que debían guiar este servicio público, a saber:

> *"Artículo 2° Objetivos. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes:*
>
> *a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;*
>
> *b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;*
>
> *c)* ***Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción****.*
>
> *Artículo 3° Principios. Las reglas fundamentales que sirven de base al sistema registral son los principios de:*
>
> *a) Rogación. Los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del Notario, por orden de autoridad judicial o administrativa.*
>
> *El Registrador de Instrumentos Públicos sólo podrá hacer inscripciones de oficio cuando la ley lo autorice;*
>
> *b) Especialidad. A cada unidad inmobiliaria se le asignará una matrícula única, en la cual se consignará cronológicamente toda la historia jurídica del respectivo bien raíz;*
>
> *c) Prioridad o rango. El acto registrable que primero se radique, tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique con posterioridad, aunque el documento haya sido expedido con fecha anterior, salvo las excepciones consagradas en la ley;*
>
> *d)* ***Legalidad. Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción****;*
>
> *e)* ***Legitimación. Los asientos registrales gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario****;*
>
> *f)* ***Tracto sucesivo. Solo el titular inscrito tendrá la facultad de enajenar el dominio u otro derecho real sobre un inmueble salvo lo dispuesto para la llamada falsa tradición****.* (Resalta y subraya la Sala).

Ahora bien el artículo 5 del Decreto-ley 1250 dispone que la matrícula es un folio destinado a un bien inmueble determinado y se distinguirá con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando –Sistema de Folio Real-.

En cuanto al modo de hacer el registro, los artículos 22 y siguientes del mencionado Decreto-ley, prevén que el proceso se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado ésta, trámite que deberá surtirse en 3 días hábiles.

La radicación consiste en la recepción del título o documento en la oficina de registro con la indicación de la fecha y hora de recibo, número de orden sucesivo anual, naturaleza del título, fecha, oficina y lugar de origen –Principio de prioridad registral-.

La calificación hace referencia a que una vez se ha hecho la radicación, el documento pasa a la sección jurídica de la oficina para su *examen y calificación*. En un formulario especial y con la firma del funcionario correspondiente, se señalarán las inscripciones a que dé lugar, referidas a las respectivas secciones o columnas del folio[66].

De conformidad con el artículo 37, *"si la inscripción del título no fuera **legalmente** admisible, así se indicará en la columna sexta del Libro Radicador, se dejará copia del título en el archivo de la oficina y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado bajo recibo* –Principio de legalidad-*.*

La inscripción consiste en la anotación en el folio, siguiendo con rigor el orden de radicación del resultado de la calificación.

---

[66] *ARTICULO 7o. El folio de matrícula inmobiliaria constará de seis secciones o columnas, con la siguiente destinación:*
La Primera columna, para inscribir los títulos que conlleven modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia.
La Segunda columna, para inscribir gravámenes: hipotecas, prendas agrarias o industriales de bienes destinados al inmueble o radicados en él, actos de movilización, decretos que concedan el beneficio de separación.
La Tercera columna, para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio: usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones, relaciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal, patrimonio de familia inembargable.
La Cuarta columna, para la anotación de medidas cautelares: embargos, demandas civiles, prohibiciones, valorizaciones que afecten la enajenabilidad.
La Quinta columna, para inscribir títulos de tenencia constituídos por escritura pública o decisión judicial: arrendamientos, comodatos, anticresis, derechos de retención.
La Sexta columna, para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.

Cumplida la inscripción, de ello se dejará constancia tanto en el ejemplar del título que se debe devolver al interesado, como en la copia destinada al archivo de la oficina.

Por su parte, como requisito para toda inscripción, el artículo 52 prevé que –Principio de tracto sucesivo-:

> "*[S]e deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente, con los datos de su registro. Sin este requisito no procederá la inscripción, a menos que ante el Registrador se demuestre la procedencia con el respectivo título inscrito.*
>
> *A falta de título antecedente, se expresará esta circunstancia con indicación del modo en virtud del cual el enajenante pretende justificar su derecho".*

Finalmente, en relación con el alcance del registro, los artículos 42 y 43 disponen lo siguiente[67]:

> *"ARTICULO 43. Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina, conforme a lo dispuesto en la presente ordenación, salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro.*
>
> *ARTICULO 44. Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél".*

La Ley 1579, por su parte, en términos generales prevé igual procedimiento, con la diferencia de que introduce los medios electrónicos para efectos de la radicación del documento o título y para el desarrollo de la totalidad del trámite del registro (artículos 14 y 15). De igual forma fortalece y hace más explícita la labor de calificación del instrumento, al tiempo que le otorga al Registrador especiales facultades para inadmitir y suspender a prevención y de manera temporal el trámite de registro (artículos 16, 18 y 19).

Así mismo en el referido cuerpo normativo se consagra de manera expresa el alcance del principio de buena fe registral como manifestación, a su vez, del principio de publicidad, según el cual:

> *"Artículo 20. Inscripción (…).*

---

[67] Sobre el alcance de la dos anteriores disposiciones la Sala se detendrá más adelante.

Parágrafo 1°. La inscripción no convalida los actos o negocios jurídicos inscritos que sean nulos conforme a la ley. Sin embargo, los asientos registrales en que consten esos actos o negocios jurídicos solamente podrán ser anulados por decisión judicial debidamente ejecutoriada".

Como se observa, el Sistema de Registro Inmobiliario contenido en el entonces vigente Decreto-ley 1250 de 1970 y con mayor ahínco en la Ley 1579 de 2012, incorpora los principios que actualmente orientan y fundamentan un Sistema Técnico de Registro, circunstancia de gran importancia puesto que permite entender, de una mejor manera, los alcances que la inscripción de un título constitutivo de un derecho real sobre un bien inmueble supone en el ordenamiento colombiano.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación[68] ha expresado que uno de los aspectos más importantes del servicio público registral lo constituye el hecho de que sirve, justamente, de *publicidad*[69], en tanto da a conocer a terceros quién es el propietario del bien y, en consecuencia, quién puede disponer del mismo, así como su real situación jurídica, lo cual otorga a los usuarios de dicho servicio seguridad jurídica respecto de sus actuaciones sobre bienes inmuebles, cuando éstas se fundamentan en los registros que lleva la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; de ahí que las inscripciones deben adelantarse en forma cuidadosa respetando el antiguo principio de los derechos reales de conformidad con el cual el primero en el tiempo ha de prevalecer en el derecho -*prius in tempore, potior iure-.* En este sentido agregó:

Sostuvo la Sala[70], haciendo referencia a la aplicación de uno de los principios fundamentales que deben orientar un sistema técnico de registro, según se explicó con anterioridad:

*"No debe perderse de vista que precisamente el sistema de registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público a cargo del Estado cuyo propósito consiste precisamente en otorgar seguridad jurídica para la comercialización y disposición de esta clase de bienes, a efectos de lo cual resulta fundamental la publicidad de todas aquellas situaciones que puedan incidir en el efectivo ejercicio de los derechos reales que sobre éstos recaigan, pues solo de este modo resulta verdaderamente eficaz dicha institución. De allí que por virtud de dicho sistema la doctrina ha elaborado el principio de la "**fe pública registral**", en desarrollo del cual:*

---

[68] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de abril de 2010. Expediente 16744.
[69] VELÁSQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo; *Bienes*, Editorial Temis, Bogotá, Novena edición, 2004, p. 309.
[70] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de noviembre 11 de 2009, Exp. 17119.

'el registro se reputa siempre exacto en beneficio del adquirente que contrató confiado en el contenido de los asientos, y lo protege de manera absoluta en su adquisición, siempre y cuando se cumplan los requisitos exigidos en la ley.

(…)

Con arreglo al principio de la fe pública, la ley transforma la autenticidad de los asientos en una verdad casi incontrovertible cuando se trata de asegurar a los terceros que contratan confiados en lo que refleja el registro. La fe pública registral es la seguridad absoluta dada a todo aquel que adquiere el dominio o un derecho real del titular inscrito, de que su transferente era dueño o titular de los derechos correspondientes en los mismos términos que resulten de los asientos y subsana o convalida los defectos de titularidad, en caso de que por inexactitud del registro no lo fuera verdaderamente o tuviera su derecho limitado por causas que no resulten del mismo registro'.[71]

De igual manera, se ha entendido que la inscripción resulta determinante para el efectivo cumplimiento de los propósitos del sistema de registro:

'La inscripción proporciona una protección al titular inscrito y unas garantías que son impensables fuera del Registro de la propiedad. Al efecto declarativo de la inscripción y al efecto probatorio, se añade toda la eficacia defensiva procedente de la publicidad registral. Esta eficacia derivada de la publicidad registral se crea por el Estado en orden a garantizar el interés general, tanto en la seguridad jurídica (en sentido subjetivo, o seguridad de las situaciones jurídico-subjetivas) como en la seguridad del tráfico jurídico.'[72]*.".*

Es así cómo cada folio de matrícula inmobiliaria, asignado a un bien inmueble determinado, que se distingue "con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando", según lo establece el artículo 5 del Decreto Ley 1250 de 1970, se gobierna por el principio de legalidad o calificación registral[73]*, según el cual el Registrador tiene la función de confrontar los títulos con el ordenamiento jurídico y si advierte disconformidad, no puede autorizar su otorgamiento e inscripción -arts. 24 y 37 Decreto Ley 1250 de 1970-. Es por ello que "el certificado del registrador es el único medio de que disponen los usuarios del servicio para conocer la situación jurídica de un inmueble; y, confían en que el certificado que les expide la oficina de registro corresponde a la realidad"*[74]*.*

---

[71] CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. "Derecho Inmobiliario Registral". Segunda Edición. Editorial Temis. Bogotá. 2002. Págs. 60, 61.

[72] JEREZ DELGADO, Carmen. "Tradición y Registro". Colección Cuadernos de Derecho Registral. Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España. Madrid. 2004. Págs. 280, 281.

[73] VELÁSQUEZ., op. cit. p. 318.

[74] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de 26 de febrero de 1996, Exp. 11246, C.P. Daniel Suárez Hernández.

Además, al tenor de lo dispuesto por el artículo 27 Ibídem, la inscripción debe hacerse "siguiendo con todo rigor el orden de radicación, con anotación en el folio, en las correspondientes secciones o columnas, distinguida con el número que al título le haya correspondido en el orden del Diario Radicador y la indicación del año con sus dos cifras terminales. En seguida se anotará la fecha de la inscripción, la naturaleza del título: escritura, sentencia, oficio, resolución, etc., su número distintivo, si lo tuviere, su fecha, oficina de origen, y partes interesadas, todo en forma breve y clara, y en caracteres de fácil lectura y perdurables".

De manera que, la existencia de una deficiente anotación en cuanto atañe a la descripción del predio, como su cabida y linderos, así como la concurrencia con otro folio simultáneo sobre el mismo predio (doble foliatura) o, en general, cualquier anomalía que se presente en este punto y que lleve a generar confusiones en terceros de buena fe, configura evidentemente una actuación irregular, que puede ser constitutiva de una falla del servicio[75]*.*

Con esta perspectiva, la Sala también ha considerado:

"El registro de instrumentos públicos es la institución a través de la cual se realiza la tradición de los derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles, mediante la inscripción del título documental en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria[76] *(artículo 756 CC). Está concebido también para darle publicidad a los actos jurídicos que se produzcan respecto de los bienes inmuebles y para que los mismos sean oponibles frente a terceros (arts. 2 y 44 decreto ley 1250 de 1970). Para informar respecto de la situación jurídica de un bien inmueble, la autoridad encargada del registro de instrumentos públicos tiene también la función de expedir los correspondientes certificados que deben reflejar el estado real del inmueble de que se trata (artículo 54 decreto ley 1250 de 1970)."*[77].

Las anteriores consideraciones, permiten subrayar la importancia del servicio público registral, puesto que a través de éste se cumplen trascendentales funciones que contribuyen a garantizar la seguridad jurídica en relación con la constitución, modificación y extinción de los derechos reales y la publicidad que respecto de estas actuaciones debe otorgarse a la comunidad en general, en desarrollo del principio de la fe pública registral.

4. El Registro de Instrumentos Públicos como un servicio del Estado.

---

[75] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, fallo de marzo 8 de 2007, Exp. 16055, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
[76] Sin perjuicio de lo relativo a la entrega material del inmueble.
[77] Consejo de Estado, S.C.A., Sección Tercera, sentencia de 11 de septiembre de 2003, Exp. 14438, C.P. Ricardo Hoyos Duque.

De conformidad con el artículo 1° del Decreto-ley 1250 de 1970 y el artículo 1° de la Ley 1579 de 2012, el Registro de Instrumentos Públicos es un servicio del Estado, prestado por funcionarios públicos, clasificación que denota, sin duda alguna, consecuencias y efectos jurídicos trascendentales para determinar, a su vez, el alcance del ejercicio de la actividad registral.

Ciertamente, como servicio público, el Registro de Instrumentos Públicos es una actividad organizada, dirigida a satisfacer las necesidades de interés general de forma regular y continua por parte del Estado de manera directa, específicamente en cuanto corresponde a las necesidades encaminadas a garantizar la seguridad jurídica y la legalidad –en los términos de las competencias asignadas- en relación con los derechos reales que se constituyan, declaren, aclaren, adjudiquen, modifiquen, limiten, graven o extingan en relación con los bienes raíces[78].

Ahora bien, dado que este servicio es prestado por servidores públicos, puede concluirse que el cumplimiento de los fines del sistema de registro se cumple a través del ejercicio de la función pública –entendida como toda actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines- y de la función administrativa, la cual, también, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, según los dictados del artículo 209 constitucional.

De ahí que los procedimientos que se efectúen en cumplimiento del referido servicio público de registro sean actuaciones administrativas que concluyen a través de típicos actos administrativos[79], como ejercicio legítimo de poder de la

---

[78] Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 2° del artículo 2° del Decreto 1250 de 1970, según el cual:

"ARTICULO 2o. Están sujetos a registro:

"2. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravámen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres, salvo la cesión del crédito prendario".

[79] El Código Contencioso Administrativo de manera expresa considera al acto de inscripción registral como un verdadero acto administrativo. Lo anterior se deriva de las siguientes disposiciones normativas:

> *"ARTICULO 44. DEBER Y FORMA DE NOTIFICACION PERSONAL. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.*

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los ***actos de inscripción*** *realizados por las entidades encargadas de llevar los* ***registros públicos*** *se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente* ***anotación****.*

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita.

En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código". (Se resalta).

"ARTICULO 84. ACCION DE NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los ***actos de certificación y registro****".* (Se resalta).

Al respecto también puede consultarse la Sentencia C-640 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso 4° del artículo 44 del C.C.A., antes transcrito.

Por su parte el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) prevé lo siguiente:

"ARTÍCULO 70. NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE INSCRIPCIÓN O REGISTRO. Los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación. Si el acto de inscripción hubiere sido solicitado por entidad o persona distinta de quien aparezca como titular del derecho, la inscripción deberá comunicarse a dicho titular por cualquier medio idóneo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la correspondiente anotación".

"ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y ***registro****".* (Se resalta).

Administración Pública que se traduce, principalmente, en la ***presunción de legalidad*** de tales actos, la obligatoriedad intrínseca de los mismos y la capacidad para que la Administración ejecute por sí misma tales actuaciones[80].

En efecto, como consecuencia del principio de legalidad, con cuyo fundamento deben adelantarse las actuaciones administrativas, el cual supone que los actos de la Administración deben someterse a las normas superiores como garantía ciudadana y estabilidad estatal, la presunción de legalidad se desprende del supuesto de que la Administración ha cumplido íntegramente la legalidad preestablecida para la expedición del acto, lo cual, a su turno, determina como consecuencia, la obligatoriedad y ejecutoriedad del mismo, salvo pronunciamiento judicial en contrario.

Así las cosas, el acto administrativo por medio del cual se decide inscribir determinado título en el Registro de Instrumentos Públicos, se presume legal y, salvo declaración judicial en contrario, parte del supuesto de que para su expedición se han observado las normas superiores necesarias para darle vida a esa manifestación de voluntad de la Administración[81].

5. El principio de legalidad y publicidad en el Sistema Registral Inmobiliario en Colombia. Alcances del Registro de Instrumentos Públicos.

Como se ha expuesto, dentro del conjunto de competencias asignadas por la Constitución y la ley a las diferentes autoridades administrativas, a los Registradores de Instrumentos Públicos se les asignó la importantísima labor de ejecutar el servicio público del Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en relación con las circunstancias que puedan alterar el derecho de dominio y los demás derechos reales que recaigan sobre los bienes inmuebles y, como lo ha dicho la jurisprudencia, para velar por la seguridad jurídica en la comercialización y disposición de esta clase de bienes.

Para el cumplimiento de estos fines se le han asignado unas competencias específicas que deben, por su puesto, cumplirse con estricto rigor, con

---

[80] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 31 de marzo de 2005. Expediente 25000-23-25-000-2004-01617-01(AG)DM. M.P: Ramiro Saavedra Becerra.

[81] Respecto de la naturaleza de acto administrativo respecto de la inscripción de un título, puede consultarse RAMIREZ BAQUERO, Ob. Cit. Pág. 363.

fundamento en los principios que orientan el sistema registral y la función administrativa en la cual se enmarca.

Uno de los principios que debe guiar la actividad registral es, naturalmente, el de la legalidad, el cual, se reitera, consiste en la exigencia impuesta al registrador de examinar y calificar tanto el título que se le pone de presente como el mismo folio registral sobre el cual recae el respectivo inmueble, de manera que sólo cuando observe que la inscripción se ajuste a la ley, debe autorizarla, de lo contrario deberá negarla.

La manifestación legal de este principio se encuentra prevista en el Decreto-ley 1250 de 1970, en los artículos 24, 25 y 37, según los cuales:

> *"ARTICULO 24. Hecha la radicación, el documento pasará a la sección jurídica de la oficina para su **examen y calificación**. En formulario especial y con la firma del funcionario correspondiente, se señalarán las inscripciones a que dé lugar, referidas a las respectivas secciones o columnas del folio.*
>
> *ARTICULO 25. El formulario de calificación contendrá impresas las distintas clases de títulos que puedan ser objeto de registro, clasificados por su naturaleza jurídica y sección o columna a que corresponden, y un espacio para señalar la orden de inscripción y el número de la radicación.*
>
> *Si el título fuere complejo o contuviere varios actos, contratos o modalidades que deban ser registrados, se ordenarán las distintas inscripciones en el lugar correspondiente. Así, tratándose de un contrato de compraventa cuyo precio e <sic> quedó a deber parcialmente y en el que para garantía del pago se constituyó hipoteca sobre el inmueble comprado, en el formulario de calificación se indicará que en la matrícula debe inscribirse la tradición a que da lugar la compraventa, en la primera columna (modos de adquisición); la hipoteca, en la segunda columna (gravámenes); y la condición resolutoria aparente, en la tercera columna (limitaciones del dominio).*
>
> *ARTICULO 37. Si la inscripción del título **no fuera legalmente admisible**, así se indicará en la columna sexta del Libro Radicador, se dejará copia del título en el archivo de la oficina y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado bajo recibo".*

En cuanto al alcance de este principio en la Ley 1579 de 2012, se encuentra que se le otorgaron facultades amplias al Registrador al momento de efectuar la calificación del título o instrumento, llegando incluso a la posibilidad de que dicho servidor público pueda inadmitir o suspender el trámite correspondiente en el evento en que advierta que no se reúnen los requisitos previstos en el ordenamiento para efectuar el registro o cuando advierta la existencia de una

posible falsedad en el documento respectivo. En este sentido, los artículos 16 y siguientes disponen:

> *"**Artículo 16. Calificación.** Efectuado el reparto de los documentos se procederá a su análisis jurídico, examen y comprobación de que reúne las exigencias de ley para acceder al registro.*
>
> ***Parágrafo 1°.** No procederá la inscripción de documentos que transfieran el dominio u otro derecho real, sino está plenamente identificado el inmueble por su número de matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el Sistema Métrico Decimal y los intervinientes por su documento de identidad. En tratándose de segregaciones o de ventas parciales deberán identificarse el predio de mayor extensión así como el área restante, con excepción de las entidades públicas que manejan programas de titulación predial. También se verificará el pago de los emolumentos correspondientes por concepto de los derechos e impuesto de registro.*
>
> ***Parágrafo 2°.** El registro del instrumento público del cual pudiere exigirse el cumplimiento de una obligación, solo se podrá cumplir con la primera copia de la escritura pública que presta mérito ejecutivo o con la copia sustitutiva de la misma en caso de pérdida, expedida conforme a los lineamientos consagrados en el artículo 81 del Decreto-ley 960 de 1970, salvo que las normas procesales vigente*[s] *concedan mérito ejecutivo a cualquier copia, con independencia de que fuese la primera o no.*
>
> ***Artículo 17. Registro parcial.** El registro parcial consiste en inscribir uno o algunos de los actos de un título que contiene varios actos o contratos, así mismo cuando el objeto del acto o del contrato es una pluralidad de inmuebles y alguno de ellos está fuera del comercio, o existe algún impedimento de orden legal por el cual deba rechazarse la inscripción, procederá previa solicitud motivada por escrito de todos los intervinientes.*
>
> *Para el registro parcial de las medidas cautelares el Registrador de Instrumentos Públicos procederá de conformidad con lo ordenado por el juez competente.*
>
> ***Artículo 18. Suspensión del trámite de registro a prevención.** En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente.*
>
> ***Artículo 19. Suspensión temporal del trámite de registro.** Si en escrito presentado por el titular de un derecho real o por su apoderado se advierte al Registrador sobre la existencia de una posible falsedad de un título o documento que se encuentre en proceso de registro, de tal forma que genera serios motivos de duda sobre su idoneidad, se procederá a*

suspender el trámite hasta por treinta (30) días y se le informará al interesado sobre la prohibición judicial contemplada en la presente ley. La suspensión se ordenará mediante acto administrativo motivado de cúmplase, contra lo cual no procederá recurso alguno, vencido el término sin que se hubiere radicado la prohibición judicial se reanudará el trámite del registro. Cualquier perjuicio que se causare con esta suspensión, será a cargo de quien la solicitó.

(…)

Artículo 22. Inadmisibilidad del registro. *Si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique. Se dejará copia del título devuelto junto con copia de la nota devolutiva con la constancia de notificación, con destino al archivo de la Oficina de Registro".*

Respecto del alcance de la función de examen y calificación del Registrador de conformidad con las facultades que le fueron otorgadas según el Decreto-ley 1250 de 1970, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

Ahora bien, esta Corporación ha indicado que la etapa de calificación y examen de los actos jurídicos sujetos a registro y protocolizados a través de escritura pública, no se extiende al estudio de legalidad y validez del acto mismo, por cuanto, tratándose de documentos privados, dicho estudio es competencia del juez ordinario, salvo que el acto protocolizado consista en (i) un acto administrativo o (ii) contrato estatal[82]*.*

En efecto, en sentencia de 23 de octubre de 2003 (M.P. Olga Inés Navarrete Barrero)[83] *la Sala indicó que la etapa de calificación de los actos sujetos a registro, no comprende el examen de validez de las escrituras públicas que los contienen, por cuanto ello implicaría la invasión del ámbito de competencia del juez ordinario:*

> *"Como bien lo señala el recurrente en su escrito, las escrituras son documentos privados cuyo examen de legalidad le corresponde a la jurisdicción ordinaria, razón por la cual no le es dable a esta jurisdicción entrar a pronunciarse sobre el contenido de las mismas (…)* ***Es cierto que a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos les compete calificar las distintas clases de títulos, pero ello no significa que deban adentrarse sobre la legalidad de las mismas, pues, de***

[82] Al respecto, en Sentencia de 31 de marzo de 2005 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Expediente Nº 1999 - 2477) se dijo: *"(…) se infiere que la escritura pública no es en sí misma un acto administrativo, luego no es susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. Lo que sí puede ser enjuiciado ante esta jurisdicción es su contenido siempre y cuando éste consista en un acto administrativo o un contrato estatal, dicho de otra forma, que la declaración que contenga y que mediante ella ha sido protocolizada constituya un acto administrativo o un acuerdo de voluntades en la que intervenga una entidad estatal."*

[83] Expediente Nº 1997-5610, Actor: Diego Arbeláez Jaramillo

hacerlo, usurparían la competencia de los jueces ordinarios.”

La Sala ha dicho, igualmente, que el examen y calificación que efectúa la sección jurídica de las Oficinas de Instrumentos Públicos, *“(…) no puede ir más allá de verificar la naturaleza del acto y su registrabilidad y proceder de conformidad (…)”*[84], lo que no significa que la calificación a la que hacen referencia los artículos 24, 25 y 26 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos sea una función mecánica, puesto que a los Registradores se les habilita para realizar una valoración jurídica que les permita determinar *“(…) Si la inscripción del título es legalmente admisible, según preceptúa el artículo 37 del decreto ley 1250 de 1.970, así como determinar la naturaleza jurídica del acto con miras a su ubicación en la clasificación y columnas pertinentes (artículo 25 ibídem) y, si procede su registro, según los términos del artículo 52 ibídem”*[85]”[86].

De conformidad con lo anterior, los presupuestos previstos en el Decreto-ley vigente para el momento en que se expidió el certificado de libertad y tradición que obra en el expediente –con el alcance precisado por la jurisprudencia- que deben ser verificados por el Registrador en ejercicio de la función calificadora para que proceda la inscripción de un título en el registro de instrumentos públicos, son, al menos, los siguientes:

a) La presentación ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de un título –instrumento público, escritura pública, providencia judicial, etc- que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario (artículo 2 del Decreto 1250 de 1970).

b) Que el Registrador sea el competente para efectuar la inscripción (artículo 3 del Decreto 1250 de 1970[87]).

c) Que se solicite la inscripción en cumplimiento del principio de rogación.

---

[84] Consejo de Estado – Sección Primera. Sentencia de 5 de marzo de 5 de noviembre de 1998, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente Nº 5134.
[85] Íbidem
[86] Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 17 de marzo de 2011. Expediente 25000-23-24-000-2001-00705-01. M.P: María Claudia Rojas Lasso. Ver también: Sección Tercera. Sentencia del 7 de marzo de 2012. Expediente. 20042. MP: Hernán Andrade Rincón.

[87] ARTICULO 3o. El registro de los documentos referentes a inmuebles se verificará en la oficina de su ubicación; el de los automotores, en la de su matrícula. Los contratos de prenda agraria o industrial se inscribirán con referencia al inmueble a que están destinados o en que se hallen radicados los bienes objeto del gravamen.

d) Que la solicitud se presente dentro del término previsto para ello (artículo 32 del Decreto 1250 de 1970[88]).

e) Que se indique la procedencia inmediata del derecho afectado con la inscripción. Principio de tracto sucesivo (artículo 52 del Decreto 1250 de 1970[89]).

f) Que la inscripción en el folio de matrícula corresponda al inmueble objeto del título respectivo.

Se reitera, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, las condiciones de existencia y de validez del título cuya inscripción se requiere escapan a la competencia del Registrador, comoquiera que sobre esos aspectos *única y exclusivamente* puede pronunciarse el juez ordinario, dado que se trata de un negocio jurídico realizado entre particulares. Lo anterior se extiende al juez administrativo, en la medida en que no le es posible pronunciarse sobre las condiciones de existencia o validez del título, a menos que éste lo constituya un acto administrativo o un contrato estatal, caso en el cual, luego de surtir el procedimiento correspondiente, podrá hacer los pronunciamientos a que haya lugar.

Una vez el registrador competente realiza el examen y calificación del título y verifica que la inscripción resulta legalmente admisible y procede a efectuarla, se generan los siguientes efectos:

i) Transmisión de derechos sobre inmuebles.

---

[88] ARTICULO 32. La hipoteca y el patrimonio de familia inembargable, sólo podrán inscribirse en el registro dentro de los noventa días siguientes a su otorgamiento.

[89] ARTICULO 52. Para que pueda ser inscrito en el registro cualquier título objeto se deberá indicar la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente, con los datos de su registro. Sin este requisito no procederá la inscripción, a menos que ante el Registrador se demuestre la procedencia con el respectivo título inscrito.
A falta de título antecedente, se expresará esta circunstancia con indicación del modo en virtud del cual el enajenante pretende justificas su derecho.

La propiedad y demás derechos reales respecto de bienes inmuebles sólo existen y se transmiten mediante la inscripción del título en la matrícula inmobiliaria.

ii) Opera el principio de publicidad.

De conformidad con el artículo 44 del Decreto-ley 1250 de 1970 y el artículo 46 de la Ley 1579 de 2012, *"por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél".*

Tanto para la jurisprudencia como para la doctrina, uno de los principales efectos de la inscripción es el de la publicidad de la propiedad y demás derechos reales en inmuebles, lo cual indica que es de público conocimiento que la situación jurídica de los inmuebles se exterioriza por el registro, de igual forma que cada persona puede tener acceso al registro para informarse de la situación jurídica de un inmueble y, por último, *que el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro (publicidad material)*, situación que se logra, a su vez, con la aplicación de tres principios: la legitimación registral, la presunción de legalidad y la fe pública del registro.

Al respecto la doctrina se ha referido de la siguiente manera:

> *"La inscripción de la propiedad inmueble, sus gravámenes y limitaciones, engendra una presunción de legitimidad registral, que consiste esencialmente: a) en presumir que el derecho inscrito existe en favor de la persona que aparece adquiriéndole; b) en presumir que el derecho cancelado no existe.*
>
> *1°. La existencia de la primera presunción se deduce del artículo 756 del Código Civil, que prescribe que la transmisión de la propiedad inmueble y demás derechos reales sólo se realiza por el registro del respectivo título traslaticio de dominio y también de las reglas de los artículos 43 y 44 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, según los cuales, los instrumentos públicos sujetos a registro sólo podrán probarse mediante su inscripción o registro y no producirán efecto respecto de terceros sino desde la fecha de su registro.*
>
> *La segunda presunción se encuentra recogida en el artículos 42 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, el cual establece que el registro o inscripción "que haya sido cancelado carece de fuerza legal y no recuperará su eficacia sino en virtud de sentencia en firme".*

2. El principio de la legitimidad registral tiene su fundamento en el principio de la legalidad del instrumento presentado al registro y de la existencia de una inscripción del derecho del cual se dispone. El denominado principio de legalidad indica que la inscripción ha sido correcta y, según advertimos ya, fue instituido por el artículo 37 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos en los siguientes términos: "Si la inscripción del título no fuere legalmente admisible, así se indicará en la columna sexta del libro radicador … y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado"

Antes de la expedición del actual estatuto de registro inmobiliario, los registradores debían realizar todas las inscripciones que les fueran solicitadas, pero esta situación ha cambiado, pues a partir de la vigencia del nuevo ordenamiento inmobiliario, deben examinar si la inscripción es legalmente admisible, vale decir, si el instrumento es correcto y si el transmitente o constituyente de la propiedad u otro derecho real está legitimado para transmitirlo o constituirlo, lo cual dependerá de su titularidad registral anterior (…).

Cumplido, pues, el principio de la legalidad de la inscripción, se realiza el principio de la legitimidad registral, lo cual se traduce en presumir que la titularidad registral existe realmente"[90].

---

[90] VALENCIA ZEA, Arturo. Ob. Cit. Pág. 615.

Por su parte, VELASQUEZ JARAMILLO, se refiere al principio de legitimación registral en los siguientes términos: *"Se presume legalmente que toda anotación realizada en el folio real es auténtica mientras no se demuestre lo contrario (decr. 1250 de 1970, arts. 43 y 44). El título inscrito no es necesariamente legítimo, puesto que existe la posibilidad de atacarlo o controvertirlo por un vicio causante de su inexistencia o nulidad, es decir, que afecte la constitución, modificación o extinción de derecho real. No puede deducirse de la inscripción registral inmobiliaria un efecto saneador o convalidante de títulos defectuosos o nulos"*. Ob. Cit. Pág. 373.

En similares términos MOSSET ITURRASPE sostiene: *"Coincide, en buena medida, con la publicidad material aludida precedentemente. Postula la exactitud de las inscripciones registrales, salvo prueba en contrario: presunción de exactitud del contenido registral. Señala Lloveras que el principio funciona, en los sistemas que lo han acogido, positiva o negativamente; en la primera hipótesis se presume "juris tantum" que el derecho real inscrito existe y pertenece a quien ha obtenido la registración a su favor; y, en la segunda, se presume con igual eficacia que los derechos reales que figuran en los asientos cancelados no existen y se han extinguido"*. Ob. Cit. Pág. 465.

De igual forma, COGHLAN, Antonio R., sostiene acerca de la presunción *"de integridad y completividad del registro"* y su relación con la forma de probar el derecho de dominio en el Derecho Argentino: *"En el sistema registral inmobiliario local, el Registro no se puede presumir exacto, ya que no es convalidante, pero sí íntegro o completo. Y si bien no se trata de más que de una presunción en este último sentido, que es para más desvirtuable por prueba en contrario en armonía con el carácter no obligatorio o compulsivo de la inscripción misma, la presunción de integridad o completividad es característica necesaria del Registro, ya que una publicidad registral más eficiente depende de que se inscriban todas las mutaciones reales inmobiliarias y, a falta de la posibilidad de alcanzar meta tan ambiciosa (principio de exactitud), debe contentarse con que ello se presuma en función de lo que la praxis indica como lugar común en el tráfico inmobiliario.*

La vocación universal de la publicidad registral inmobiliaria autoriza, pues, con fundamento a presumir "iuris tantum" en la integridad del Registro, de manera que, de no mediar prueba en contrario, se entiende que los asientos vigentes al tiempo de la consulta del folio real describen la verdadera situación jurídica del inmueble pertinente.

(…)

En principio, por consiguiente, las situaciones que exterioriza el Registro (publicidad formal) se deben a fortioti entender ajustadas a la verdad extrarregistral, porque de otro modo aquél y el

A lo anterior se agrega que en cuanto la inscripción o el registro constituyen un típico acto administrativo, gozan de la presunción de legalidad, de manera que salvo que se declare su nulidad o cesen sus efectos por medio de los presupuestos previstos en el ordenamiento para ello, se debe presumir que el acto de inscripción cumplió con los las normas superiores en las cuales debía fundamentarse, de manera que resulta de obligatorio cumplimiento y observación.

En cuanto al principio de la fe pública registral, como se expuso, consiste en una presunción según la cual el adquirente o tercero confía en la veracidad y legalidad del registro, de manera que éste se reputa siempre exacto y lo protege en su adquisición, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Los anteriores principios, se reitera, fueron consagrados como criterios orientadores de la actividad registral en la Ley 1579 de 2012[91], de manera que con fundamento en esos presupuestos deben analizarse, interpretarse y aplicarse las normas que hacen parte del Estatuto de Instrumentos Públicos.

iii) Alcance probatorio del registro y del certificado que del mismo se expida.

Derecho registral no comenzarían siquiera a servir al propósito que los inspira. Claro está, sin embargo, que pueden existir mutaciones reales inmobiliarias operantes al margen de la actividad registral y esto impide hablar derechamente de integridad del registro, que es una aspiración que entonces sede su lugar a una presunción iuris tantum de completividad de los asientos registrales (…).

El I Congreso Internacional de Derecho Registral (Buenos Aires, nov./dic. de 1972), en la Carta de Buenos Aires, declama así que "el Registro se presume exacto e íntegro, tanto cuando proclama la existencia de un derecho como cuando publica su extinción, mientras por sentencia firme inscrita no se declare lo contrario" y que, complementariamente, "se presume que el derecho inscrito existe y pertenece a su titular, quien se halla exonerado de la carga de la prueba" respectiva. Por su parte, el Proyecto de Ley Uniforme de los Registros Jurídicos de Bienes, tratado por el II Congreso Internacional de la materia (Madrid, sept./oct. de 1974), en su artículo 11, inc. 1, dispone que "a todos los efectos legales se presumirá que los derechos inscritos en el Registro Jurídico de Bienes existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo", a los que el artículo 20, inc. 1, agrega que "el Registro se presume exacto e íntegro, tanto cuando publica su extinción, mientras por sentencia firme inscrita no se declare lo contrario" y el inc. 2 asegura que "la inscripción exonera de la carga de la prueba".

[91] Los principios de legalidad y legitimidad registral fueron definidos de la siguiente forma:

> *"d)* ***Legalidad.*** *Solo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción;*
>
> *e)* ***Legitimación.*** *Los asientos registrales gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario";*

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

Ciertamente, si el Estado considera como un servicio público el registro de instrumentos públicos por las finalidades de interés general que este sistema involucra y, si para ello le exige a los Registradores adelantar un procedimiento técnico, jurídico y especializado con el propósito de sólo inscribir aquellos títulos que reúnan los presupuestos legales previstos para ello, decisión final –inscripción- que se presume legal tanto por la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, como por el principio de la legitimidad registral, propio, a su vez, de los sistemas técnicos registrales como el contenido en el Decreto-ley 1250 de 1970 y en la Ley 1579 de 2012, según el cual el derecho inscrito en favor de una persona realmente le pertenece puesto que así lo dice el registro, no puede más que concluirse que esa inscripción es suficiente para probar la propiedad respecto de un bien inmueble, en especial, cuando ese derecho pretende acreditarse para efectos de demostrar la legitimación por activa en un proceso de que se adelante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 43 del Decreto-ley 1250 de 1970 –norma que fue reproducida en el artículo 46 de la Ley 1579 de 2012- confirma el anterior aserto, en la medida en que se indica que un título sujeto a registro ***sólo*** tiene mérito probatorio cuando efectivamente ha sido inscrito en la correspondiente oficina, disposición que necesariamente debe entenderse de manera sistemática con el conjunto de normas y principios que conformar el Sistema de Registro Inmobiliario en el ordenamiento nacional.

El texto de la norma es el siguiente:

> *"ARTICULO 43. Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina, conforme a lo dispuesto en la presente ordenación, salvo*

en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro".

De manera que en los términos de la anterior disposición, es el registro, como constitutivo del derecho real -entre ellos de la propiedad por su puesto- que se traduce en el modo dispuesto por la ley para su transmisión o transferencia, a través del cual se puede probar el derecho real objeto de la inscripción.

No obstante, la norma en comento ha servido como fundamento[92] para sostener que, precisamente, para probar un derecho real, en especial el derecho de dominio sobre el bien inmueble correspondiente, se requiere de la acreditación del título –instrumento, escritura pública, providencia judicial etc.- y del modo –inscripción en el registro- puesto que la disposición hace referencia, precisamente, a que ***el título o instrumento*** sujeto a inscripción sólo presta mérito probatorio en tanto se hubiese registrado en la respectiva oficina, afirmación que parece indicar que, *contrario sensu*, sin la presentación del título registrado ante quien se pretenda acreditar el derecho, éste no se entendería probado[93].

Con todo, se reitera, la anterior disposición legal bien debe o puede entenderse o interpretarse de manera sistemática con el conjunto normas y principios que regulan el registro de instrumentos públicos como servicio público, situación que, sin duda, permite clarificar el verdadero sentido de la norma en comento.

En estos términos debe considerarse que según lo previsto en el artículo 29 del Decreto-ley 1250 de 1970[94], la culminación del proceso de inscripción sucede de la siguiente manera:

*"ARTICULO 29. Luego de efectuada la inscripción y **puesta la constancia de ella en el título o documento objeto del registro**, aquél regresará a la sección de radicación, para que allí, en la columna sexta del Libro Diario Radicador, en seguida de la radicación, se escriba el folio y la fecha en que fue registrado, **y se devuelva al interesado, bajo recibo**".*

---

[92] Tanto para la jurisprudencia actual del Consejo de Estado y una parte de la doctrina.
[93] Respecto de esta posición puede consultarse VELASQUEZ JARAMILLO, Ob. Cit., Pág. 365.
[94] En términos similares, el artículo 21 de la Ley 1579 prevé:

*"**Artículo 21. Constancia de inscripción.** Cumplida la inscripción, de ella se emitirá formato especial con expresión de la fecha de inscripción, el número de radicación, la matrícula inmobiliaria y la especificación jurídica de los actos inscritos con la firma del Registrador que se anexará, tanto en el ejemplar del documento que se devolverá al interesado, como en el destinado al archivo de la Oficina de Registro. Posteriormente, se anotará en los índices".*

Como se observa, la conclusión del procedimiento administrativo de registro de un título se produce a través de la "puesta" en dicho documento de la *constancia* de inscripción, la cual debe devolverse al interesado.

De manera que a ese interesado, como prueba de la inscripción, se le entrega el respectivo título con una constancia de que se efectuó ese trámite, documento que, por su puesto, le sirve como medio de prueba para acreditar el derecho real correspondiente.

Ahora bien, de acuerdo con el tema que ocupa a la Sala, debe resolverse si la sola *certificación* –que no el título con la constancia de registro en los términos del artículo 29 del Decreto-ley 1250 de 1970- expedida por Registrador competente respecto de la situación jurídica de un inmueble, resulta suficiente para probar el derecho real objeto del título y del mismo registro.

Y la respuesta a este interrogante la otorga el mismo artículo 43 del Decreto-ley 1250 de 1970, puesto que un entendimiento de la norma acorde con los principios que informan el Sistema Registral en Colombia, da cuenta que cuando en la disposición se menciona que "*ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción tendrá mérito probatorio"* no hace referencia, *per se*, a la necesidad de presentar el correspondiente título al momento de probar el derecho, puesto que, lo que se indica, es que el *hecho* contenido en el instrumento que deba registrarse no se entenderá probado, a menos que se realice, de manera efectiva, ese registro, motivo por el cual es la situación misma del registro, la que otorga el mérito probatorio.

Por lo anterior, la sola certificación, entendida como la constancia o fe que expide el Registrador acerca *de la situación jurídica de los bienes sometidos a registro, mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones respectivas* (artículo 54 del Decreto-ley 1250 de 1970[95]), sin duda constituye prueba suficiente, para el

---

[95] La Ley 1579 regula la expedición de los certificados de la siguiente forma:

> *"**Artículo 67. Contenido y formalidades.** Las Oficinas de Registro expedirán certificados sobre la situación jurídica de los bienes inmuebles sometidos a registro, mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones contenidas en el folio de matrícula inmobiliaria.*
>
> *La solicitud de expedición del certificado deberá indicar el número de la matrícula inmobiliaria o los datos de registro del predio.*

caso que aquí se examina, de la titularidad del derecho de dominio que se pretende hacer valer, puesto que en ese documento se hace constar tanto la persona que figura como titular de ese derecho –valor constitutivo del derecho de dominio de la inscripción (modo de transferir el dominio)- como que esa constancia se fundamenta en la realización de un acto de registro del título, el cual goza de una presunción de legalidad y legitimidad registral que debe necesariamente observarse y acatarse mientras no se demuestre –a través de los medios legales previstos para ello- lo contrario, en el entendido en que previamente se ha surtido todo un procedimiento especial, jurídico y técnico mediante el cual el registrador ha recibido, examinado, calificado, clasificado y finalmente inscrito el respectivo título.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con los requisitos para acreditar la legitimación en la causa por activa cuando se acuda al proceso en calidad de propietario de un determinado bien, consistente en exigir la acreditación, "*a través de los medios exigidos por la ley para el efecto"*, tanto del título como del modo, dada la dualidad prevista en el ordenamiento para la transferencia o adquisición del derecho real de dominio y, dado que el título debe constituirse a través de escritura pública, necesariamente debe aportarse al proceso en original o copia auténtica en los términos del artículo 265 del C. de P. C., según el cual: *"La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad y se mirarán como no celebrados aún cuando se prometa reducirlos a instrumento público"*.

Con la tesis según la cual con la simple presentación del certificado resulta suficiente para tener acreditado la titularidad del derecho de propiedad en cabeza de la persona que figura en esa condición en el registro de instrumentos públicos, no sólo no se está desconociendo la anterior normatividad, sino que, todo lo contrario, se está garantizando su estricto cumplimiento, por la sencilla, pero potísima razón, como se ha venido reiterando, de que resulta condición indispensable, ineludible y necesaria para que el Registrador inscriba un título en

---

La certificación se efectuará reproduciendo totalmente la información contenida en el folio de matrícula por cualquier medio manual, magnético u otro de reconocido valor técnico. Los certificados serán firmados por el Registrador o su delegado, en forma manual, mecánica o por cualquier otro medio electrónico de reconocida validez y en ellos se indicará el número de turno, fecha y hora de su radicación, la cual será la misma de su expedición, de todo lo cual se dejará constancia en el respectivo folio de matrícula".

el registro de instrumentos públicos cuando se trata de la transferencia de un derecho real de dominio, que este documento se hubiere presentado por el interesado en la forma en que dispone la ley para su existencia, esto es, tratándose de un contrato de compra-venta entre particulares respecto de un bien inmueble, a través de escritura pública en los términos del artículo 1857 del Código Civil.

Por consiguiente, si para proferir el acto administrativo por medio del cual se registra un título, se le exige al Registrador verificar que el título que se pretenda inscribir conste en una escritura pública, la certificación que ese mismo funcionario expida, en la cual haga constar esa inscripción, permite tener por acreditada la existencia de ese título, cumpliendo de esta manera con el imperativo dispuesto en el artículo 265 del C. de P. C.

Se agrega, además, que la certificación que expide el registrador de instrumentos públicos, es un documento público, de conformidad con el numeral 3° del artículo 262 del C. de P. C.[96], y en cuanto a su alcance probatorio, el artículo 264 de esa misma codificación prevé:

> *"ARTÍCULO 264. ALCANCE PROBATORIO. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha* ***y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza****.*
>
> *Las declaraciones que hagan los interesados en escritura pública, tendrán entre éstos y sus causahabientes el alcance probatorio señalado en el artículo 258; respecto de terceros; se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica".* (Se resalta).

De manera que si la certificación que expide el registrador es un documento público en el cual se tienen por ciertas las declaraciones que dicho funcionario realice y ocurren que en ese documento se hace constar la existencia e inscripción de una escritura pública que sirvió como título traslaticio de dominio, debe tenerse por cierta esa afirmación, sin que por ello deba concluirse que se está supliendo un documento *ab substantiam actus* por otro medio probatorio.

---

[96] ARTÍCULO 262. CERTIFICACIONES. Tienen el carácter de documentos públicos:
1. Las certificaciones que expidan los jueces conforme a lo dispuesto en el artículo 116.
2. Las certificaciones que expidan los directores de otras oficinas públicas, sobre la existencia o estado de actuaciones o procesos administrativos.
3. Las certificaciones que expidan los registradores de instrumentos públicos, los notarios y otros funcionarios públicos, en los casos expresamente autorizados por la ley.

La circunstancia de que el juez administrativo, para efectos de tener por acreditada la legitimación en la causa por activa cuando el demandante acude al proceso en calidad de propietario de un bien inmueble, exija la presentación del original o copia auténtica de la escritura pública que sirve de título para la adquisición de ese derecho, además de la constancia de inscripción de dicho documento en la Oficina de Registros Públicos, se traduce en un desconocimiento de la presunción de legalidad, de la legitimidad registral y del principio de la fe pública registral, que se generan y deben observarse a partir de la expedición del acto administrativo de inscripción, actuación que ha sido dictada por el funcionario respecto del cual la ley le ha otorgado esa facultad, la cual se le exige cumplir con rigurosidad, a través, entre otros presupuestos, del análisis y examen –dentro de su competencia- del título traslaticio de dominio –escritura pública- que sirva de causa remota para la adquisición del derecho real respectivo sobre el bien inmueble correspondiente.

Debe advertirse que la Sala en situaciones similares y de manera reciente[97] ha otorgado pleno alcance probatorio al certificado de inscripción de un título sujeto a registro, para efectos de acreditar la propiedad respecto de una aeronave, aún cuando al proceso no se hubiere allegado la escritura pública correspondiente.

En efecto, luego de analizar las normas que regulan la adquisición del derecho de dominio sobre esta clase de bienes, la Sala en esa oportunidad concluyó que, de igual forma como ocurre con la transmisión de la propiedad en los bienes inmuebles, tratándose de las aeronaves el título –causa remota- lo constituye la escritura pública y el modo –causa próxima- se realiza a través de la inscripción de ese instrumento en el Registro Aeronáutico Nacional, acompañado con la entrega material del referido bien.

Luego de hacer un estudio de las normas que regulan el Registro Aeronáutico Nacional –las cuales tienen gran similitud con las contenidas en el Decreto-ley 1250 de 1970 Registro de Instrumentos Públicos- la Sala afirmó lo siguiente:

> *"De igual forma, puede inferirse que al ser la Oficina de Registro Aeronáutico Nacional la entidad competente para certificar todos aquellos actos que versen sobre propiedad, explotación, gravámenes o limitaciones del dominio respecto de las aeronaves en el estado Colombiano, el*

[97] Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de marzo de 2012. Expediente 19.685. MP: Hernán Andrade Rincón.

Certificado de Matrícula expedido por dicha entidad es el documento idóneo para acreditar, en este caso, la propiedad y/o la explotación (vgr. Arrendamiento) de tales bienes sometidos a registro.

Para el caso sub examine, se tiene que con el fin de acreditar la propiedad de la aeronave HK-1960, se aportó al proceso original del certificado de matrícula de la referida aeronave, expedido el 26 de julio de 1994, por Jefe de la Oficina de Registro del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, en el cual se hizo constar la siguiente información:

"Marca, nacionalidad y matrícula: HK-1960.

Fabricación y modelo de la aeronave: Cessna R172k.

Número de serie de la aeronave: CR1722454.

Propietario: Pablo Elías Rueda Fulla (Arrendador).

Explotador: Transportes Aéreos del Meta Ltda., "TAME LTDA". (Arrendatario).

Domicilio: Villavicencio. Vence: Agosto 19 de 1996.

Se certifica por el presente que la aeronave arriba descrita ha sido debidamente inscrita en el Registro Aeronáutico Nacional de Colombia de conformidad con el Convenio de Aviación Civil Internacional de fecha 7 de diciembre de 1944 y de acuerdo con el Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos Vigentes."[98] *(Resaltado de la Sala).*

Así las cosas, se impone concluir que tanto el señor Pablo Elías Rueda Fulla, como la empresa de Transportes Aéreos del Meta TAME Ltda., se encuentran legitimadas en la causa por activa para adelantar la presente acción indemnizatoria, pues acreditaron legalmente la calidad en la cual acudieron al proceso, esto es la de propietario y la de arrendataria, respectivamente, sobre la referida aeronave.

Con fundamento en lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por el a quo, en cuanto declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y se declaró inhibido para fallar de fondo el presente asunto y, en consecuencia, de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso, se procederá a estudiar si la entidad demandada es responsable por los hechos narrados en la demanda"[99]*.* (Se subraya).

Lo anterior sin mencionar que la decisión de no encontrar acreditada la legitimación en la causa por activa, alegando la propiedad sobre un bien inmueble, por no haberse aportado la escritura pública correspondiente, constituye a su vez

---

[98] Fl. 19 C. 1.

[99] Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 21 de marzo de 2012. Expediente 19.685. MP: Hernán Andrade Rincón.

una vulneración al principio de confianza legítima y al derecho fundamental de Acceso a la Administración de Justicia, puesto que si el Estado asume directamente la prestación del servicio público registral y, para tal efecto, dispone un conjunto de instituciones y un procedimiento estricto, a través del cual le exige a los interesados someterse a éstas actuaciones, puesto que de lo contrario no pueden obtener los efectos jurídicos que se originan a partir del registro –constitución de derechos reales y publicidad de los mismos-; y, si para lograr este resultado necesariamente debe presentar ante la autoridad competente –que no es otra que el Registrador de instrumentos públicos- el título que le da derecho a obtener el registro, instrumento que, a su vez, es sometido a un análisis de legalidad por parte de esa autoridad, necesariamente, luego de surtir cada una de estas etapas, al beneficiario del registro se le genera la confianza de que si la autoridad competente autorizó la inscripción, es porque ese documento reunía los requisitos para que se produjera ese acto, razón por la cual representaría un desconocimiento de esa confianza que se le exigiera *nuevamente* someterse a un nuevo procedimiento para acreditar lo que una autoridad pública en ejercicio de sus funciones y competencias ya verificó y prestó su fe pública en ello.

En consecuencia, para la Sala, un nuevo análisis de las normas que regulan la forma como se adquieren y se transmiten los derechos reales -entre ellos el de la propiedad- en nuestro ordenamiento, conducen a la conclusión de que el certificado que expida el registrador de instrumentos públicos en el cual aparezca la situación jurídica de un determinado inmueble y en el cual se identifique como propietario –por la correspondiente inscripción del título que dio lugar a ello- la persona que alegue esa condición en un juicio que se adelante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de acreditar la legitimación en la causa por activa, constituye plena prueba de ese derecho.

Debe indicarse que el cambio jurisprudencial que mediante esta providencia se está adoptando está llamado a ser aplicable únicamente encuentra aplicación en aquellos eventos en los cuales se pretenda acreditar la propiedad de un inmueble cuando se trate de un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual obliga a precisar que si lo que se discute en el proceso correspondiente es la existencia, la validez o la eficacia del título o el cumplimiento del contrato o el del mismo registro o existe el conflicto acerca de quién tiene mejor derecho sobre el bien objeto de proceso –llámese acción reivindicatoria, por ejemplo- necesariamente deberá adjuntarse la respectiva

escritura pública o el título correspondiente, actuaciones que no tendrían otra finalidad que desvirtuar la presunción de legalidad y la legitimación registral que recae sobre el acto administrativo de inscripción, caso en el cual deberán adelantarse los procedimientos que para estos efectos dispone la ley y deberán surtirse ante la autoridad judicial respecto de la cual se ha asignado esta competencia.

Iguales consideraciones deben predicarse, esto es habrá necesidad de aportar al respectivo proceso el título correspondiente cuando se trate de litigios contractuales, esto es cuando lo que se discuta en el mismo sea, por el ejemplo, el incumplimiento de una obligación que se derive del citado documento –contrato estatal o acto administrativo- puesto que el problema jurídico en estos eventos se circunscribe al análisis fáctico y jurídico del mismo del título y, por ello será necesario entonces que obre en el expediente con el fin de que el Juez competente haga las valoraciones a que haya lugar.

Debe precisarse, aunque resulte verdad de Perogrullo, que si bien con el sólo certificado de Registro de Instrumentos Públicos puede probarse la propiedad o la titularidad de un derecho real sobre el bien objeto del respectivo folio de matrícula, lo cierto es que la persona interesada debe acreditar, a su vez, que ese bien respecto del cual figura como titular en el referido certificado corresponde a aquél que pretende hacer valer en un juicio que se adelante ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, para efectos de demostrar la legitimación en la causa.

Resulta pertinente agregar que la postura jurisprudencial que se modifica mediante la presente providencia dice relación únicamente respecto de la *prueba* de la legitimación por activa cuando se acude a un proceso que se adelanta ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en calidad de propietario de un bien inmueble, que no sobre la forma y los presupuestos, previstos en la ley, para la adquisición, transmisión o enajenación de derechos reales, para cuyo propósito, como no podía ser de otra forma, se requerirá de los correspondientes título y modo en los términos en que para la existencia y validez de estos actos jurídicos lo exige precisamente el ordenamiento positivo vigente.

Finalmente conviene aclarar que lo antes expuesto de manera alguna supone que en adelante *única y exclusivamente* deba aportarse el certificado o la constancia de la inscripción del título en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que si

los interesados a bien lo tienen, pueden allegar el respectivo y mencionado título y será el juez el que en cada caso concreto haga las consideraciones pertinentes; se insiste, la modificación en la jurisprudencia que se realiza en esta providencia dice relación únicamente con la posibilidad de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble con el certificado del Registro de Instrumentos Públicos en el cual conste que el bien objeto de discusión es de propiedad de quien pretende hacerlo valer en el proceso judicial correspondiente.

6. El caso concreto.

En el Certificado de Tradición y Libertad que obra en el expediente debe señalarse que en la Anotación No. 002 se indicó que el día 19 de octubre de 1992 se inscribió la escritura pública de venta sobre el inmueble de la referencia No. 1926 del 22 de mayo de 1992, otorgada en la Notaría 13 de la ciudad de Cali, acto en el que intervinieron, como vendedor, el señor Bernardo Javier Figueroa Cruz y como comprador el señor Luis Alfonso Cobo Rayo.

De conformidad con lo expuesto acerca del valor probatorio del certificado de tradición y libertad que se expide en relación con determinado bien inmueble, para efectos de probar su propiedad, se encuentra entonces que el señor Luis Alfonso Cobo Rayo sí acreditó que es la titular del derecho real de dominio sobre el predio al que se refiere el mencionado documento público.

Así las cosas, dado que se aportó el original del certificado de tradición y libertad del predio en el cual se hallaba la vivienda que fue destruida por el grupo subversivo, documento en el cual consta que el propietario de dicho inmueble es el señor Luis Alfonso Cobo Rayo, se concluye que se encuentra probada la legitimación en la causa por activa para estos efectos.

Ahora bien, en relación con el valor de los daños causados a la vivienda, de las pruebas aportadas al proceso, para la Subsección, no existe certeza del monto al cual podría ascender.

En la demanda se estimó que la cuantía de los perjuicios por el valor de la vivienda ascendía a $ 800’000.000; para acreditar este monto, se solicitó la práctica de una prueba pericial, la cual fue decretada por el Tribunal *a quo.*

El correspondiente dictamen fue rendido por los peritos Oswaldo Burgos Carrión –Ingeniero Civil- y Humberto Blanco Rivera –Ingeniero Agrónomo- el día 16 de julio de 1999. Para efectos de calcular el valor de la vivienda antes de la destrucción total de la misma, visitaron el predio pudiendo constatar el "estado de ruina" en el que se encontraba dicha vivienda.

Como sustento de sus conclusiones, los peritos tuvieron en cuenta el contrato civil de obra[100] No. 280664 suscrito el 22 de septiembre de 1993 entre los contratantes Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Salazar y el contratista Arquitecto Jorge Luis Varela, por medio del cual se habría llevado a cabo la:

> *"Construcción sobre un lote de aproximadamente 1600 m2 de superficie ubicado en la vereda los Chorros, corregimiento la Buitrera, Municipio de Cali, distinguido con el número predial Y-01562500-90 y de propiedad de los contratantes, una casa de cuatro niveles llamada Villa Sandra, constituida de zonas, definidas por su uso así:*
>
> *Zona Social que contenía sala comedor, baño social, estudio, terrazas exteriores con piscina y zona húmeda.*
>
> *Zona Privada que constaba de alcoba principal con baño y vestier; alcoba No. 1 con baño, alcobas No. 2 y 3, baño de alcobas y zona de televisión.*
>
> *Zona de Servicios que constaba de cocina, zona de ropas, alcoba de servicio de baño, garaje doble y cerramiento exterior de la propiedad".*

Según el citado contrato, el valor de la inversión proyectada sería de $ 195'915.598,33 y la fecha de inicio de las obras sería el 1º de octubre de 1993 con fecha de entrega el 2 de julio de 1994.

Para calcular el valor final de la vivienda antes de su destrucción, los peritos procedieron a actualizar el valor del contrato a la fecha en la cual fue dinamitada la casa, a partir de los índices de inflación que se presentaron entre el año 1994 y 1996, cálculo que arrojó como resultado la suma de $ 292'764.728.

---

[100] Se aclara que el citado documento fue protocolizado, mediante escritura pública No. 732 del 25 de febrero de 1999, en la Notaría 11 del Círculo de Cali. El aludido documento fue aportado en copia auténtica en segunda instancia, junto con el ya referido certificado de libertad y tradición del inmueble –en el cual, vale la pena mencionarlo se encuentra inscrita la citada escritura No. 732-. Los citados documentos fueron tenidos como prueba por el Magistrado Ponente en el Consejo de Estado mediante auto del 20 de septiembre de 2002.

Como se observa, el sustento principal de los peritos para calcular el valor de la vivienda lo constituyó el contrato de obra civil suscrito el 22 de septiembre de 1993.

No obstante, para la Sala, el sólo contrato antes aludido no resulta suficiente para tener por acreditado que el valor de la vivienda al momento de su destrucción o, lo que es igual, el daño emergente que se habría generado en este sentido, sea equivalente al monto que se estipuló en el referido negocio jurídico, comoquiera que esa suma sólo fue la proyectada inicialmente, esto es la que en principio se consideró que podría llegar a representar la suma total que el contratante habría de cancelar, circunstancia que para efectos de determinar el daño emergente resulta insuficiente, en la medida en que no se tiene certeza del monto total, cierto y final que efectivamente se pagó por la obra contratada.

En efecto, de conformidad con el Código Civil, el daño emergente se define como el *perjuicio o la pérdida* que proviene del hecho dañoso, esto es la *disminución patrimonial* que se genera por la ocurrencia del daño. Por ello y en lo que atañe al caso concreto, resulta imperativo y necesario determinar las sumas que *efectivamente* salieron del patrimonio de los demandantes con destino a la construcción de la vivienda, puesto que de lo contrario no puede haber certeza acerca del monto de la pérdida por ellos sufrida.

Lo anterior teniendo en cuenta que, como ocurre en no pocas ocasiones, el valor inicialmente pactado en un negocio jurídico puede estar sujeto a constantes variaciones por circunstancias internas y/o externas de la relación negocial, de tal manera que lo que en principio pudo estimarse como el costo de la ejecución del objeto del contrato, al final puede resultar en una suma bien diferente, situación que impone concluir que sólo al momento de la finalización de la relación jurídica se puede determinar con precisión el valor final que fue invertido en la ejecución de la obra contratada.

Así pues, el sólo contrato de obra civil que se aportó al expediente no resulta suficiente para acreditar el monto del daño emergente alegado en la demanda por la destrucción de la vivienda, puesto que tal documento no ofrece certeza para determinar cuál fue la cuantía de la pérdida o la disminución patrimonial que habrían sufrido los demandantes por estos hechos, circunstancia que impone a su

vez no acoger las conclusiones que respecto de estos aspectos fueron dictaminados por los peritos.

Ahora bien, la circunstancia de que el citado contrato hubiese sido protocolizado en la Notaría 11 del Circuito de Cali, si bien puede tener efectos de conformidad con las normas que regulan estos aspectos[101], lo cierto es que de manera alguna puede concluirse que por la sola protocolización, todo lo que se encuentre contenido en ese documento pueda ser tenido como cierto, dado que tal como lo prevé el artículo 57 del Decreto-ley 960 de 1970 –Estatuto del Notariado- *"por la protocolización no adquiere el documento protocolizado mayor fuerza o firmeza del que originalmente tenga"*.

De manera que, se reitera, del sólo contrato no puede determinarse el valor final y efectivo del mismo, por ende, la protocolización de este documento no tuvo como efecto darle firmeza al monto inicialmente pactado en el negocio contractual.

Con todo, la Sala no desconoce, como ya lo advirtió, que sí está acreditada la destrucción total de la vivienda de propiedad del señor Luis Alfonso Cobo, circunstancia que, sin duda, permite asegurar que el citado demandante sufrió una disminución patrimonial consistente en aquello que se habría invertido en la aludida propiedad y, en la medida en que lo que se desconoce es el monto exacto de dicha pérdida, el referido actor deberá, mediante trámite incidental, allegar la documentación idónea que demuestre el *quantum* del valor de la vivienda destruida al momento en que sucedieron los hechos materia de este proceso.

La liquidación de los perjuicios señalados en precedencia deberá efectuarse mediante trámite incidental, el cual deberá ser promovido por el demandante dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto del Tribunal Administrativo a quo que ordene cumplir lo dispuesto en esta providencia, según las previsiones contenidas en los artículos 172 del C.C.A., y 135 a 137 del C. de P. C.

Igual sucede con los "muebles y enseres" que habrían estado en la vivienda al momento de la explosión y que habrían quedado destruidos como consecuencia de estos hechos –pretensión que a su vez fue solicitada en la demanda inicial-,

---

[101] Ver Decreto-ley 906 y 1250 de 1970 y normas concordantes.

puesto que en el expediente no existe prueba alguna que permita acreditar el listado exacto de los muebles que se habrían destruido y mucho menos su valor.

Sin embargo, por simple deducción lógica, si está probada la destrucción total de la vivienda, resulta evidente que por lo menos algunos de los muebles o enseres allí contenidos también habrían tenido la misma suerte, por lo anterior, los demandantes, mediante el trámite incidental antes referido también deberán allegar las pruebas necesarias con el fin de acreditar el tipo, el valor, la referencia, etc., de los muebles y enseres que habrían quedado destruidos con ocasión de la explosión de la vivienda.

6.2.2. Alquiler de vivienda y gastos de administración.

Para los demandantes, *"la explosión obligó al matrimonio LUIS ALFONSO COBO y ANGELA MARLENY SALAZAR DE COBO a alquilar un apartamento en la calle 6 oeste # 1A-09 de esta ciudad en $ 400.000 pesos mensuales a partir de agosto 21 de 1.996 y por el término de 1 año, para $ 4'800.000,oo"*.

De igual forma, la parte actora allegó una certificación mediante la cual el Gerente General de la empresa Pacto Inmobiliario hizo constar que el señor "*Luis Cobo R."*, habría cancelado la suma de $ 1'824.833.oo, por concepto de *"gastos de administración del mencionado edificio* [Edificio Toledo] *durante el período de agosto de 1996 a febrero de 1997".*

Para la Sala no hay lugar a reconocer los citados perjuicios, comoquiera que no se encuentra probado que la vivienda destruida, para el momento de la ocurrencia de los hechos, estaba siendo destinada por los señores Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Salazar como lugar de habitación, motivo por el cual, en este orden de ideas, no existe fundamento para reconocer el pago que supuestamente se habría realizado por concepto de un lugar "alterno" de vivienda, puesto que el inmueble destruido no era utilizado para estos efectos.

Lo anterior se evidencia con el examen de la denuncia presentada por el propio señor Luis Alfonso Cobo Rayo ante la Unidad Antiextorsión y Secuestro –UNASE- de fecha 2 de junio de 1996, la cual tuvo como fin poner en conocimiento los hechos delictivos respecto de los cuales venía sufriendo su hija, puesto que en tal

declaración se encuentra que cuando se le preguntó acerca del sitio y dirección de residencia del aludido señor Cobo Rayo, contestó que habitaba en el Barrio Meléndez, Edificio Torres de Payancé, Apto. 902.

Si bien la copia de la denuncia que obra en el proceso no es mecánicamente nítida, dado que existen algunos apartes de difícil lectura, lo cierto es que hay lugar a concluir que el sitio de residencia que el señor Cobo Rayo consignó en el citado documento cuando se le preguntó sobre este aspecto, nada tiene que ver con la dirección o lugar de ubicación de la vivienda destruida, la cual, según varios documentos que también reposan en el expediente, tenía asiento en el *"kilómetro 4 vía al Acueducto de la Reforma",* dirección que, como se observa, resulta por completo distinta a aquella consignada en la denuncia.

Se agrega, además, que en varias piezas procesales los demandantes se refieren a la vivienda destruida como la *"finca"* o *"casa campestre"*, apelativos que, de entrada, ponen en entredicho la alegación de que dicha vivienda era utilizada como lugar de habitación, tal como se expuso en la demanda, puesto que más parece que era un lugar de descanso o recreo, como podría inferirse del uso común que suele hacerse respecto de los aludidos términos.

En consecuencia, ante la falta de claridad y firmeza respecto del hecho de que la vivienda destruida era efectivamente utilizada como lugar de residencia de los señores Luis Alfonso Cobo y Ángela Marleny Salazar, la Sala se abstendrá de reconocer el alegado perjuicio consistente en los gastos que los citados demandantes habrían tenido que sufragar para conseguir un nuevo lugar de habitación debido a la destrucción de la vivienda que manifestaron utilizar para estos efectos.

6.2.3. Por la liquidación de la sociedad.

Según el libelo introductorio, como consecuencia de las amenazas y los atentados generados por el grupo subversivo y para efectos de poder garantizar su seguridad, los demandantes se habrían visto obligados a trasladar su lugar de residencia y con ello a liquidar la sociedad que habían constituido.

En sentido se expuso:

"Para la liquidación de perjuicios se tuvo en cuenta el estado de pérdidas y ganancias al 31 de diciembre de 1.996, teniendo en cuenta que la utilidad fue de $ 5'236.518.oo. La utilidad estimada se proyectó hasta el año 2.016 fecha de la liquidación de la sociedad, con un modesto incremento del 10% de las utilidades año por año para un perjuicio total de $ 502'725.361.oo; suma esta a repartir entre los socios".

Para acreditar el anterior perjuicio, en el expediente obra copia auténtica de la escritura pública por medio de la cual se constituyó la sociedad Cobo, Salazar & CIA limitada, entre los señores Ángela Marleny Salazar de Cobo, Luis Alfonso Cobo Rayo, Sandra Marleny Cobo Salazar y Diego Alonso Cobo Salazar.

De igual forma, obra copia simple de las declaraciones de renta de la sociedad correspondientes a los años 1993 a 1996 y del acta No. 8 de agosto 30 de 1996 mediante la cual se disolvió la sociedad.

Se aportó una certificación de la Cámara de Comercio de Cali, mediante la cual se hizo constar que por medio de la escritura No. 1691 de mayo 27 de 1997, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Cali e inscrita en la Cámara de Comercio el 13 de junio de 1997, se disolvió y liquidó la sociedad Cobo Salazar & CIA Ltda.

Finalmente, reposa en el encuadernamiento un documento sin firma en el cual, al parecer, se hace una estimación de las utilidades esperadas de la sociedad si ésta hubiere funcionado hasta el año 2016.

De conformidad con los anteriores documentos, si bien se encuentra probada la constitución y posterior disolución y liquidación de la sociedad Cobo Salazar & CIA Ltda., lo cierto es que no hay prueba alguna de las razones por las cuales los socios decidieron disolver dicha compañía, circunstancia que impide tener por cierta la afirmación contenida en la demanda según la cual la terminación de la sociedad obedeció a las condiciones de inseguridad y a la falta de protección del Estado en relación con la familia Cobo Salazar.

Con todo, aún en el evento –que no lo es- en el cual fuese susceptible de valoración el acta mediante la cual los socios decidieron disolver la sociedad, se encuentra que como motivación de tal decisión se limitaron a indicar que habían "*perdido vigencia los motivos que animaron la formación de la Compañía",* razón

insuficiente para tener por acreditada la afirmación que respecto a la causación de este perjuicio fue expuesta en la demanda.

En consecuencia, no se accederá al reconocimiento de este perjuicio.

6.2.4. "Perjuicio a DIEGO OSPINA RIVAS".

En relación con este perjuicio se expuso lo siguiente en la demanda:

> *"Se anexa la certificación de la empresa MAZ-AUTOS LTDA de septiembre 9/96, con la cual se acredita el cargo de Gerente Administrativo y quien laboró en dicha empresa hasta el 31 de agosto de 1.996 con un salario mensual promedio de $ 2'267.374.oo.*
>
> *El perjuicio se calculará en doce meses suponiendo que en esta fecha el señor OSPINA ha podido ubicarse laboralmente en otra ciudad del país o en el exterior; lo cual da un total de $ 27'208.488.oo".*

Al margen de los confusos términos en los cuales se solicitó el reconocimiento del aludido perjuicio, la Sala entiende que lo que se pidió fue el reconocimiento de las sumas de dinero que el señor Diego Ospina Rivas habría dejado de devengar al haber tenido que renunciar a su trabajo como gerente de la empresa MAZ-AUTOS LTDA., ante la situación de inseguridad por la cual atravesaba la familia Cobo Salazar, suma que debería liquidarse desde el momento en el cual presentó su renuncia, hasta la fecha en la cual el señor Ospina pudo nuevamente ubicarse laboralmente, término que habría durado 12 meses.

Al igual que ocurrió con la solicitud del reconocimiento de perjuicios por la liquidación de la sociedad Cobo Salazar & CIA Ltda., debe señalarse que la afirmación expuesta por los demandantes en relación con la causación de este perjuicio carece de cualquier respaldo probatorio en el expediente que pudiera dar cuenta acerca de las razones por la cuales el señor Ospina Rivas habría renunciado a su trabajo, al tiempo que tampoco se aportó medio probatorio tendiente a acreditar que evidentemente era titular de ese empleo, que renunció al mismo y menos que tardó 12 meses en conseguir uno nuevo.

En consecuencia, ante la ausencia de elementos probatorios, la Sala negará el reconocimiento de este perjuicio.

7.- Costas.

Habida consideración de que para el momento en que se dicta este fallo el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

F A L L A :

PRIMERO: UNIFÍCASE la jurisprudencia en relación con la forma de probar el derecho real de dominio sobre un bien inmueble dentro de los procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

SEGUNDO: REVÓCASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en consecuencia, se dispone:

1. Declárase administrativamente responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los daños causados a los señores Sandra Marleny Cobo, Diego Ospina Rivas, Luis Alfonso Cobo Rayo, Ángela Marleny Salazar de Cobo, Luis Francisco Cobo Salazar y Diego Alonso Cobo Salazar, de conformidad con lo expuesto anteriormente.

2. **Condénase** a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a reconocer y pagar las siguientes sumas de dinero o su equivalente dinerario, por concepto de perjuicios morales:

Luis Alfonso Cobo Rayo	60 SMMLV
Ángela Marleny Salazar de Cobo	60 SMMLV
Sandra Marleny Cobo Salazar	60 SMMLV
Diego Ospina Rivas	50 SMLMV

Diego Alonso Cobo Salazar	50 SMLMV
Luis Francisco Cobo Salazar	50 SMLMV

3. Condénase, en abstracto, a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, a pagar a los demandantes, a título de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, la suma que resulte liquidada como consecuencia del respectivo incidente, con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

4.- Deniéganse las demás súplicas de la demanda.

5.- Sin condena en costas.

6. Cúmplase lo dispuesto en esta providencia, en los términos previstos en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

7. Expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ
Presidenta

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

RAMIRO PAZOS GUERRERO

DANILO ROJAS BETANCOURTH

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA