



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A
CONSEJERO PONENTE: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación: 850001233100020090004201 (40.374)

Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

Demandado: municipio de Orocué

Asunto: Reparación directa

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 16 de abril de 2009, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, la actora solicitó que se declarara la responsabilidad del municipio de Orocué, por los daños y perjuicios causados con ocasión de la diligencia de lanzamiento del predio de su propiedad denominado El Caimán, ocurrida el 22 de abril de 2008.

Manifestó que el 22 de mayo de 2007 Inversiones Los Cedros S.A. formuló una querrela ante la Alcaldía de Orocué, para el lanzamiento por ocupación de

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

hecho del predio El Caimán del señor Alberto Ruiz Llano, quien arbitrariamente ingresó a este lugar el 15 de marzo de ese mismo año.

Dijo que el 21 de noviembre de 2007 el ocupante fue lanzado del inmueble, por lo que a partir de ese momento Inversiones Los Cedros S.A. retomó el dominio y la posesión total del predio y de los bienes muebles y enseres que allí se encontraban.

No obstante, el señor Ruiz Llano formuló una acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Orocué, el cual ordenó a la alcaldía de ese municipio que, al cabo de 48 horas, restituyera a aquél la posesión del predio y que las cosas volvieran al estado en que se encontraban antes de iniciarse el trámite policivo que culminó con el lanzamiento del citado señor, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué.

En cumplimiento del fallo de tutela, la Alcaldía expidió la Resolución 70 del 3 de abril de 2008, mediante la cual declaró la nulidad de la diligencia de lanzamiento del 21 de noviembre de 2007; además, la Alcaldía solicitó al juez de tutela que señalara los parámetros que debía seguir para la restitución del predio y dispuso que la entrega de éste se realizara el 10 de abril de 2008.

Sostuvo que en la fecha acabada de indicar se dio inicio a la diligencia de entrega del bien, pero que ésta debió suspenderse por falta de garantías; posteriormente, esto es, el 22 de esos mismos mes y año, se concretó la entrega del predio al citado señor.

Aseguró que la Alcaldía actuó arbitrariamente, pues entregó al señor Ruiz Llano la totalidad del inmueble y de los muebles y enseres que allí se encontraban, cuando esto no fue lo que ordenó el juez de tutela. Preciso que, a pesar de que la Alcaldía no verificó el estado del inmueble, la actora allegó los inventarios de ganado, maquinaria, enseres, utensilios, muebles y demás elementos que allí se encontraban, algunos de los cuales se perdieron y otros se dañaron durante el tiempo en que el señor Ruiz Llano estuvo en posesión del bien.

Dijo que, previo a que se practicara la diligencia del 22 de abril de 2008, la Alcaldía dirigió una petición al Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué, para que precisara los alcances del fallo de tutela y de la restitución de la posesión del inmueble al citado señor, pero que la diligencia se realizó sin esperar la respuesta de la autoridad judicial.

Agregó que la Corte Constitucional, en sentencia T-1104 del 6 de noviembre de 2008, dejó sin efecto los fallos de tutela de primera y segunda instancia y dispuso que el predio El Caimán fuera restituido a Inversiones Los Cedros S.A., en calidad de propietaria.

Sostuvo que, por culpa de la Alcaldía, Inversiones Los Cedros S.A., *“propietaria de la predio EL CAIMAN, fue desplazada de su propiedad desde el 22 de abril de 2008 hasta el 13 de febrero de 2009”*, cuando la Corte Constitucional dejó sin efecto los fallos de tutela que favorecieron al señor Ruiz Llano, período durante el cual la actora perdió el disfrute y el usufructo del citado inmueble, a lo cual se suma que 15 hectáreas de marañón y 3 hectáreas de caña de azúcar se dañaron, al igual que algunos de los bienes muebles y enseres que allí se encontraban.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó que se condenara al demandado a pagar los perjuicios causados, los cuales estimó en \$2.000'000.000 (folios 1 a 22, 139 a 143 cuaderno 1).

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1 El 9 de julio de 2009, el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda y dispuso que el auto admisorio fuera notificado al accionado y al Ministerio Público (folio 153, cuaderno 1)¹.

¹ Por auto del 14 de mayo de 2009, el Tribunal inadmitió la demanda, a fin de que fuera subsanada dentro de los 5 días siguientes (folio 138, cuaderno 1), oportunidad en la cual la actora cumplió con dicha carga (folios 139 a 143, cuaderno 1).

1.2.2 El demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones, en consideración a que la restitución de la posesión del predio El Caimán al señor Alberto Ruiz Llano fue una decisión del Juez Promiscuo Municipal de Orocué que, en sentencia del 8 de febrero de 2008, ordenó a la Alcaldía que practicara dicha diligencia, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de ese mismo municipio y, por lo mismo, era obvio que el accionado actuó en cumplimiento de una orden judicial.

Precisó que, si bien la Alcaldía ya había efectuado el lanzamiento del señor Ruiz Llano del predio El Caimán, fue el juez de tutela quien ordenó que se le restableciera a aquél la posesión, lo cual ocurrió el 22 de abril de 2008, diligencia que se realizó con la presencia de cada una de los interesados y de sus respectivos apoderados.

Propuso las excepciones de: *i)* falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto fue un juez de la república quien, dentro del proceso de tutela promovido por Alberto Ruiz Llano, dispuso que se restituyera a éste la posesión del predio de propiedad de Inversiones Los Cedros S.A. y la Alcaldía de Orocué se limitó a dar cumplimiento a dicha orden, *ii)* ausencia de causa *petendi*, pues ningún daño se le causó a la actora y *iii)* cobro de lo no debido (folios 171 a 178, cuaderno 1).

1.3. Alegatos de conclusión en primera instancia

Vencido el período probatorio, el 6 de mayo de 2010 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 205, cuaderno 1).

1.3.1 La actora sostuvo que el municipio de Orocué, en cumplimiento del fallo de tutela, restituyó la posesión del predio de propiedad de la demandante al señor Alberto Ruiz Llano, sin tener en cuenta que dicha decisión no precisó, entre otros aspectos, los linderos ni la dirección ni el área del inmueble y, por consiguiente, era claro que, al desalojar del bien a Inversiones Los Cedros S.A., la Alcaldía favoreció al citado señor, pues ello le produjo un daño que debe resarcirse.

Sostuvo que, a pesar de que en la diligencia del 22 de abril de 2008 Inversiones Los Cedros S.A. entregó a la Alcaldía el inventario de los bienes que hacían parte del predio El Caimán, éste fue restituido al señor Ruiz Llano, a quien no se le exigió garantía alguna, de modo que el demandado debía responder por los bienes desaparecidos y por los demás daños causados, conforme a la estimación que al respecto realizó el perito designado en este proceso (folios 210 a 222 del cuaderno 1).

1.3.2 El municipio de Orocué manifestó que la restitución de la posesión del inmueble al señor Ruiz Llano obedeció al cumplimiento de una orden judicial, de suerte que los daños que pudo sufrir la demandante eran atribuibles a la rama judicial, autoridad pública contra la cual debió dirigirse la demanda (folios 206 a 209, cuaderno 1).

1.3.3. El Ministerio Público guardó silencio.

1.4. La sentencia recurrida

Mediante sentencia del 11 de noviembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones de la demanda, por cuanto, a su juicio, no se acreditó el daño alegado por la actora.

Consideró que, si bien en la diligencia que restituyó la posesión del predio El Caimán al señor Alberto Ruiz Llano la actora entregó a la Alcaldía de Orocué el inventario de los bienes que hacían parte de aquél, éste no fue verificado y, por tanto, no era posible determinar la existencia de los elementos allí relacionados y menos aún establecer si se produjo algún daño, de modo que el peritazgo practicado en este proceso no podía tenerse en cuenta, a fin de cuantificar unos supuestos perjuicios que acá no se acreditaron.

Manifestó que la restitución de la posesión del inmueble al señor Ruiz Llano estuvo precedida de una orden judicial, de suerte que si algún daño se produjo

éste no era imputable al municipio demandado (folios 226 a 236, cuaderno principal).

1.5. El recurso de apelación

Dentro del término legal, la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que sea revocada y se acceda a las pretensiones de la demanda, en consideración a que el fallo desconoció el material probatorio allegado al plenario; además, a las pruebas que el Tribunal enunció sucintamente en el fallo no se les dio el respectivo valor probatorio.

Sostuvo que, a fin de practicar la diligencia de lanzamiento de Inversiones Los Cedros S.A. del predio El Caimán, la Alcaldía de Orocué solicitó al juez de tutela que indicara los parámetros que debía seguir, pero no esperó a que le respondieran y realizó la diligencia, sin siquiera tener conocimiento de lo que debía hacer.

Precisó que la demanda se dirigió contra el municipio de Orocué, pues, en virtud de lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política, el Estado debe responder por los daños antijurídicos causados (folios 238 a 241, cuaderno principal).

1.6. Alegatos en segunda instancia

1.6.1 El 20 de enero de 2011, el Tribunal concedió el recurso de apelación (folio 246, cuaderno principal) y, mediante auto del 1 de abril del mismo año, el Consejo de Estado lo admitió (folio 249, cuaderno principal).

1.6.2 El 29 de abril de 2011 se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Agente del Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 251, cuaderno principal).

1.6.3 La parte actora solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia, por cuanto se encontraba acreditado el daño sufrido como

consecuencia de la actuación arbitraria del demandado durante la diligencia del 22 de abril de 2008.

Dijo que la Alcaldía debió verificar el estado del predio y de los bienes que allí se encontraban, antes de hacer la restitución de la posesión ordenada erróneamente por el juez de tutela; pero, a pesar de las solicitudes que la actora formuló en ese sentido, aquélla no hizo la verificación pedida y, además, se abstuvo de identificar los trabajadores que fueron desalojados del bien y afectados con la actuación. Precisó que el fallo de tutela no dispuso que Inversiones Los Cedros S.A. fuera desalojada del predio de su propiedad, pero la Alcaldía procedió en esos términos, extralimitándose en sus funciones.

Afirmó que el dictamen pericial practicado en el proceso constató el daño sufrido como consecuencia de la actuación irregular del demandado y, por consiguiente, éste debe ser condenado a resarcir los perjuicios causados (folios 252 a 260, cuaderno principal)².

1.6.4 El Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia de la Sala

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que la pretensión mayor fue establecida en \$1'000.000.000, pues la actora pidió que se condenara al demandado a pagar \$2'000.000.000, por concepto de perjuicios materiales, en las modalidades de daño emergente y lucro cesante (folio 21, cuaderno 1).

² Con el escrito contentivo de los alegatos de conclusión, la parte actora allegó unos documentos, con el fin de que de fueran valorados como prueba. El Consejo de Estado, mediante auto del 10 de junio de 2011, negó la solicitud de pruebas en segunda instancia (folios 264 y 265, cuaderno principal).

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

Al respecto, es menester indicar que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia fue interpuesto el 19 de noviembre de 2010 (folios 238 a 241, cuaderno principal), esto es, en vigencia de la Ley 446 de 1998 y después de que entraron en funcionamiento los jueces administrativos³. Dicha norma dispuso que los Tribunales conocieran, en primera instancia, y el Consejo de Estado, en segunda instancia, de los procesos de reparación directa cuya cuantía excediera 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de presentación de la demanda, como ocurre en este caso⁴.

2.2. Oportunidad de la acción

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁵, vigente para la época de los hechos, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

El daño alegado por la parte actora se habría configurado el 22 de abril de 2008, cuando la Alcaldía de Orocué, en cumplimiento de una orden de tutela, entregó el predio El Caimán al señor Alberto Ruiz Llano, quien alegó la posesión; por lo tanto, como la demanda fue instaurada el 16 de abril de 2009 (folios 1 a 22 cuaderno 1), no hay duda de que esto último ocurrió dentro del término de ley.

³ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 3409 del 9 de mayo de 2006, "Por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos":

"Artículo Segundo.- Entrada en operación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo tercero del Acuerdo 3345 de 2006 y de las diligencias y gestiones de índole administrativo que deben adelantarse para un adecuado funcionamiento de los nuevos Despachos, así como en desarrollo de lo establecido por el parágrafo del artículo 164 de la Ley 446, modificado por el artículo 1 de la Ley 954 de 2005, establecer como fecha de entrada en operación de los Juzgados Administrativos el día 1 de agosto del año 2006".

⁴ Para el año de presentación de la demanda (2009), el salario mínimo era \$496.900 (Decreto 4868/2008), de modo que 500 salarios mínimos equivalían a \$248'450.000.

⁵ Ley 446 de 1998.

2.3. Caso concreto

La parte demandante manifestó que, con ocasión de la diligencia del 22 de abril de 2008, a través de la cual el municipio de Orocué entregó al señor Alvaro Ruiz Llano el predio de su propiedad denominado El Caimán, sufrió los siguientes daños que deben resarcirse: *i)* la pérdida del disfrute y el usufructo del predio El Caimán, durante el período comprendido entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009, cuando la Corte Constitucional dejó sin efecto los fallos de tutela que favorecieron al citado señor, *ii)* la afectación de 15 hectáreas de marañón y de 3 hectáreas de caña de azúcar y *iii)* la pérdida y avería de varios de los bienes muebles y enseres que se encontraban en el citado inmueble, lo cual se hizo evidente el 13 de febrero de 2009, cuando Inversiones Los Cedros S.A. recuperó la “propiedad” del predio.

i) La pérdida del disfrute y el usufructo del predio El Caimán, durante el período comprendido entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009

- Falta de legitimación en la causa por activa

Se encuentra acreditado en el plenario que el 23 de marzo de 2007 Inversiones Los Cedros S.A. interpuso una querrela policiva de lanzamiento, por ocupación de hecho, en contra de Alberto Ruiz Llano, ante la Alcaldía de Orocué, a fin de que ésta dispusiera el desalojo del predio El Caimán (folios 7 a 14, cuaderno 2). El 21 de noviembre de ese mismo año, el citado señor fue desalojado del inmueble en mención (folios 39 a 48, cuaderno 2).

El 8 de febrero de 2008, el Juzgado Promiscuo Municipal de Orocué profirió un fallo de tutela dentro de la acción promovida por el señor Ruiz Llano, en el que declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. En dicha providencia, el Juez ordenó que las cosas volvieran al estado en que se encontraban antes de iniciarse el trámite policivo, razón por la cual ofició a la Alcaldía de Orocué para que, en un término de 48 horas, restituyera al tutelante la posesión y demás derechos que ostentaba sobre el predio El Caimán (folios 27 a 37, cuaderno 1).

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

Según el mencionado fallo de tutela, la competencia para adelantar los juicios de lanzamiento por ocupación de hecho radica en los jueces, conforme a lo previsto por la Ley 200 de 1936 y el Decreto 2303 de 1989 y, por tanto, la Alcaldía de Orocué no tenía facultades para hacer el lanzamiento al citado señor, decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de ese mismo municipio, mediante sentencia del 1 de abril de 2008 (folio 143, cuaderno 2).

Con el fin de dar cumplimiento a los fallos de tutela acabados de referir, la Alcaldía de Orocué expidió la Resolución 70 del 3 de abril de 2008, mediante la cual declaró la nulidad de la diligencia de lanzamiento realizada el 21 de noviembre de 2007, ordenó restituir la posesión del predio El Caimán a Alberto Ruiz Llano y solicitó al Juez Promiscuo Municipal de Orocué que señalara los parámetros que debía seguir, para proceder a la entrega del inmueble (folios 47 a 48, cuaderno 1).

El 9 de abril de 2008, este último despacho judicial informó a la Alcaldía que, por considerarlo improcedente, se abstendría de indicar las pautas que debían seguirse para acatar el fallo de tutela (folio 157, cuaderno 2). El 22 de esos mismos mes y año, la Alcaldía cumplió la orden de entrega del inmueble al citado señor (folios 154 a 177, cuaderno 2)⁶.

El 6 de noviembre de 2008, la Corte Constitucional revocó los fallos de tutela de primera y de segunda instancia que ordenaron restituir la posesión del predio El Caimán al señor Ruiz Llano. Adujo la Corte que la Alcaldía de Orocué sí tenía competencia para adelantar el trámite policivo y ordenar el lanzamiento de aquél por ocupación de hecho (folios 104 a 135, cuaderno 1).

La parte actora alegó que el municipio demandado debe responder por los daños y perjuicios causados por la pérdida del disfrute y usufructo del predio

⁶ Cabe anotar que la diligencia de entrega del inmueble se inició el 10 de abril de 2008; sin embargo, ésta no pudo terminarse, debido a la falta de garantías, ya que en el lugar existían personas armadas (folios 55 a 59, cuaderno 2).

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

de su propiedad denominado El Caimán, durante el período en que el señor Alberto Ruiz Llano estuvo en posesión del mismo, esto es, entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009.

No obstante todo lo anterior, la parte actora no acreditó la propiedad del inmueble, pues la escritura pública 747 del 18 de febrero de 2002 y los folios de matrícula inmobiliaria 086-0001195 y 086-0001196, documentos todos allegados al plenario con la demanda corresponden a los predios denominados La Macumba, lote número uno (1) y La Macumba, lote número dos (2), no al predio El Caimán (folios 38 a 45, cuaderno 1).

Ahora, si bien al parecer los inmuebles La Macumba, lote uno y La Macumba, lote dos se convirtieron posteriormente en el predio El Caimán, como se infiere del contenido de la Resolución 70 del 3 de abril de 2008, por medio de la cual la Alcaldía de Orocué acogió el fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de ese mismo municipio y declaró la nulidad de la diligencia de lanzamiento del señor Alberto Ruiz Llano por ocupación de hecho⁷, lo cierto es que no obra en el plenario la escritura pública y menos aún el respectivo folio de matrícula inmobiliaria en que conste que ello, en efecto, es así.

Al respecto, cabe recordar que el ordenamiento jurídico colombiano adoptó, en materia de adquisición y transmisión de derechos reales, el sistema del título y el modo, el primero de los cuales está constituido por cualquiera de las fuentes de las obligaciones⁸, mientras que el segundo puede corresponder a cualquiera de los eventos que recoge el artículo 673 del Código Civil⁹.

⁷ En los considerandos de la referida Resolución 70 de 2008, la Alcaldía dijo: "Que mediante acta de continuación de diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho fijada el día 01 de noviembre de 2007 (sic) la Alcaldía del Municipio de Orocué (sic) ordena el lanzamiento por ocupación de hecho **del predio denominado La Macumba (sic) hoy Predio El Caimán**" (se resalta) (folio 47, cuaderno 1).

⁸ Artículo 1494 del C.C.- "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 a 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".

⁹ Artículo 673 *ibídem*.- "Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción".

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

La tradición, como modo de adquirir el dominio de un bien inmueble, se efectúa, según los precisos términos del artículo 756 *ibídem*, "*por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos*". En armonía con esta disposición, el artículo 2 del Decreto 1250 de 1970, aplicable al *sub júdice*, dispuso que 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*", está sujeto a registro.

Ahora bien, a efectos de acreditar la propiedad de bienes inmuebles en los procesos judiciales de que conoce esta jurisdicción, la jurisprudencia del Consejo de Estado venía sosteniendo, de tiempo atrás, que los interesados debían aportar al plenario el título y el modo, de suerte que, si faltaba alguno de estos dos elementos, aquélla no se entendía acreditada y, por consiguiente, debía declararse la ausencia de legitimación en la causa por activa.

Dicho de otra forma, para que una persona fuera reputada propietaria o titular de derechos reales sobre bienes inmuebles, debía exhibir el título y el modo, esto es, la escritura pública o cualquier otro medio idóneo que tuviera la virtualidad de disponer, enajenar, afectar o mutar el derecho real de dominio o propiedad, más la correspondiente inscripción de dicho título en el registro inmobiliario¹⁰.

No obstante, mediante sentencia de unificación de jurisprudencia del 13 de mayo de 2014 (expediente 23.128), la Sección Tercera del Consejo de Estado sostuvo que, para acreditar la propiedad sobre un bien inmueble, a efectos de establecer la legitimación en la causa por activa y tratándose de un proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resulta suficiente demostrar la inscripción o el registro del título en la respectiva oficina de instrumentos públicos, máxime teniendo en cuenta que el artículo 43 del Decreto Ley 1250 de 1970 –norma que fue reproducida por el artículo 46 de la Ley 1579 de

¹⁰ Ver por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de octubre de 2008, expediente 16.770.

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

2012- dispuso que un título sujeto a registro sólo tiene mérito probatorio cuando efectivamente ha sido inscrito en la correspondiente oficina de instrumentos públicos; al respecto, se dijo (se transcribe textualmente):

“(…) 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 que se adelante en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(…)

“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 (…)”.

Ahora, si bien la Resolución 70 del 3 de abril de 2008 -a la que se hizo alusión unos párrafos atrás- aseguró que el predio denominado La Macumba es

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

el mismo predio El Caimán, lo cierto es que la Sala no tiene elementos de juicio para aseverar que se trata del mismo bien, por la sencilla razón de que, si el inmueble La Macumba cambió de nombre y se convirtió en el predio El Caimán, dicho acto debió inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme lo indica el Decreto Ley 1250 de 1970, lo cual no está acreditado en el plenario, pues no se aportó al proceso el folio de matrícula inmobiliaria.

Así, es claro que no está acreditada la propiedad del inmueble objeto de la controversia, razón por la cual es obvio que la actora no estaba legitimada para demandar al municipio de Orocué, a fin de obtener la reparación de los perjuicios reclamados por la pérdida del disfrute y usufructo del predio El Caimán, durante el período comprendido entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009.

Al respecto, es indispensable señalar que en el ordenamiento jurídico procesal la legitimación en la causa es entendida como la calidad que tiene una persona para formular u oponerse a las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto de la relación jurídico sustancial, de modo que, cuando la controversia se origina por un daño causado como consecuencia de una situación que afecta a un inmueble, como ocurre en este caso, el legitimado para ejercer la acción es quien demuestre tener la calidad de propietario, poseedor o tenedor del mismo, según la condición con la que se presente al proceso y, en el *sub lite*, es claro que la actora compareció alegando la calidad de propietaria del inmueble afectado, condición que, como se dejó dicho, no se demostró; en consecuencia, no se demostró el interés de la demandante y, por ende, las pretensiones no pueden tener vocación de prosperidad.

En cuanto al tema de la falta de legitimación en la causa, resulta apropiado traer a colación lo que la Sala ha manifestado:

“La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada"¹¹.

- Falta de legitimación en la causa por pasiva

Se encuentra acreditado en el plenario que, mediante sentencia del 8 de febrero de 2008, el Juzgado Promiscuo Municipal de Orocué declaró procedente un amparo constitucional solicitado por el señor Alberto Ruiz Llano, por violación al debido proceso y, por consiguiente, declaró la nulidad de todo el trámite policivo de lanzamiento, por ocupación de hecho, adelantado contra el citado señor por la Alcaldía de Orocué, *"quedando las cosas en la misma situación en que se encontraban antes de iniciarse el reseñado trámite policivo; en consecuencia, el juez de tutela dispuso que se oficiara a la Alcaldía, para que, en el término de 48 horas, restituyera al tutelante la posesión y demás derechos que ostentaba sobre el predio El Caimán, en consideración a que élla incurrió en una vía de hecho, por defecto orgánico, pues "el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho se llevó a cabo con carencia absoluta y evidente de competencia y por ese conducto se vulneró el derecho al debido proceso del accionante"* (folio 120, cuaderno 2), decisión que fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de ese mismo municipio (folio 173, cuaderno 2).

En consecuencia, si bien la Alcaldía de Orocué restituyó la posesión del predio El Caimán al señor Alberto Ruiz Llano, ello obedeció al cumplimiento de una decisión de tutela que le ordenó a aquélla adoptar dicha medida en un término de 48 horas (folios 113 a 122, cuaderno 2).

Sobre el particular, es importante resaltar que la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1104 del 6 de noviembre de 2008, dejó sin efecto los fallos de tutela de primera y de segunda instancia que declararon la nulidad de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho realizada el 21 de noviembre

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de octubre de 1990, expediente 6054.

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

de 2007 y ordenaron que el predio El Caimán fuera restituido al señor Ruiz Llano (folios 104 a 135, cuaderno 1), quien ejerció la posesión del mismo entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009. Según la Corte, la Alcaldía de Orocué sí tenía competencia para adelantar el juicio policivo de lanzamiento por ocupación de hecho contra el citado señor y, por consiguiente, ninguna irregularidad o arbitrariedad se configuró al respecto, contrario a lo manifestado por el juez de tutela que dijo que sí, circunstancia que deja entrever que este último, al restituir la posesión del inmueble al señor Ruiz Llano, incurrió en una equivocación.

Pues bien, teniendo en cuenta que la actuación de la Alcaldía de Orocué consistió en acatar una orden del juez de tutela, según la cual el predio El Caimán debía restituirse al señor Ruiz Llano en el término de 48 horas, es obvio que aquella ningún daño causó, pues su obligación no era otra que la de acatar y dar cumplimiento a la citada decisión judicial.

Ahora, si algún daño hubo es claro que éste se originó en la decisión del juez de tutela, tanto que la Corte Constitucional la dejó sin efecto, en consideración a que la Alcaldía de Orocué, al iniciar un juicio policivo de lanzamiento, por ocupación de hecho, contra el señor Ruiz Llano, actuó dentro del marco de la ley, de modo que si la actora pretendía reclamar los perjuicios que dijo sufrir por la pérdida del disfrute y el usufructo del predio, durante el período comprendido entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009, debió demandar a la Rama Judicial, pero no lo hizo y, por ende, las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, pues el municipio accionado no se encuentra legitimado para comparecer a este juicio por los hechos acá imputados.

ii) Afectación de 15 hectáreas de marañón y de 3 hectáreas de caña de azúcar

La parte actora alegó que, con ocasión de la actuación –que calificó de irregular- del municipio de Orocué, sufrió la afectación de unos cultivos de

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

marañón y de caña de azúcar, acerca de lo cual es preciso acotar que, dado que aquella no acreditó que era la dueña del predio El Caimán, debió demostrar que era la propietaria de los citados cultivos, lo cual no ocurrió y, por lo mismo, carece de legitimación para demandar también por los daños que por este concepto dijo haber sufrido.

Además, no obra prueba alguna en el plenario que indique que la Alcaldía de Orocué fue la responsable de los daños alegados por la parte demandante, ya que –se insiste– su actuación se concretó a dar cumplimiento a una decisión del juez de tutela, quien declaró la nulidad de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho realizada el 21 de noviembre de 2007 y ordenó que el predio El Caimán fuera restituido al señor Ruiz Llano, quien ejerció la posesión del mismo entre el 22 de abril de 2008 y el 13 de febrero de 2009, período durante el cual se habrían causado los daños acá reclamados; sin embargo, la Rama Judicial no fue demandada.

iii) Pérdida y avería de varios bienes muebles y enseres que se encontraban en el citado inmueble

Según la demanda, el 13 de febrero de 2009, cuando Inversiones Los Cedros S.A. recuperó la propiedad del predio El Caimán, luego de que la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1104 el 6 de noviembre de 2008, revocó los fallos de tutela de primera y de segunda instancia que ordenaron restituir la posesión del inmueble al señor Ruiz Llano, se evidenciaron daños y la pérdida de varios bienes muebles y enseres que allí se encontraban.

Sobre el particular, cabe manifestar que, como lo sostuvo el Tribunal Administrativo de Casanare, si bien en las diligencias del 10 y del 22 de abril de 2008, en las que la Alcaldía de Orocué restituyó la posesión del predio El Caimán al señor Ruiz Llano en cumplimiento de las decisiones de tutela del 8 de febrero y del 1 de abril de 2008, Inversiones Los Cedros S.A. solicitó que se incorporaran a la diligencia varios inventarios de bienes muebles y enseres, de lo cual se corrió

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

traslado al citado señor, éste guardó silencio (folios 60 a 77, cuaderno 2) y lo consignado en tales inventarios no fue contrastado con los bienes que se encontraban en dicho predio; por consiguiente, no es posible establecer a ciencia cierta cuáles y cuántos de éstos se perdieron y cuántos y cuáles se averiaron.

Ahora, en el plenario obra un dictamen pericial que fue practicado en el proceso el 22 de febrero de 2010, según el cual los daños que se habrían causado a los muebles y enseres que se encontraban en la predio El Caimán ascendieron a \$1.300'278.546 (fol. 195, cdno. 1, fols. 198 a 283, cdno.2)¹²; sin embargo, aquél no cuenta con respaldo probatorio que justifique la cifra acabada de mencionar, a lo cual se suma que no es posible establecer a ciencia cierta cuándo habrían sido causados tales daños, ni que el responsable de los mismos sea la Alcaldía de Orocué, menos teniendo en cuenta que la única actuación de ésta consistió en restituir el bien al señor Ruiz Llano, en cumplimiento de una decisión del juez de tutela que ordenó que dicha diligencia se realizara en un término de 48 horas.

Con fundamento en lo antes expuesto, se confirmará la sentencia apelada, pero por las razones acá expuestas

2.4 Condena en costas

Teniendo en cuenta que no se dan los supuestos previstos por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, ya que no se demostró que alguna de las partes hubiera actuado temerariamente, la Sala se abstendrá de imponer costas.

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

FALLA:

¹² Mediante auto del 11 de marzo de 2010, el Tribunal corrió traslado del dictamen a las partes, pero éstas guardaron silencio (folios 198 y 199, cuaderno 1).

Expediente: 40.374
Actor: Inversiones Los Cedros S.A.

1. **CONFÍRMASE**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, la sentencia del 11 de noviembre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

2. **ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

3. Una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA