



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Expediente No. 41-001-23-33-000-2022-00054-01
Demandante: CENTRAL DE INVERSIONES CISA S.A.
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
Tema: Recurso de apelación en contra del auto que rechaza la demanda

Auto que resuelve¹

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la sociedad demandante, en contra del auto de 7 de junio de 2022, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Huila² adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, luego de lo cual dispuso su rechazo, al considerar que operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo del Huila el 18 de marzo de 2022, la **Central de Inversiones S.A. – CISA S.A.**, a través de apoderado judicial e invocando el ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, presentó demanda en contra de la **Superintendencia de Notariado y Registro** – en adelante **SNR**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

«[...] **PRIMERA:** Que se declare que es nula la inscripción del registro del certificado de tradición y libertad con matrícula inmobiliaria No. 200-109228 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, “ANOTACIÓN: Nro. 001 Fecha: 26-04-1933 Radicación: Doc. SENTENCIA DEL 1932-10-04 00:00:00 JDO 1 CIVIL DEL CTO DE NEIVA VALOR ACTO: \$100 ESPECIFICACIÓN: 150 ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN (MODO DE ADQUISICIÓN) PERSONAS QUE INTERVIENE EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)
DE: BAHAMON FELIZ
A: BAHAMON MOSQUERA MARÍA X
A: MOSQUERA CELIMO X”

SEGUNDA: Que en su lugar se reemplace dicha Anotación, estableciendo los porcentajes de adjudicación, como sigue a continuación:

DE: BAHAMON FELIZ
A: BAHAMON MOSQUERA MARÍA X 87.625%

¹ Expediente asignado por reparto el 14 de octubre de 2022

² Sala de decisión integrada por los magistrados Jorge Alirio Cortés Soto (ponente), Ramiro Aponte Pino y Enrique Dussán Cabrera.



Radicación: 41-001-23-33-000-2022-00054-01

Demandante: CISA S.A.

Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro

A: MOSQUERA CELIMO X 12.375%

TERCERA: Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes [...]».

II. La providencia apelada

2. El Tribunal Administrativo del Huila, mediante auto de 7 de junio de 2022 rechazó la demanda, con sustento en los siguientes argumentos:

«[...] La sociedad CENTRAL DE INVERSIONES S.A presentó a través de apoderado judicial, demanda mediante correo electrónico el 22 de marzo de 2022 contra la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE NEIVA, para que se declare la nulidad de la Anotación No. 001 de fecha 26/04/1933 contemplada en el certificado de tradición y libertad del predio con matrícula inmobiliaria No. 200-109228 y en su lugar se establezca los porcentajes de adjudicación de la sucesión.

Precisó el libelo que en la anotación No. 1 del mencionado predio se incurrió en un yerro al registrar la adjudicación del dominio en términos de pesos (\$87,625 a MARÍA BAHAMÓN DE MOSQUERA y \$12,375 a DOROTEA BAHAMÓN quien fue representada por su hijo CÉLIMO MOSQUERA, sobre un avalúo total del predio de \$100) y no de manera porcentual (87.625% y 13.375%, respectivamente), sin que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva hubiere accedido a corregirlo y que es titular de la cuota parte del citado CÉLIMO MOSQUERA.

Así las cosas, encuentra la Sala que el citado medio de control es de competencia de esta corporación conforme lo estableció el artículo 152-25 del CPACA con la modificación que le introdujo el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021 (“De todos los que se promuevan contra los actos de certificación o registro”) y por lo mismo es del caso ocuparse de resolver sobre su admisión.

Con tal fin, se tiene que hace bien la demanda en señalar que el acto enjuiciado es estirpe registral, de contenido particular y concreto que debe ser atacado por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138 del CPACA) y que sólo en forma excepcional cabe el de simple nulidad, en los precisos términos del artículo 137 Id, considerando que en este caso se da la eventualidad prevista en el numeral 3 de dicha disposición porque el acto de registro atacado afecta de manera grave el orden jurídico y la vida social, invade la esfera del interés general y afecta de manera grave el orden público, social o económico desbordando los límites del interés particular.

La Sala no comparte los planteamientos invocados por el libelista para sustentar la procedencia del medio de control de simple nulidad, porque en el numeral 1o del artículo 137 citado, se ha previsto que tal medio no es de recibo si “de la sentencia de nulidad que se produjere o se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero”, caso en el cual el parágrafo de dicha norma previó que:

“Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”.



Radicación: 41-001-23-33-000-2022-00054-01

Demandante: CISA S.A.

Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro

Siguiendo ese orden de ideas, como el hecho 12 de la demanda señaló que la actora es titular de un derecho de cuota en el mencionado predio y así lo acreditan la Resolución No. 124 de mayo 5 de 2011 donde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le adjudicó de manera gratuita dicho derecho y fue registrado en el folio inmobiliario (Documento 3 Samai), ello implica que la sentencia que acogiere la nulidad incoada, generaría un restablecimiento automático del derecho de dominio de la actora y por eso, a la demanda se le debe dar el curso de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Cumplido lo anterior, es del caso revisar si la demanda fue presentada en oportunidad y para el efecto el artículo 164-2-d del CPACA señaló que la nulidad y restablecimiento del derecho se debe presentar dentro de los 4 meses contados a partir del día siguientes a la notificación, comunicación, ejecución o publicación del acto administrativo y en este caso, el acto registral No. 1 que se ataca, fue inscrito el 26 de abril de 1933 en el folio inmobiliario anexado con la demanda (ver f. 116, documento 3 Samai) por manera que a la fecha de presentación de la demanda se había superado con creces el término para promover el medio de control y por eso hay lugar a rechazar la demanda [...]».

III.- El recurso de apelación

3. El apoderado judicial de la parte actora, inconforme con la anterior decisión, presentó recurso de apelación³, el cual se apoyó en los siguientes argumentos:

«[...] Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso 3º del Artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad.

En este punto es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio y por ello nada obstaría para deprecar y encausar pretensiones que recauden la situación registral al panorama adecuado de los hechos y negocios que se plasman en el folio de matrícula inmobiliaria. Aún a pesar de lo anterior y con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social, en el caso del certificado de tradición de los inmuebles.

Así pues, la acción de nulidad simple prevista en el artículo 137 del CPACA, sí fue prevista por el legislador como idónea y procedente para solicitar y obtener la nulidad de actos de registro, sin perjuicio de que en casos específicos ante la demostración de interés o derecho particular y concreto afectado, se pueda optar por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 138 del CPACA, dentro de la respectiva oportunidad. [...]».

³ Índice 2 Expediente digital Sede Electrónica SAMAI.



Radicación: 41-001-23-33-000-2022-00054-01

Demandante: CISA S.A.

Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro

4. El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia, mediante auto de 22 de septiembre de 2022, concedió el recurso de apelación y ordenó la remisión del expediente a esta Corporación.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

5. La **Central de Inversiones S.A. – CISA S.A.**, a través de apoderado judicial e invocando el ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, presentó demanda en contra de la **Superintendencia de Notariado y Registro**, con miras a que se declare la nulidad de la anotación No. 001 en el folio de matrícula inmobiliaria No. 200-109228 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, a través de la cual se inscribió la sentencia de 10 de abril de 1932, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de dicho municipio.

6. La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, mediante auto de 7 de junio de 2022, adecuó la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, luego de lo cual dispuso su rechazo, al considerar que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

7. El apoderado judicial de la sociedad demandante, interpuso recurso de apelación en contra de la providencia de 7 de junio de 2022, el cual fue concedido por la magistrada sustanciadora del proceso en primera instancia, a través de auto de 22 de septiembre del mismo año.

8. Como sustento del recurso interpuesto, el citado apoderado manifiesta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado, el medio de control de nulidad es el idóneo para deprecar la nulidad de actos de registro.

9. Para resolver, cabe poner de relieve que esta Sección, en providencia del 23 de septiembre de 2019, con ponencia de la Magistrada Nubia Margoth Peña Garzón, al referirse al medio de control procedente para estudiar la legalidad de los actos de carácter registral, precisó lo siguiente:

«[...] Lo primero que se destaca es que de conformidad con el artículo 137 del CPACA, los actos de registro son susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad. La citada disposición señala:

Artículo 137. Nulidad. [...] También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Conviene mencionar que la jurisprudencia de la Sección Primera ha sostenido que los actos de registro, aun cuando pueden tener efectos particulares relacionados con el derecho de dominio que, en principio, serían susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en la importancia del Registro Público Inmobiliario como instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces,



Radicación: 41-001-23-33-000-2022-00054-01

Demandante: CISA S.A.

Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro

contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, asunto este que se proyecta hacia la esfera del interés general.

Al respecto, la Sección, en sentencia de 3 de noviembre de 2011⁴, afirmó que:

«A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio. Aún a pesar de lo anterior y **con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad**, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social. Así las cosas, independientemente de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de carácter particular y concreto, la acción a incoar es la de nulidad.

El registro público inmobiliario, fue establecido en nuestro país como un mecanismo de protección jurídica del derecho de dominio y como un instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces, contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, tema que desborda, por razón de su impacto y trascendencia los simples límites del interés particular, proyectándose hacia la esfera del interés general, lo cual explica que el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, haya previsto la procedencia de la acción de nulidad en estos casos. En ese orden de ideas, cualquier anotación que se haga en los folios de matrícula inmobiliaria, puede llegar a producir un impacto en el orden público social o económico de la Nación».

La citada providencia concluyó que, frente al cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, el mismo legislador indicó que la acción procedente es de nulidad, independientemente de los efectos particulares que pudieren llegar a derivarse de la anulación del acto demandado [...]»⁵. (destaca la Sala)

10. Como puede apreciarse, el medio de control de nulidad efectivamente es el que resulta procedente para cuestionar la legalidad de las anotaciones que realizan las oficinas de registro de instrumentos públicos.

11. Cabe poner de relieve que, aun cuando el parágrafo del artículo 137 del CPACA dispone que si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, la misma se deberá tramitar conforme con las reglas del artículo 138 *ibidem*, lo cierto es que la jurisprudencia pacífica de esta Corporación ha señalado que, en tratándose de actos de registro de bienes inmuebles «[...] con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad [...]».

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, número único de radicación 23001 23 31 000 2005 00641 01, CP: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado: 11001-03-24-000-2018-00452-00, 23 de septiembre de 2019, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Actor: José Miguel Maldonado y Otros, Demandado: Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal.



Radicación: 41-001-23-33-000-2022-00054-01
Demandante: CISA S.A.
Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro

12. En este orden de ideas, aunque el demandante persiga con la nulidad del acto acusado un restablecimiento de su derecho subjetivo, lo cierto es que el medio de control procedente para tramitar el presente asunto es el de nulidad, de conformidad con la jurisprudencia antes citada.

13. Así las cosas, habrá de revocarse el auto de 7 de junio de 2022, por medio del cual la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila rechazó la demanda, luego de considerar que en el presente asunto operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control; en consecuencia, se dispondrá que el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia provea sobre la admisión de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejero Estado de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 7 de junio de 2022, proferido por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila, por medio del cual rechazó la demanda; en consecuencia, se dispondrá que el magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en primera instancia provea sobre la admisión de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme este proveído, por Secretaría, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado
Presidente
Salva voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Salva voto

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Conjuez