

ACTO DE REGISTRO - Control jurisdiccional: acción de nulidad / ACTO DE REGISTRO - Es susceptible de ser demandado en acción de nulidad / ACCIÓN DE SIMPLE NULIDAD - Es la adecuada para controvertir los actos de registro / ACCIÓN DE SIMPLE NULIDAD - Procede para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de registro independientemente de los efectos particulares que pudieren derivarse de su anulación

[L]os actos acusados, todos registrales, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en el aumento en la conformación e integración de la masa del pasivo que incluso se predica frente a una entidad que entró en liquidación como propietaria de los mentados bienes, cuyos contratos y actos fueron objeto de la actividad registral que la parte actora califica y glosa como irregular, por lo que se advierte la abstracción necesaria que se debe evidenciar de defensa del interés general superior de cara a la comunidad. Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. 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 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 o en aquellos derechos ínsitos en la dignidad humana y propios de los atributos de la personalidad, que se instrumentan en el registro civil de las personas e incluso en eventos como la labor registral de la cámara de comercio en materia societaria; o en el derecho agrario y en asuntos de baldíos o bienes de uso público. 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 viable que sea la de nulidad.

RECURSOS DE VÍA GUBERNATIVA- No los prevé el Decreto 1250 de 1970 frente a los actos de registro y anotación / ACTO DE REGISTRO - Es susceptible de demanda contencioso administrativa de manera directa

[E]l demandante bien habría podido demandar directamente la nulidad de los actos acusados, pues de acuerdo con la normativa especial contenida en el Decreto 1250 de 1970 no está contemplada, se itera, la posibilidad de interponer los recursos de reposición y la apelación en sede administrativa. Siendo este uno de los eventos en los que efectuado el acto registral, el interesado puede acudir en forma directa e inmediata a judicializar el acto ante la autoridad competente.

PROCESO DE REGISTRO DE UN TÍTULO O DOCUMENTO – Etapas / ANOTACIÓN PROHIBIDA EN FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA – No ocurrencia

Es menester advertir que en los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes objeto de estudio no se encuentra anotación alguna en la que se haya incurrido en

la prohibición presuntamente ordenada al momento de intervenir la cooperativa COOPFEBOR, razón por la que no se puede concluir que las anotaciones censuradas hayan incurrido en la causal de nulidad deprecada con cargo a la violación de norma superior. Para arribar a esta conclusión se tuvo en cuenta el material probatorio que obra en el expediente, del cual se destaca que los siguientes actos registrales no incurrieron en la anotación prohibida, como lo refiere y censura la parte actora. Y es que no podía acontecer de manera diferente, pues como se evidencia del comparativo de la fecha de instrumentación de las pruebas documentales que reposan en el acervo probatorio, los acuerdos negociales sobre los bienes inmuebles que la parte actora relaciona a partir de los folios de matrícula inmobiliaria y que menciona en el capítulo de hechos de antecedentes (numeral 1.2.), a saber: 50C-193813; 50C-12219; 50C-1211976; 50C-417484; 50C-95682; 50C-646125; 50C-254721; 50C-189821; y 50C-393315, registran contratos de compraventa que se encuentran aditados los días 3 y 4 de febrero de 2003, fechas anteriores a la intervención por parte del ente de control, que conforme lo narra el actor y se encuentra probado a folio 61 a 72 del cuaderno 1, se contiene en la Resolución 104 fechada el 20 de febrero de 2003 e, incluso, la comunicación N° DLF 6000-681/2003, que menciona el actor, por la cual el Superintendente del ramo envió la decisión de intervención y orden de toma de posesión a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá y, que en efecto reposa a folio 61 del mismo cuaderno, aconteció el 21 de febrero de 2003, fechas posteriores a las compraventas que se registraron en el certificado de matrícula inmobiliaria y que se acusan por el actor como registros de anotación prohibida,

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 84 / DECRETO 1250 DE 1970

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00408-01

Actor: JOSÉ ORLANDO HENAO ORTIZ

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Referencia: Nulidad Fallo – Segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación que interpuso la parte actora contra la sentencia de 19 de noviembre de 2012, por la cual la Sección Primera, Subsección “C”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa, inepta demanda [por indebida escogencia de la acción] y falta

de agotamiento de vía gubernativa, propuestas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El señor Guillermo de Jesús Parra Jaramillo actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del CCA, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹, para que accediera a las siguientes pretensiones:

“1.1. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-193813, y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 12 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04- 02-2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR A CTO. \$9.320.000.00.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN) PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica persona que figura como titular de derechos reales de dominio) DE: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A: SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S A -OLÍMPICA S.A.

1.2. Además, es ilegal este registro por cuanto se estableció un precio de venta por la suma de nueve mil trescientos veinte millones de pesos MCTE (\$9.320.000.000.00), cuando el valor del inmueble según la anotación anterior número once (11) corresponde a sesenta y tres millones seiscientos mil pesos MCTE (\$63.600.000.00), saliéndose de todo contexto comercial, desconociendo los motivos por la cual registraron un monto tan elevado.

1.3. En la anotación número 12 de este numeral 1, NO APARECE REGISTRADA LA PERSONA NATURAL que la otorga, y quien fungía para ese momento como representante legal de "COOPFEBOR", en toma de posesión para ser administrada, por decisión de la Superintendencia de Economía Solidaria, mediante Resolución número 0104 de febrero 20 de 2003, donde se designa como agente especial al señor JOSÉ FERNANDO LONDOÑO TRUJILLO.

2. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-12219 y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 26 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04-2-2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000.0000.00. ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica persona que figura coma titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A. SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)²

¹ Radicada el 20 de octubre de 2008 (folios 1 a 17 del cuaderno N° 1 del expediente).

² Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

3. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C- 1211976 y que contiene la siguiente: 'ANOTACIÓN: N° 4 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693, Doc: ESCRITURA 189 del: 04-02- 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO: \$ 9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN) PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X indica persona que figura como titular de derechos reales de dominio) DE : FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A: SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)'³
4. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C- 417484 y que contiene la siguiente: "ANOTACION: N° 7 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc.: ESCRITURA 189 del 04-02- 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000,000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S A - OLÍMPICA S.A. (...)'⁴
5. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C- 95682, y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 9 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del.' 04-02- J 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN), PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA S.A. SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)'⁵
6. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-646125, y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 7 Fecha: 26 -02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04-02- 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRAVENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A. SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA - OLÍMPICA S.A. (...)'⁶
7. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-254721, y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 6 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04-02- 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRA VENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL

³ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

⁴ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

⁵ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

⁶ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

*ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio)
De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS
OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)⁷*

8. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición de libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-189821, y que contiene la siguiente. "ANOTACIÓN N° 7 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04-02- 2003 NOTARÍA 39 de BOGOTÁ VALOR ACTO. \$9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRAVENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A: SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)⁸

9. Que es nula la inscripción del registro del certificado y tradición y libertad con matrícula inmobiliaria N° 50C-393315, y que contiene la siguiente: "ANOTACIÓN: N° 17 Fecha: 26-02-2003 Radicación: 2003-17693 Doc: ESCRITURA 189 del: 04- 02-2003 NOTARIA 39 de BOGOTA VALOR ACTO. \$9.320.000.000.00 ESPECIFICACIÓN: 0125 COMPRAVENTA (MODO DE ADQUISICIÓN). PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (La X- indica que figura como titular de derechos reales de dominio) De: FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA A SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. - OLÍMPICA S.A. (...)⁹¹⁰.

1.2. Los hechos

Indicó que la Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante Resolución N° 104 de 20 de febrero de la 2003, intervino a la Cooperativa COOPFEBOR, ordenando la toma de posesión y constituyendo un patrimonio social, colectivo y solidario de quienes ostentaban la calidad de asociados; adicionalmente designó como representante legal de dicho patrimonio al señor José Fernando Londoño Trujillo.

Sostuvo que en la mencionada resolución se advirtió la necesidad de prevenir a los registradores de abstenerse de realizar anotaciones que afectaran el dominio de los bienes pertenecientes al patrimonio de la Cooperativa intervenida, razón por la que mediante comunicado N° DLF 6000-681/2003 de 21 de febrero de 2003 la Superintendente de

⁷ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

⁸ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

⁹ Pretensiones similares a las contenidas en los numerales 1.2 y 1.3 se realizaron respecto de este acto administrativo.

¹⁰ Folios 376 a 380 del cuaderno número 1 del expediente.

Economía Solidaria envió la decisión en comento a la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá.

Señaló que con desatención a la anterior prevención el funcionario Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá no realizó el registro o la anotación relativa a la prohibición de enajenar los bienes inmuebles que pertenecían al patrimonio de la Cooperativa intervenida, y procedió a registrar la compraventa de los inmuebles identificados con folios de matrículas inmobiliarias números: **I)** 50C-193813; **II)** 50C-12219; **III)** 50C-1211976; **IV)** 50C-417484; **V)** 50C-95682; **VI)** 50C-646125; **VII)** 50C-254721; **VIII)** 50C-189821; y **IX)** 50C-393315.

Aseguró que los precios de venta de los inmuebles relacionados excedían el precio que registraba la anotación anterior, en ocho de los nueve casos, porque en uno de ellos no aparecía precio anterior; saliéndose de todo contexto comercial que un comprador pagara por el inmueble, en forma inexplicable, una suma tan elevada.

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación

Constitución Política artículos 2, 6, 58, 83 y 90.

Ley 79 de 1988¹¹.

Ley 454 de 1998¹².

Ley 510 de 1999¹³.

Decreto 1260 de 1970¹⁴.

Decreto 663 de 1993¹⁵.

¹¹ "Por la cual se actualiza la Legislación Cooperativa".

¹² "Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones".

¹³ "Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades".

¹⁴ "Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas".

¹⁵ "Por el cual se aprueban los Estatutos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom".

Decreto 756 de 2000¹⁶.

Decreto 2418 de 1999¹⁷.

Decreto 186 de 2004¹⁸.

La parte actora en el concepto de violación planteó dos aristas en las censuras, a saber: **I)** aseguró que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá, tenía la obligación legal y constitucional de realizar la anotación de la medida cautelar decretada en la toma de posesión, en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria propiedad de COOPFEBOR, relativa a la prohibición de realizar actos de registro que versaran sobre enajenación sobre cualquiera de los inmuebles aludidos.

Sostuvo que lo anterior se tradujo en la violación a principios y derechos de rango constitucional, entre otros, pues al realizar las anotaciones censuradas se afectaron los intereses patrimoniales de los asociados de la intervenida COOPFEBOR.

Y por otra parte, **II)** aseguró que las funciones del agente especial, designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria para la toma de posesión de la cooperativa intervenida, se limitaban a administrar los bienes sociales, en ningún momento a disponer de ellos, mediante actos de enajenación, pues para tal evento requería contar con la autorización expresa del Superintendente.

II. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

2.1. Contestación de la demanda

La superintendencia de Notariado y Registro, a través de apoderado judicial, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y presentó las siguientes excepciones: **I)** existencia de inepta demanda; **II)** indebida escogencia de la acción; **III)** falta de legitimación en la causa por activa; y **IV)** falta de agotamiento de la vía gubernativa¹⁹ de conformidad con los siguientes argumentos:

¹⁶ “Por el cual se determinan reglas especiales para el procedimiento aplicable a la toma de posesión de las cooperativas financieras, cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito”.

¹⁷ “Por el cual se determina el procedimiento aplicable a las liquidaciones de entidades financieras”.

¹⁸ “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

¹⁹ Folios 197 a 206 del cuaderno N° 1 del expediente.

Aseguró que con el registro de la Escritura N° 189 de 4 de febrero de 2003 de la Notaría 39 de Bogotá, no se desconoció el contenido del Decreto Ley 1250 de 1970 por cuanto *“si una medida no se encuentra registrada no produce efecto alguno”*; para ello señaló que los hechos planteados por el demandante no fueron puestos en conocimiento de la entidad demandada, en tanto la medida invocada, esto es, la relativa a la prohibición de enajenar los bienes inmuebles de la Cooperativa intervenida no se encontraba registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, de allí que su actuar no sea contrario a derecho.

Destacó la naturaleza de los actos acusados, para señalar que son de carácter particular y concreto por lo que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de simple nulidad, empleada por el demandante.

Señaló que el demandante invoca la calidad de acreedor de COOPFEBOR afirmación que carece de sustento probatorio, por lo que al tratarse de una demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no es de recibo deprecar la nulidad del acto por quien a todas luces carece de legitimación por activa.

Arguyó que, de conformidad con el artículo 135 del CCA, en tratándose de nulidad y restablecimiento del derecho, debe agotarse la vía gubernativa respecto de los actos administrativos enjuiciados, situación que no puede ser acreditada por el demandante.

2.2. Providencias proferidas en primera instancia.

A través de providencia de fecha 27 de mayo de 2010²⁰, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, a través del cual se decretaron y negaron algunas pruebas dentro del proceso.

La anterior providencia fue suscrita por los Magistrados Ayda Vides Paba, Fredy Ibarra Martínez y **Carlos Enrique Moreno Rubio**.

III. LA SENTENCIA APELADA

²⁰ Folios 260 a 262 del cuaderno N° 1 del expediente.

El *a quo* en sentencia de 19 de noviembre de 2012²¹, se pronunció en el siguiente sentido literal:

“PRIMERO: DECLÁRASE probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa, inepta demanda y falta de agotamiento de la vía gubernativa propuesta por la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE INHIBIDA para fallar sobre el fondo de la demandada.

TERCERO. ABSTÉNGASE de condenar en costas en esta instancia.

CUARTO. DEVUÉLVASE a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hubiere lugar a ello.

QUINTO. En firme esta providencia ARCHÍVESE la presente actuación”.

Los fundamentos de la decisión, en síntesis, fueron los siguientes:

Indicó que dada la naturaleza de los actos administrativos acusados, es decir, que al ser de carácter particular y concreto debieron censurarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; para ello señaló que si bien el artículo 84 del CCA consagra que los actos de certificación y registro pueden demandarse en simple nulidad, cuando se busque en forma exclusiva la protección del ordenamiento jurídico, cuando se derive un restablecimiento automático, a favor del demandante o de un tercero, se deberá ejercer la acción de que trata el artículo 85 ib.

Afirmó que estas dos acciones no pueden ejercerse en forma conjunta, pese a que correspondan al mismo juez y se tramiten por el mismo procedimiento, comoquiera que presentan titulares, naturaleza y finalidades distintas, lo que las hace excluyentes entre sí.

En el plenario se evidencia que el Agente Especial de COOPFEBOR certificó que el demandante se encuentra reconocido como acreedor de la mencionada entidad; sin embargo, no se ha presentado a reclamar los valores que por capital e intereses le deben ser entregados en los términos del acuerdo de acreedores.

Sostuvo que el actor no demostró que su derecho a perseguir el pago oportuno de tal acreencia haya sido lesionado por el acto de registro

²¹ Folios 375 a 400 del cuaderno N° 1.

demandado, razón por la que carece de legitimación en la causa por activa para atacar su legalidad.

Agregó que la parte actora no solo no agotó la vía gubernativa, sino que pretendió revivir el término de caducidad de una eventual acción de nulidad y restablecimiento del derecho, valiéndose de la acción de nulidad de que trata el artículo 84 del CCA.

IV. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora solicitó revocar sentencia de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda²² de conformidad con los siguientes argumentos:

Señaló que el Tribunal incurrió en error al concluir que la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho, con lo cual desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-426/02) que señaló que contra los actos de registro procede la acción de simple nulidad, cuando la pretensión es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto.

Indicó que la demanda fue admitida y tramitada en ejercicio de la acción de nulidad del artículo 84 del CCA, destacando que la misma fue objeto de inadmisión y corrección que permitió fuera admitida con posterioridad, razón por la que no puede proferirse un fallo inhibitorio al colegir, al momento de proferir sentencia, que la acción procedente es la del 85 ib., toda vez que lo anterior comporta el quebrantamiento a principios y derechos de rango constitucional, dentro de los que destacó el acceso a la administración de justicia.

Sobre el fondo del asunto la Sala observa que el numeral 7.1 del recurso de apelación intitulado “problema jurídico” indicó que no sólo existía prohibición para la venta de los inmuebles, sino que en ningún momento se levantó, se decretó y registró tal prohibición (véase folio 419), y posteriormente, a folio 421 reitera el argumento de la demanda sobre la limitación de disponer de los bienes de la cooperativa COOPFEBOR por parte del agente especial designado por la Superintendencia de Economía Solidaria (véase folio 422).

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

²² Folios 408 a 425 de este cuaderno.

5.1.- La Superintendencia de Notariado y Registro, a través de apoderada judicial, solicitó mantener incólume la sentencia proferida por el *a quo* para lo cual reiteró en líneas generales los argumentos expuestos en su escrito de contestación de demanda, y señaló la evolución jurisprudencial de la teoría de los móviles y finalidades²³.

5.2.- La parte actora, reiteró en líneas generales los argumentos expuestos en su escrito de demanda y en el recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia²⁴.

VI. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, de conformidad con el artículo 129 numeral 1º del CCA y, en cumplimiento al Acuerdo N° 357 de 5 de diciembre de 2017 celebrado entre las Secciones Quinta y Primera ante la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta de la Corporación es competente para proferir la decisión de segunda instancia en el proceso de la referencia, en tanto ha sido remitido dentro del acuerdo de descongestión por la Sección Primera.

7.2. Cuestión previa

Del impedimento manifestado por el Consejero de Estado, Carlos Enrique Moreno Rubio

El doctor Moreno Rubio manifestó impedimento²⁵ para resolver el asunto de autos por haber participado en el trámite de instancia, al haber hecho parte de la Sala de decisión que profirió el auto²⁷ de

²³ Folios 8 a 14 de este cuaderno.

²⁴ Folios 16 a 47 de este cuaderno.

²⁵ Folio 39 de este cuaderno.

mayo de 2010, por medio del cual se decretaron y negaron algunas pruebas dentro del proceso de la referencia.

El Consejero, entonces, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso -anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

La Sala aceptó su impedimento y lo separó del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, ya que, de conformidad con el alcance de la misma, esta se configura por «*Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente*».

7.3. Problema jurídico

Observa la Sala que el problema jurídico, de conformidad con los argumentos del recurso de apelación, gira en torno a dilucidar si era procedente declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa, inepta demanda por indebida escogencia de la acción y falta de agotamiento de la vía gubernativa y, en consecuencia, proferir fallo inhibitorio, en caso afirmativo se confirmará la sentencia apelada, y en caso negativo se procederá a revocarla, para en su lugar realizar el pronunciamiento que proceda en derecho.

Para solucionar el anterior problema la Sala abordará los siguientes derroteros: **I)** medio de control procedente para censurar los actos demandados; junto con la necesidad de agotamiento de la vía gubernativa y legitimación en la causa por activa del actor; y **II)** caso concreto.

7.2.1. Acción procedente para censurar los actos acusados

El recurrente indica que el Tribunal acudió a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente a lo decidido en sentencia C-426/02, para señalar que contra los actos de contenido particular procede la acción de nulidad. En sentir del actor se desconoce la interpretación que en aquella oportunidad realizara la Corte respecto de la procedencia de la acción de nulidad frente a este tipo de actos y es que, a su juicio, siempre que se busque el control en abstracto de la legalidad, de cara al

acto demandado, es procedente la acción de nulidad, como ocurre en el asunto objeto de estudio.

Al respecto, vale la pena señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que dependiendo de las particularidades de cada caso será procedente la acción de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual recurre a la teoría de los motivos y finalidades.

Postura que en forma alguna puede entenderse como contraria a la señalada por la Corte Constitucional, en la sentencia invocada por el demandante, pues claramente en los casos en los que se demande la legalidad en abstracto de un acto y en el que se advierta que de la eventual declaratoria de nulidad no se desprende un restablecimiento automático de derecho a favor del demandante o de un tercero, se procederá a tramitar dicha demanda en ejercicio de la acción de nulidad de que trata el artículo 84 del CCA.

Sin embargo, esta Sala de decisión advierte que en aplicación de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 84 del CCA, los actos de registro son susceptibles de ser controvertidos a través de la acción de nulidad

Artículo 84° Acción 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.** (Negrillas y subrayas de la Sala).

Al respecto, la jurisprudencia de la Corporación ha acudido al criterio de regulación legal para precisar que, bajo el ejercicio de su potestad normativa, el Legislador ha contemplado expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos actos administrativos de carácter particular pueden afectar gravemente el orden jurídico y la vida social, razones por las cuales consagra la posibilidad de

impugnarlos judicialmente por vía de la acción de nulidad; referenciando para ello los casos de las cartas de naturaleza y los de marcas, a los cuales se puede agregar hoy el caso de la acción de nulidad ambiental a la que se refiere la Ley 99 de 1993.

*“En igual forma, la Sección Primera de la Corporación y posteriormente la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo han coincidido en que la doctrina de los motivos y finalidades también encuentra una opción extensiva para la procedencia de la acción de Nulidad contra Actos Administrativos de carácter Particular **“...a pesar de que ello no hubiera sido expresamente previsto en la ley...”**, cuando del asunto regulado por aquél se identifique la existencia de un vicio que por su magnitud y trascendencia desborde los límites del interés particular y el control de legalidad en abstracto, para invadir la esfera del interés general y producir una grave afectación del orden público social o económico, eventos en los cuales de todas maneras deberá vincularse a las personas directamente afectadas con la decisión que pudiera adoptarse.*

En este caso se observa que el planteamiento adoptado no sólo se sustrae de los criterios anteriores, sino que se sustenta en los graves y nocivos impactos que se generan con la decisión contenida en el Acto Administrativo Particular, efectos cuya magnitud es de una trascendencia tal que atenta contra los superiores postulados del orden público de la Nación, sin que aquellos puedan confundirse con el interés general propio que implícitamente acompaña a toda decisión de una autoridad pública”²⁶.

Así las cosas, descendiendo a las particularidades del asunto *sub examine*, tal y como lo ha señalado la Sección Primera en otras oportunidades²⁷, los actos acusados, todos registrales, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en el aumento en la conformación e integración de la masa del pasivo que incluso se predica frente a una entidad que entró en liquidación como propietaria de los mentados bienes, cuyos contratos y actos fueron objeto de la actividad registral que la parte actora califica y glosa como irregular, por lo que se advierte la abstracción necesaria que se debe evidenciar de defensa del interés general superior de cara a la comunidad.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan

²⁶ Sentencia del 3 de noviembre de 2011. M.P. Rafael E. Ostau de la Font Pianeta. Rad.: 2005 00641 01. Demandante: Cecilia del Socorro Encinales León.

²⁷ *Ibidem*.

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 nulidad²⁸, 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 o en aquellos derechos ínsitos en la dignidad humana y propios de los atributos de la personalidad, que se instrumentan en el registro civil de las personas e incluso en eventos como la labor registral de la cámara de comercio en materia societaria; o en el derecho agrario y en asuntos de baldíos o bienes de uso público.

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 viable que sea la de nulidad.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala considera necesario revocar el fallo censurado, al concluir que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca actuó en forma equivocada al indicar que la acción procedente para quebrar la presunción de legalidad de los actos acusados era la de nulidad y restablecimiento del derecho y, en esa medida, incurrió en error al declarar probadas las excepciones de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, por cuanto nada obstaba, conforme a lo dicho anteladamente, para que la *causa petendi* se hubiera encausado en la acción de simple nulidad.

7.2.2. El caso concreto.

²⁸ Sentencia proferida por la Sección tercera del Consejo de Estado el 9 de septiembre de 2015. M.P.: Hernán Andrade Rincón. Demandante: Mario José Montero Sánchez Y Otros. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro.

Siguiendo el orden trazado para resolver el problema jurídico la Sala procederá a analizar el caso concreto, advirtiendo desde ya que en la parte resolutive se dispondrá revocar la sentencia apelada en tanto declaró probadas las excepciones de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, falta de legitimación en la causa por activa y falta de agotamiento de la vía gubernativa.

Ello por cuanto conforme al artículo 357 del CPC, se hace necesario e indispensable modificar la decisión a partir del predicamento de que la acción adecuada si era la de simple nulidad, toda vez que la Sección Quinta como juez *ad quem* encuentra que no es predicable la falta de legitimación en la causa por activa, dada la legitimación universal que caracteriza la acción pública, calificación que se predica de la nulidad simple.

Ahora bien, en cuanto al agotamiento de la vía gubernativa respecto de actos de registro, gobernados por el Decreto 1250 de 1970, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado lo siguiente:

“Para los fines del presente proceso, ha de tenerse en cuenta que ninguna de las disposiciones del Decreto 1250 de 1970 contempla la posibilidad de interponer recursos de vía gubernativa contra los actos de registro y anotación.

En ese orden de ideas ha de entenderse que para poder impetrar una acción de tal naturaleza, no es preciso agotar previamente la vía gubernativa, esto es, interponer los recursos de reposición y apelación regulados por los artículos 50 y siguientes del C.C.A., como equivocadamente lo entiende el representante de la Procuraduría”²⁹.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, resulta claro que el demandante bien habría podido demandar directamente la nulidad de los actos acusados, pues de acuerdo con la normativa especial contenida en el Decreto 1250 de 1970 no está contemplada, se itera, la posibilidad de interponer los recursos de reposición y la apelación en sede administrativa. Siendo este uno de los eventos en los que efectuado el acto registral, el interesado puede acudir en forma directa e inmediata a judicializar el acto ante la autoridad competente.

De conformidad con lo anterior, la Sala procederá a analizar el asunto de la referencia a la luz de los argumentos del demandante, es decir,

²⁹ Sentencia del 7 de octubre de 2010. M.P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Rad.: 2004 00300 01. Actor: Inversiones, Construcciones y Administraciones S.A.

establecer si los actos de registro demandados son susceptibles de ser declarados nulos por cuanto la entidad demandada: **I)** omitió realizar la anotación, relativa a la prohibición de registrar forzada (remate), en los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes objeto de estudio; y **II)** las funciones del agente especial, designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria para la toma de posesión de la cooperativa intervenida COOPFEBOR, se limitaban a administrar los bienes sociales, en ningún momento a disponer de ellos, mediante actos de enajenación.

Al respecto se considera necesario recordar que, de conformidad con el Decreto 1250 de 1970 si una medida no se encuentra registrada no produce efecto alguno conforme las voces de los artículos 43 y 44 *ib*, para lo cual se requiere acudir al tenor literal de los siguientes artículos de dicho cuerpo normativo, que era el vigente al momento del registro³⁰.

“Artículo 22°. El proceso de registro de un título o documento, se compone de la radicación, la calificación, la inscripción y la constancia de haberse ejecutado ésta, y deberá cumplirse dentro del término de tres días hábiles.

(...)

Artículo 30°. Con las anotaciones en la forma indicada en el presente Capítulo se considera realizado para todos los efectos legales el registro de instrumentos.

Artículo 31°. Para la inscripción de autos de embargo, demandas civiles, decretos de separación de patrimonio, de posesión provisoria, definitiva o efectiva, prohibiciones, y en general, de actos jurisdiccionales que versen sobre inmuebles determinados, la medida judicial individualizará los bienes y las personas, de modo de facilitar el registro y evitar toda confusión.

(...)

Artículo 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.

Artículo 44°. Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél”.

Es menester advertir que en los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes objeto de estudio no se encuentra anotación alguna en la que

³⁰ Decreto derogado por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012.

se haya incurrido en la prohibición presuntamente ordenada al momento de intervenir la cooperativa COOPFEBOR, razón por la que no se puede concluir que las anotaciones censuradas hayan incurrido en la causal de nulidad deprecada con cargo a la violación de norma superior.

Para arribar a esta conclusión se tuvo en cuenta el material probatorio que obra en el expediente, del cual se destaca que los siguientes actos registrales no incurrieron en la anotación prohibida, como lo refiere y censura la parte actora.

Y es que no podía acontecer de manera diferente, pues como se evidencia del comparativo de la fecha de instrumentación de las pruebas documentales que reposan en el acervo probatorio, los acuerdos negociales sobre los bienes inmuebles que la parte actora relaciona a partir de los folios de matrícula inmobiliaria y que menciona en el capítulo de hechos de antecedentes (numeral 1.2.), a saber: 50C-193813; 50C-12219; 50C-1211976; 50C-417484; 50C-95682; 50C-646125; 50C-254721; 50C-189821; y 50C-393315, registran contratos de compraventa que se encuentran adiados los días **3 y 4 de febrero de 2003**, fechas anteriores a la intervención por parte del ente de control, que conforme lo narra el actor y se encuentra probado a folio 61 a 72 del cuaderno 1, se contiene en la Resolución 104 fechada el **20 de febrero de 2003** e, incluso, la comunicación N° DLF 6000-681/2003, que menciona el actor, por la cual el Superintendente del ramo envió la decisión de intervención y orden de toma de posesión a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá y, que en efecto reposa a folio 61 del mismo cuaderno, aconteció el **21 de febrero de 2003**, fechas posteriores a las compraventas que se registraron en el certificado de matrícula inmobiliaria y que se acusan por el actor como registros de anotación prohibida, como se observa a continuación:

En efecto, las pruebas documentales son dicentes en la cronología de lo acontecido:

- El folio de matrícula inmobiliaria N° **50C-193813**³¹ en el que se observa que entre las anotaciones 11 y 12, referentes a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y

³¹ Folios 22 a 25 del cuaderno N° 1 del expediente.

DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., y cuyo negocio subyacente se encuentra protocolizado en la escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.

- El folio de matrícula inmobiliaria N° **50C-12219**³² en el que se observa que entre las anotaciones 25 y 26 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., de origen en la escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C- 1211976**³³ en el que se observa que entre las anotaciones 3 y 4 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., acuerdo de voluntades contenido en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-417484**³⁴ en el que se observa que entre las anotaciones 6 y 7 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-95682**³⁵ en el que se observa que entre las anotaciones 8 y 9 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-646125**³⁶ en el que se observa que entre las anotaciones 6 y que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD

³² Folios 26 a 30 del cuaderno N° 1 del expediente.

³³ Folios 31 a 33 del cuaderno N° del expediente.

³⁴ Folios 34 a 36 del cuaderno N° del expediente.

³⁵ Folios 37 a 39 del cuaderno N° 1 del expediente.

³⁶ Folios 40 a 42 del cuaderno N° 1 del expediente.

COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.

- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-254721**³⁷ en el que se observa que entre las anotaciones 5 y 6 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-189821**³⁸ en el que se observa que entre las anotaciones 7 y 8 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.
- El folio de matrícula inmobiliaria **50C-393315**³⁹ en el que se observa que entre las anotaciones 16 y 17 que hacen referencia a la compraventa del inmueble por parte de FEBOR ENTIDAD COOPERATIVA a la sociedad SUPERTIENDAS Y DROGUERÍAS OLÍMPICA S.A. – OLÍMPICA S.A., contrato instrumentado en escritura pública N° 189 del 4 de febrero de 2003 de la Notaria 39 del Circulo de Bogotá.

Por lo que la Sala itera que la imputación fáctica que el actor atribuye a la accionada y que califica de anotaciones prohibidas por haber inobservado el registro de aquella que contenía la intervención del ente cooperativo y que conllevaba la sustracción de los bienes para ser negociados, no corresponden a la realidad del periplo registral dentro del marco que esbozó la parte actora.

Lo anterior en cuanto a la supuesta afectación de anotaciones que afectaron los intereses patrimoniales de los asociados a la intervenida COOPFEBOR.

³⁷ Folios 43 a 45 del cuaderno N° 1 del expediente.

³⁸ Folios 46 a 48 del cuaderno N° del expediente.

³⁹ Folios 49 a 52 del cuaderno N° 1 del expediente.

En aras de hacer claridad, resta referirse brevemente, a un aspecto que abordó la parte actora para indicar que escapa a la naturaleza de los actos censurados, como a la de la entidad demandada por ser tan solo la autoridad registral, el cargo relativo a que dentro las facultades del agente especial, designado por la Superintendencia de la Economía Solidaria para la toma de posesión de la cooperativa intervenida, no le era viable realizar actos de enajenación, pues su función se limitaba a administrar los bienes sociales.

Lo anterior por cuanto los actos registrales al ser analizados en su legalidad, desde la óptica de Juez de la nulidad, no tiene dentro de sus competencias la evaluación, calificación o análisis sobre validez de los negocios subyacentes que son registrados, pues ellos tienen sus propias autoridades jurisdiccionales y sus propias acciones, presupuestos, requisitos, principios, prescripciones y caducidades, que escapan a la órbita del operador que juzga la actividad registral en su arista del acto administrativo registral.

En ese orden de ideas, al encontrar que las censuras señaladas por el demandante no se predicán de los actos acusados no puede realizarse un pronunciamiento de su legalidad diferente al denegatorio de las pretensiones de la demanda de la referencia.

Por lo anterior, la Sala concluye que deben denegarse las pretensiones de la demanda toda vez que no existe soporte material probatorio que dé cuenta que el actuar de la entidad demandada, al realizar las anotaciones objeto de censura, no se encuentran ajustadas a derecho.

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

F A L L A:

PRIMERO.- Aceptar el impedimento manifestado por el Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sección Primera, Subsección "C" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de fecha 19 de noviembre de 2012, mediante la cual se declararon probadas las excepciones de inepta demanda por indebida escogencia de la acción, falta de legitimación en la causa por activa y falta de agotamiento de la vía gubernativa, por las razones expuestas en la parte considerativa.

TERCERO.- DENEGAR las pretensiones de la demanda.

CUARTA.- DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez quede en ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

ACLARACIÓN DE VOTO DE ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00408-01

Actor: JOSÉ ORLANDO HENAO ORTIZ

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Referencia: Simple nulidad

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Sección, me permito exponer las razones por las cuales suscribo la providencia del vocativo de la referencia con aclaración de voto.

1. El demandante presentó acción de simple nulidad contra la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de dejar sin efectos las anotaciones efectuadas por la Oficina de Instrumentos Públicos – Zona Centro de Bogotá, contenidas en varios folios de matrícula inmobiliaria, relativas a la venta bienes que hizo la Cooperativa Coopfebor a Supertiendas y Droguerías Olímpica S.A. - Olímpica S.A.

Lo anterior, en atención a que las ventas supuestamente fueron registradas a pesar que la Superintendencia de la Economía Solidaria, mediante la Resolución N° 104 de 20 de febrero de la 2003, al tomar posesión de la mencionada cooperativa, como medida cautelar previno a los registradores de instrumentos públicos de abstenerse de realizar anotaciones que afectaran el dominio de bienes de COOPFEBOR.

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C declaró probada las excepciones de (i) falta de legitimación en la causa por activa, (ii) inepta demanda y (iii) falta de agotamiento de la vía gubernativa propuesta por la parte demandada.

Indicó que dada la naturaleza de los actos administrativos acusados, es decir, de carácter particular y concreto, debieron censurarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho; para ello señaló que si bien el artículo 84 del C.C.A. señala que los actos de certificación y registro pueden demandarse en simple nulidad cuando se busque en forma exclusiva la protección del ordenamiento jurídico, en el evento que se derive un restablecimiento automático, a favor del demandante o de un tercero, se deberá ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Señaló que el Agente Especial de COOPFEBOR certificó que el demandante se encuentra reconocido como acreedor de la mencionada entidad, sin embargo, no se ha presentado a reclamar los valores por capital e intereses que le deben ser entregados en los términos del acuerdo de acreedores.

Sostuvo que el actor no demostró que su derecho a perseguir el pago oportuno de tal acreencia haya sido lesionado por el acto de registro

demandado, razón por la que carece de legitimación en la causa por activa para atacar su legalidad.

Agregó que la parte actora no solo no agotó la vía gubernativa, sino que pese a haber intentado la acción de nulidad de que trata el artículo 84 del CCA, pretendió revivir el término de caducidad de una eventual acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. Mediante la providencia que suscribo con aclaración de voto, se revocó el fallo de primera instancia para en su lugar negar las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

3.1. Se estimó que la acción de simple nulidad es procedente, a pesar que los actos acusados sean particulares y concretos, en atención a que su naturaleza registral permite aplicar el último inciso del artículo 84 del C.C.A. que reza:

***Artículo 84° Acción 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.** (Negrillas y subrayas de la Sala).*

3.2. Se equivocó el *A quo* al exigir el agotamiento de la vía gubernativa frente a los actos demandados, pues en la normativa especial contenida en el Decreto 1250 de 1970, no está contemplada la posibilidad de interponer los recursos de reposición y apelación en sede administrativa. Siendo este uno de los eventos en los que proferido el acto registral, el interesado puede acudir en forma directa e inmediata a cuestionar judicialmente la decisión ante la autoridad competente.

3.3. Se advierte que en los folios de matrícula inmobiliaria de los bienes objeto de estudio no se encuentra anotación alguna en la que se haya incurrido en la prohibición presuntamente ordenada al momento de intervenir la cooperativa COOPFEBOR, razón por la que no se puede concluir que las anotaciones censuradas hayan incurrido en la causal de nulidad deprecada con cargo a la violación de norma superior.

Además se observa, que los contratos de compraventa que fueron registrados, se encuentran adidos los días 3 y 4 de febrero de 2003, fechas anteriores a la intervención por parte del ente de control (del 20 de febrero de 2003), lo que desvirtúa el alegato construido sobre la imposibilidad del registro de las ventas con ocasión de la intervención de COOPFEBOR.

4. No obstante compartir la decisión y buena parte de su motivación, estimo que el fallo debió realizar algunas precisiones sobre los siguientes asuntos:

- Los términos generales en los que se planteó la procedibilidad de la acción de simple nulidad contra actos de registro.
- Las consideraciones que se efectuaron sobre la no exigencia de agotar la vía gubernativa en esta oportunidad.

4.1. Frente al primer asunto, considero que a partir de las siguientes consideraciones se planteó de manera general y casi absoluta que la acción procedente para controvertir los actos de registro es la de simple nulidad:

“Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. 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 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 nulidad⁴⁰, 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 o en aquellos derechos ínsitos en la dignidad humana y propios de los atributos de la personalidad, que se instrumentan en el registro civil de las personas e incluso en eventos como la labor registral de la cámara de comercio en materia societaria; o en el derecho agrario y en asuntos de baldíos o bienes de uso público.

⁴⁰ Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 9 de septiembre de 2015. M.P.: Hernán Andrade Rincón. Demandante: Mario José Montero Sánchez Y Otros. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro.

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 viable que sea la de nulidad”.

En mi criterio, el fallo que suscribo con aclaración de voto debió precisar a efectos determinar cuál es la acción procedente contra los actos de registro, que deben revisarse con especial atención las particularidades de los asuntos *sub examine*, verbigracia, si el demandante intervino en la situación jurídica que subyace al acto de registro y cuáles son los motivos de inconformidad contra éste.

Lo anterior, porque so pretexto de controvertir el acto de registro, los demandantes podrían intentar cuestionar la situación jurídica subyacente a aquél, aunque para tal efecto cuentan o contaron con otros mecanismos judiciales de defensa especializados que son de competencia de otras autoridades; o aún más grave, podrían a pesar de la existencia de una decisión judicial en firme respecto la situación jurídica que dio lugar al acto de registro, pretender mediante el ejercicio de la acción de simple nulidad reabrir un debate que ya fue decidido, o subsanar la omisión en el ejercicio de los recursos procedentes contra una decisión judicial; o proponer acción de nulidad cuando en realidad de lo que trata la pretensión es una nulidad y restablecimiento del derecho⁴¹.

Piénsese por ejemplo, que el acto de registro cuestionado está relacionado con una relación contractual, respecto de la cual la partes afectadas cuentan o contaron con mecanismos especializados de protección para resolver las diferencias relativas a la existencia, validez y/o ejecución del contrato, e incluso, contémplese a manera de hipótesis que se dictó una decisión judicial que resolvió las diferencias contractuales, situaciones ante las cuales la parte vencida so pretexto de cuestionar el acto de registro, podría acudir a la acción de simple nulidad, que puede ejercer en cualquier tiempo, para reabrir un debate o para subsanar el error que cometió al dejar vencer los términos legalmente previstos para el ejercicio de los mecanismos judiciales

⁴¹ Sobre la posibilidad de emplear de manera indebida la acción de simple nulidad contra actos de registro, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en Descongestión, sentencia del 31 de mayo de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 08001-23-31-000-2008-00067-01. En esta providencia se ilustró que el demandante so pretexto del ejercicio de la acción antes señalada contra actos de registro, pretendía continuar con una controversia en materia pensional respecto de la cual se habían dictado pronunciamientos judiciales.

respectivos, ya sea a fin de resolver las diferencias contractuales o controvertir las providencias que se pronunciaron frente a éstas.

Ahora bien, con lo anterior tampoco se está planteado que si quien ejerce la acción de simple nulidad tiene relación con la situación jurídica subyacente con el acto de registro, bajo ninguna hipótesis mediante el mecanismo de control antes señalado puede controvertir este, pues puede ocurrir, que el demandante no pretenda cuestionar la situación jurídica subyacente o la validez de alguna providencia judicial que se dictó en relación con la misma, sino simplemente la actuación del registrador, el acto de registro en sí mismo considerado, evento en el cual estimo resulta procedente la acción de simple nulidad.

Como puede apreciarse, pueden presentarse múltiples situaciones frente al ejercicio de la acción de simple nulidad contra actos de registro, las cuales merecen especial atención, de manera tal que no comparto que de manera general e indiferenciada se indique que dicha acción es procedente, independientemente que la declaratoria de nulidad produzca efectos de carácter particular y concreto, pues insisto, cada caso debe analizarse a luz de sus especificidades.

Sobre el particular por ejemplo, aunque el proyecto cita un pronunciamiento de la Sección Primera del Consejo de Estado en el que se consideró que contra los actos de registro procede la acción de simple nulidad, también debió ahondar en que la misma Sección ha estimado que frente a tales decisiones, cuando se desprende en favor del actor un restablecimiento automático, la acción idónea es la de nulidad y restablecimiento del derecho, aunque el término de caducidad debe contarse no desde que se efectuó el registro, sino desde el instante en que la persona afectada se enteró del mismo. Sobre el particular pueden apreciarse las siguientes consideraciones:

“En una providencia anterior la Sala ya se había pronunciado sobre el mismo punto mediante auto calendado el 16 de noviembre de 2000, Expediente núm. 6515, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero, en los siguientes términos:

"Que si bien es cierto que el acto demandado no ameritaba de parte de la Administración notificación al demandante y que el artículo 44 del C.C.A. consagra, en relación con los actos de inscripción y registro, que éstos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación, no lo es menos que, para efectos de contabilizar el término de caducidad para demandar acto de registro, debe tenerse como punto de partida de dicho cómputo el momento en que el interesado conoció de dicho

acto; lo contrario sería exigir a cada interesado una visita diaria a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para verificar si, en relación con los inmuebles de su propiedad, se han efectuado anotaciones que atenten contra sus derechos. Por lo anterior, no resulta acertado que el cómputo para el ejercicio de la acción contra el acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma, circunstancia que se puede comprobar, por ejemplo, con la prueba de reclamación ante la Administración en relación con la inscripción; con la constancia de que con anterioridad se solicitó copia del certificado de libertad y tradición del inmueble; en fin, mediante cualquier medio del que se infiera que el interesado conocía del acto de registro⁴².

Como puede apreciarse, respecto a la acción idónea contra los actos de registro existen varias posiciones y variables que deben ser valoradas, por lo que reitero, no es un asunto que se encuentre reglado por el legislador quien no ha determinado que el único medio de control que procede es el de nulidad.

No obstante lo anterior, comparto la decisión sobre la procedencia de la acción de simple nulidad, teniendo en cuenta que el actor no participó en los negocios jurídicos subyacentes a los actos de registro, y más importante aún, no cuestionó la validez de los contratos de compraventa (el título), sino únicamente el acto de registro (el modo), por el supuesto desconocimiento de la directriz de la Superintendencia de Economía Solidaria dirigida a las oficinas de instrumentos públicos del país, de manera tal que no se advierte obstáculo y/o abuso en el ejercicio de la acción de simple nulidad de conformidad con el inciso 3° del artículo 84 del C.C.A.

4.2. Por otra parte, si el fallo estableció que el actor válidamente instauró la acción de simple nulidad, que puede ejercerse en cualquier tiempo y por cualquier persona, no resultaban pertinentes las consideraciones relativas al no agotamiento de la vía gubernativa frente a los actos de registro a luz del Decreto 1250 de 1970, pues la verificación de tal aspecto resulta idónea cuando el medio de control es el nulidad y restablecimiento del derecho, no el de simple nulidad.

En los términos expuestos, queda presentada mi aclaración de voto.

Fecha *ut supra*,

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de octubre de de 2010, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Rad. 11001-03-24-000-2004-00300-01.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera de Estado



SC5780-6-1



GP059-6-1

