

ACCION PROCEDENTE EN LOS ACTOS DE REGISTRO - Caducidad de la acción

En este orden de ideas, la Sala prohíja los apartes de las providencias transcritas, por cuanto la nulidad pretendida en esta oportunidad, comporta automáticamente el restablecimiento del derecho, ya que en el presente caso se trata de un inmueble adjudicado al señor Harold Enrique Vivas López, producto de la sucesión intestada de la señora Carmen Bonilla de Cajiao, que si bien es cierto, no tenía por qué haberse efectuado la citada adjudicación, al no existir sentencia definitiva sobre la mencionada sucesión, sin embargo, la acción en contra del acto de registro radica única y exclusivamente en cabeza de las personas que se sientan lesionadas en su derecho a la citada sucesión. De manera, que a juicio de la Sala, la acción que debió haberse incoado, no es otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual está sujeta a un término limitado, es decir a su caducidad. Así las cosas, el señor SILVIO APOLINAR PERAFÁN MELLIZO, quien obra en su propio nombre como demandante en este proceso, al no probar su interés particular, se encontraba ilegitimado para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en este caso, ya que de acuerdo con la teoría de los móviles y finalidades, por excepción es procedente la incoación de dicha acción por terceras personas, cuando se reitera, exista autorización de la ley o cuando el acto afecta un interés colectivo o el medio ambiente, cuestión que no se presenta en el sub lite. La Sala observa que en efecto el actor conoció del acto de registro demandado, desde muchos años antes del 28 de mayo de 2007, fecha de radicación de la demanda, es decir, pasó más del término señalado en la norma trascrita, para cuyos efectos prosperó la excepción de caducidad, tal como bien lo anota el a quo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO ARTICULO 84 / CODIGO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO ARTICULO 85 / CODIGO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO ARTICULO 136 NUMERAL 2

NOTA DE RELATORIA: Actos de certificación y registro son controvertibles bajo la acción de simple nulidad y nulidad y restablecimiento, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 3 de noviembre de 2011, Rad. 2005-00641, MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia de 14 de febrero de 2002, Rad. 2000-06531, MP. Olga Inés Navarrete Barrero; sentencia de 28 de noviembre de 2002, Rad. 8042, MP. Camilo Arciniegas Andrade.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013)

Radicación número: 19001-23-31-000-2007-00116-01

Actor: SILVIO APOLINAR PERAFAN MELLIZO

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el señor **SILVIO APOLINAR PERAFÁN MELLIZO**, quien obra en su propio nombre, contra la sentencia de 25 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que declara probada la excepción de caducidad de la acción y niega las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- SILVIO APOLINAR PERAFÁN MELLIZO, obrando en su propio nombre, y en ejercicio de la acción pública de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra la Superintendencia de Notariado y Registro, por actuación de anotación y registro de la oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, en un Certificado de Tradición.

Solicitó la nulidad del acto de anotación y registro expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, el 16 de junio de 2000, a las 01-17.25 p.m. en el turno 2000-30288, por violar las normas en que debía fundarse, por ser falso, y cuyo texto es del siguiente tenor:

“COMPLEMENTACIÓN:

“PRIMERO- HAROLD ENRIQUE VIVAS LÓPEZ, ADQUIRIO EL INMUEBLE EN MAYOR EXENSIÓN POR ADJUDICACIÓN EN SUCESIÓN DE CARMEN BONILLA DE CAJIAO, SEGÚN SENTENCIA DE 10.06.86. DEL JUZGADO 1º CIVIL DEL CTRO DE POPAYÁN REGISTRADA E 22.08.86 BAJO MATRICULA INMOBILIARIA No. 120-0014043.”

-La complementación- acto de anotación y registro constituye una falsedad ideológica, expresada por un funcionario público, que da fe de una actuación judicial inexistente expedida por el Juzgado 1º Civil del Circuito de Popayán el 10 de junio de 1986.

Esta “*complementación*” cuyo texto el señor Registrador atribuye al señor Juez 1° Civil del Circuito, forma parte de un Certificado de Tradición por el cual se da como cierta una sentencia no proferida y como si fuera el acto final que cierra un litigio de sucesión intestada, sucesión que tampoco aparece en el certificado de tradición, como anotación previa, indispensable para seguir haciendo anotaciones, registros y certificados que justifiquen cualquier operación o acto posterior, porque rompe los antecedentes de toda tradición y libertad del título y deja en el aire y sin anotación la actuación judicial por la cual debió aparecer registrada la apertura de la sucesión, puesto que los bienes de propiedad del causante pasaban a conformar el patrimonio bruto y las obligaciones que nacían con la definición y, para lo cual, era tanto el inventario de bienes como el auto que reconocía el derecho a participar en la “Adjudicación” de que trata la “*Complementación*” que lo que hace es interrumpir e incompletar toda la tradición que el registrador debe respetar, anotar, registrar y certificar.

Esa falsedad podría dar origen a montar sobre ella, un nuevo título traslativo de dominio prohibido por las normas legales respectivas.

1.2.- El 4 de abril de 2001, solicitó al señor Registrador de Instrumentos Públicos de Popayán, en uso del derecho de petición que se sirva expedirle copia debidamente autenticada del documento que sirvió para hacer la anotación.

El Señor Registrador de Instrumentos Públicos, respondió con oficio 1629 de 25 de abril de 2001, de cuyo contenido se desprende que confiesa que a la fecha la Sentencia no existe, que la sucesión no ha terminado y por lo tanto no hay adjudicación de bienes de la sucesión que anotar.

Por todo lo anterior, dice que es tan grave que puede llegar a constituir una presunta falsedad ideológica en documento público, sin embargo, lo que pretende y busca justificar el señor Registrador de Instrumentos Públicos, es considerar tal

acto como un "error" y llamar sentencia a un auto interlocutorio, lo que "No afecta los asientos registrales" que están consignados en sus libros.

Aduce que ese auto el cual no es una sentencia y no es del 10 de junio de 1986, sino del 17 del mismo mes, tampoco aparece anotado en el certificado de tradición por ninguna parte.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1.- El demandante considera quebrantados los artículos 2, 23, 29, 58, 83, y 95 de la Constitución Nacional; 765, 766, 768 inc. 4 del Código Civil; el Decreto 1250 de 1970; los artículos 1, 2, 16, 20, 23, 26, 27, 30, 31, 35, 39, 44, 52 y 54; las normas especiales aplicables por el Señor Superintendente de Notariado y Registro, y Decreto 1659 de 1978, artículos 1, 3, 4, 11, 30 y 32.

El concepto de la violación fue expuesto por el accionante en los siguientes términos que se resumen a continuación:

La Carta Política en su artículo 2°, define cuales son los fines del Estado.

Esta síntesis de todo el ordenamiento jurídico y de su escala normativa obligaba, al Registrador, como a todo funcionario y particular a respetar, cumplir, aplicar y poner todo su cuidado en el respeto a la verdad de su actuación. Como el acto acusado es una falsedad, el señor Registrador ha violado, no solo la Carta Política sino todo el ordenamiento legal establecido para el ejercicio de sus funciones, la seguridad de los ciudadanos, de su honra, de sus bienes y de los derechos que tales disposiciones amparan.

Pasó inadvertido para el señor Registrador que el artículo 4° de la Carta Política asegura el cabal cumplimiento de la Constitución que todo funcionario jura cumplir

al tomar posesión del cargo, y, que para evitar toda desviación de los deberes que impone, consigna en su artículo 6, que *“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*.

Los artículos 29, 30 y 40.6 son derechos fundamentales que todo funcionario debe conocer y respetar. Su violación por cualquier causa vulnera esos derechos. Cuando se registra una sentencia es porque ésta ya carece de recursos y está en firme. El artículo 29, es la garantía del debido proceso administrativo o judicial y cuando ese proceso, en este caso administrativo, se afecta, se viola la norma. Igual sucede con el artículo 40.6, si al interponer el ciudadano una acción pública, el funcionario deja de resolver sobre el fondo de lo planteado en el derecho de petición.

El artículo 58 garantiza la propiedad privada de quienes la poseen o la adquieren y cuando una de tales normas como las que aquí se exponen garantizan otros derechos que la ley ampara y el funcionario las desprecia, la violación es manifiesta.

Respecto al artículo 83, dice que hacer el registro de una falsedad y certificarlo, no puede ser muestra de la buena fe sobre la que asienta la gestión oficial.

El artículo 95.7, es la colaboración de los ciudadanos para la buena fe de los actos oficiales y no es solo un derecho sino una obligación, de quien sea afectado. El artículo 131 dice que corresponde a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, y, es la ley que aquí se cita la que ha reglamentado la función del Registrador.

Por último el artículo 211 de la carta, señala las funciones que el Presidente de la República podrá delegar, entre otros, a los superintendentes, aquí en el de Notariado y Registro a quien corresponderá responder, como representante

autorizado por medio de abogado que designe de esta petición de Nulidad. Pero a más de esto y simultáneamente velar por el buen funcionamiento de la Entidad, examinar la conducta del notario e imponer las sanciones que correspondan, ante anotaciones y certificaciones como las que motiva la presente acción (Artículo 13 del Decreto –Ley 2158 de 1970).

El Código Civil en sus artículos 765, 766 y 768, trata sobre los justos títulos, constitutivos o traslaticios de dominio; de los falsificados o con vicios de nulidad; de la buena fe, y del error en derecho que no tiene justificación. Su olvido, aun ignorancia o falta de lectura conducen a su violación.

En lo concerniente al Decreto Ley 1250 de 1970, y especialmente a lo señalado por los artículos 1, 2, 16, 20, 23, 26, 27, 30, 31, 35, 39, 40, 52 y 54, Decreto que por ser exclusivo de los deberes del Registrador, éste no puede ignorar, y, en el caso presente tales artículos se han vulnerado, el concepto de la violación se hace extensivo a toda esta lista de artículos, y, sobraría, por su carácter especial, analizar cada norma por cuanto de todas maneras, encadenadas son ineludiblemente obligatorias por expreso mandato del inciso 2° del artículo 1° del Código Contencioso Administrativo.

Resta hacer referencia al intento de disculpa del Registrador cuando dice que ni la sentencia ni la fecha existen pero que hay un auto de otra fecha y que esto se puede corregir como lo señala el artículo 35 del Decreto 1250 de 1970, y lo dice a sabiendas de que tal auto tampoco está anotado, ni registrado, ni certificado.

II.2.- Contestación de la demanda por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.

La contestación de la demanda por parte de la apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro se resume a continuación:

Se refiere a las excepciones de Ineptitud de la demanda por falta de claridad en las pretensiones.

Indica con fundamento en los artículos 5°, 6° y 7° del Decreto 1250 de 1970, que el demandante en su escrito no precisa cual es el folio de matrícula inmobiliaria sobre el cual recae su pretensión.

Afirma que el artículo 35 del Decreto Ley 1250 de 1970, establece el procedimiento para corregir los errores en que se haya incurrido al hacer una inscripción en el registro. Las oficinas de registro tienen la facultad legal de corrección, buscando con ello que el folio de matrícula inmobiliaria exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien (artículo 82 ibídem).

El Consejo de Estado en Fallo fechado 31 de enero de 2003, Consejera Ponente: Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, ha dejado abierta la posibilidad para que el Registrador de Instrumentos Públicos esté facultado para corregir errores en que se haya incurrido al efectuar un asiento registral.

Precisa que oportuno es recordar que los de registro no son actos administrativos constitutivos, sino de simple atestación; en esa condición, consolidan la tradición como modo, historian una realidad conformada por actos y hechos ajenos a la actividad administrativa, que son los que se originan en la voluntad de las personas como fuente de los negocios privados.

Observa que el accionante en su escrito de petición, sin fecha, no solicita que se haga la corrección de la complementación que aparece anotada en el folio de matrícula inmobiliaria 120-89702, para que el folio refleje la real situación jurídica del inmueble. Lo que solicita, es la expedición de copias a su costa.

**III. SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
CAUCA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2008.**

El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca dictó sentencia dentro del proceso originado en la demanda de nulidad instaurada por Silvio Apolinar Perafán Mellizo en los términos que se resumen a continuación:

Para efecto de determinar si la acción es procedente, es menester retomar la pretensión en su forma literal, la que en este sentido reza:

“DECLARACIÓN

Es NULO según el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el acto de anotación y registro expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán, el día 16 de junio de 2000, a las 01-17.25 p.m., (sic) en el Turno 2000-30288, por violar las normas que debía fundarse, por ser falso, y cuyo texto es del siguiente tenor,

“COMPLEMENTACIÓN:

PRIMERO- HAROLD ENRIQUE VIVAS LOPEZ, ADQUIRIO EL INMUEBLE EN MAYOR EXTENSIÓN POR ADJUDICACIÓN EN LA SUCESIÓN DE CARMEN BONILLA DE CAJIAO, SEGÚN SENTENCIA DE 10.06.86 BAJO MATRICULA INMOBILIARIA No. 120-0014043.”

De la pretensión incoada, se tiene que se demanda en acción de simple nulidad, un acto de contenido particular, frente a lo cual se considera necesario referirse en detalle a la procedibilidad de la acción de aquella acción frente a actos de contenido particular.

El Consejo de Estado, a través de la jurisprudencia denominada *“Teoría de los móviles y finalidades”* (Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 29 de octubre de 1996. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. Radicación S-404), ha manifestado que la acción de simple nulidad, procede básicamente contra actos administrativos generales y sólo excepcionalmente contra actos de contenido particular, específicamente cuando la ley lo consagre o cuando haya un manifiesto interés de la comunidad en la decisión a tomar.

Sin embargo, dicha teoría fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C- 426 de 2002, al examinar la constitucionalidad del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, considerando que dicha interpretación no se encontraba acorde con la Constitución Política.

No obstante, la Sala Plena del Consejo de Estado se alejó de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, al considerar que no se ajustaba al ordenamiento e instituciones contenciosas vigentes (Consejo de Estado. Sentencia de 4 de Marzo de 2003. Consejero Ponente: Manuel Santiago Urueta Oyola. Radicación, IJ-030).

En la actualidad el Consejo de Estado (Auto de 10 de mayo de 2007. Consejero Ponente: Dr. Alejandro Ordoñez Maldonado. Exp. 043906), ha reiterado la vigencia de la teoría de los móviles y las finalidades pero enfatiza que su procedencia depende de que las pretensiones incoadas se hagan con el objeto de tutelar el orden jurídico, siempre y cuando ello no lleve ínsito el restablecimiento del derecho.

Aplicando lo anteriormente expuesto, se procede a evaluar si la demanda en la forma en que fue interpuesta, se ajusta a una acción de simple nulidad o si por el contrario se enmarca dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

El procedimiento de registro se encuentra regulado en los artículos 22 y siguientes del Decreto 1250 de 1970, los cuales establecen los diferentes pasos a realizar para llegar a la inscripción, de los cuales se destaca la verificación de la Oficina Jurídica de los diferentes títulos o documentos a inscribir.

Respecto de la anotación demandada, se tiene que el señor Registrador de Instrumentos Públicos, en respuesta dada al derecho de petición del actor, hace las siguientes precisiones:

“...Efectivamente la inscripción de la providencia judicial es imprecisa, por cuanto la misma es de fecha DIECISIETE (17) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS (1986) y corresponde legalmente a un AUTO, no una sentencia....

...Para los efectos registrales la posesión efectiva de la herencia, esta codificada con el No. 151 (Modo de Adquisición), razón por la cual la denominación de SENTENCIA, no afecta los asientos registrales. No obstante lo anterior se procederá a realizar las correcciones a que haya lugar tal y como lo dispone el Art. 35 del Decreto 1250 de 1970 en concordancia con el artículo 14 del Decreto 01 de 1984...”.

Obra en el expediente a folio 5, copia del formulario de calificación que sirvió de base de la inscripción de la anotación demandada. En dicho documento se observa que efectivamente se tergiversaron los datos a inscribir, por cuanto se habla de que se registra un acto de sentencia de adjudicaciones de la posesión efectiva de la herencia a favor del señor HAROLD VIVAS LOPEZ; situación que evidentemente es contradictoria, que a su juicio, vulnera derechos de los interesados e intervinientes posteriores sobre dicho bien, como en seguida se pasa a explicar.

Al respecto, se tiene que la posesión efectiva de la herencia, se encuentra reglamentada por el artículo 75 del Código Civil. Dicha norma fue regulada por el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil.

Así las cosas, se tiene que no se comparten las apreciaciones expuestas por el Registrador, en el sentido de que el error cometido por la entidad, no afecta los asientos registrales, por cuanto aunque el decreto de posesión efectiva de la herencia, habilita a los herederos para disponer de los derechos herenciales sobre dicho bien, tal situación en ningún momento se asimila a la adjudicación del mismo.

En este orden de ideas, afirma el a quo, que no es posible asimilar la adjudicación de un bien en la sucesión, la cual únicamente se produce cuando existe sentencia aprobatoria de la liquidación, situación que garantiza la titularidad de los herederos respecto de dicho bien, facultándose para disponer plenamente del mismo.

Aún más, en el presente caso, según lo afirma el propio Registrador a folio 7 del expediente, el proceso sucesoral no ha terminado porque se encuentra pendiente de un recurso que se surte ante la Corte Suprema de Justicia, lo cual se armoniza con el registro actualizado del folio inmobiliario, (folio 22 y 23 del Cuaderno del Tribunal) donde hasta la presente fecha no existe anotación sobre el particular, lo que significa que no se ha culminado el sucesorio y ello debe entenderse así, puesto que es en este proceso sucesoral donde es posible decretar la posesión efectiva de la herencia, situación que así lo dispuso el juez del circuito que ha conocido el proceso y que de modo equivocado en el registro se hizo anotar como adjudicación por sentencia.

Por lo anterior salta a la vista la improcedencia de la acción de simple nulidad impetrada por cuanto en caso de un eventual fallo favorable al actor, es evidente que se generaría una afectación a los derechos de terceras personas, en especial de todas aquellas que compraron al señor VIVAS LÓPEZ con la creencia cierta que lo hacían al adjudicatario de la sucesión, es decir una compra con título saneado y no a quien tenía en aquél momento la simple posesión efectiva de la herencia, que lo habilita para vender, es cierto pero con condición que la adjudicación que se realice o la partición de la sucesión se le adjudique el inmueble, cuestión que bien puede no suceder y en esta medida se observa que no es posible disponer de la anulación del registro puesto que afecta los derechos adquiridos de terceras personas que no han sido convocadas al juicio y aún la propia situación del señor HAROLD ENRIQUE VIVAS LÓPEZ, quien tampoco fue vinculado a la presente acción, situaciones que no pueden pasarse por alto, a pesar de que el actor en sus pretensiones no indique expresamente cuál es su interés particular.

Por lo tanto, considera, con base en la Jurisprudencia del Consejo de Estado, que el estudio del presente caso, debe enmarcarse dentro de la acción de nulidad y restablecimiento.

De lo anterior procede estudiar si la demanda reúne los requisitos exigidos por el artículo 85 del C.C.A.

De la pretensión elevada por el demandante, se deduce que se pretende la nulidad parcial de un certificado de tradición de matrícula inmobiliaria 120-89702. Al respecto precisa que si bien el documento aportado fue expedido el día 18 de junio de 2000, la anotación demandada data de 22 de agosto de 1986.

Lo anteriormente expuesto es suficiente para indicar con certeza, que sobre la acción al momento de su interposición ya había operado el fenómeno de la caducidad, por cuanto es notorio que el actor conocía el acto que demandaba desde la fecha de expedición del mismo, 18 de junio de 2000, ya que fue el mismo quien lo solicitó, e incluso elevó petición ante la entidad demandada, donde requirió el acto que soportaba tal anotación.

En consecuencia, no es admisible que pasados más de seis años, contados a partir de cuando el actor tuvo conocimiento de la irregularidad en las anotaciones del registro (25 de abril de 2001), presente la demanda el 28 de mayo de 2007, disfrazando una acción de carácter particular ya caducada, por una acción pública de simple nulidad que puede ser interpuesta en cualquier tiempo.

En consecuencia, se falló declarando probada la excepción de caducidad de la acción y, por consiguiente, se negaron las pretensiones de la demanda.

IV. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN A LA SENTENCIA DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2008 DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA.

El demandante sustentó el recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Cauca en los términos que se resumen a continuación:

Manifiesta el accionante, que fundamenta su recurso en que la sentencia tiene falsa motivación y violación de las normas constitucionales por "*acomodarla a una distinta no presentada*", con desconocimiento y violación de los derechos

Fundamentales Constitucionales consagrados en los Artículos 29, 40.6, 241, 243 y 121 de la carta Política; 21, 23 y 49 del decreto 2067 de 1991, y en fin por incurrir el fallo en total incongruencia, como también en el error jurisdiccional del art. 65 de la Ley 270 de 1996 con todas sus consecuencias, por desconocer el contenido y las pruebas allegadas por el actor, y la presencia única de la demandada que es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto acusado, y por incurrir el fallo apelado en desacato a la Sentencia de la Corte Constitucional precisamente referida al respeto del Debido Proceso.

Afirma que la demanda es de simple nulidad, se basa en infringir las normas en que debería fundarse el acto acusado, pero además porque la anotación y registro que ha certificado la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán, conforman una falsedad total en la anotación, registro y certificación de un providencia judicial que nunca ha proferido el Juez competente, no ha nacido a la vida jurídica ni en su totalidad ni en sus pormenores reconocidos con la prueba allegada a la demanda suministrada por el mismo funcionario que la suscribe y afirma que a la fecha no existe, la sentencia que registra.

Como en el caso que le ocupa no se ha presentado demanda de nulidad y restablecimiento el derecho, sino de simple nulidad que puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto (artículo 136 C.C.A.), el fallo apelado resolvió que la demanda tiene por objeto el restablecimiento del derecho de unas personas que no aparecen representadas por nadie, que no han nombrado apoderado, no han hecho el depósito para gastos judiciales, que no han demostrado interés en la litis, que no han señalado la cuantía de la demanda, que no han citado las normas violadas ni el concepto de la violación. Requisitos que deben cumplirse necesariamente en la de restablecimiento del derecho. Se rechazará de plano la demanda cuando haya caducado la acción (artículo 143 C.C.A.), este rechazo no lo hizo el Tribunal, no existe. No aparece en el proceso, ni se pidió corrección, ni se presentaron recursos porque la acción presentada es de simple nulidad, y ella no es desistible, como si lo es la del Artículo 85 del Código Contencioso Administrativo Y como la demanda presentada cuyo fallo motiva este recurso no es desistible, el fallador no puede ponerle cuatro (4) meses para incoarla porque es obligarlo a renunciar al derecho de hacerlo "*En cualquier momento*" el mismo derecho que le concede el artículo 86 de la Constitución

Nacional, por tratarse de derechos fundamentales, que según el artículo 85 ibídem son de aplicación inmediata porque no están sometidos a ningún desarrollo legal. El artículo 4 ibídem, es de forzoso cumplimiento para todos incluyendo el fallo apelado.

En el punto “2 *recuento Procesal*” dice el fallo apelado, que se admitió la demanda, se hicieron las anotaciones de rigor, se fijó y desfijó en lista el 12 de febrero de 2008 y, se refiere a la demanda propuesta del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y, no otra del Artículo 85 creada por el a-quo que no se ha admitido, que no se han hecho las anotaciones de rigor y no se fijó y desfijó en lista jamás.

En el punto “2.1.- *Contestación de la demanda*” dice que la parte demandada contestó su demanda y no otra para oponerse “a las prestaciones planteadas” que solo es una: La petición de nulidad en defensa de la Constitución y de la ley (Artículos 84 del C.C.A. y 29 y 40.6 de la Constitución Nacional).

Señala que en el presente caso no solo se tomó una decisión sustitutiva sino que reemplazó la demanda por el juzgador para hacer defensor de terceros que el mismo afirma que no han concurrido a la Litis, y para reconocerles derechos que sabe están soportados por una falsedad que el fallo convierte en verdad muy serenamente.

En este punto destaca un hecho que considera de gravedad: El Tribunal resolvió legislar y modificar el texto del Artículo 84 del C.C.A., a favor de personas no representadas en la demanda. Este artículo 84 es el único aplicable a las demandas de los actos de Certificación y Registro por establecerlo claramente el inciso 3°. No existe otro artículo con este fin.

Manifiesta que el fallo apelado resolvió suprimirlo de ese mandato legal para que operara el artículo 85, que por parte alguna permite que se use para demandar la

nulidad de los actos de certificación y registro. El artículo cuya aplicación está en concordancia con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, dicha norma es el desarrollo de disposiciones de la Suprema Carta y, el Artículo 230 de la Constitución Nacional, entre otros.

Como fácilmente puede observarse, todos y cada uno de los artículos de la Carta Fundamental, son sencillos, en idioma castellano para los ciudadanos que les cobija para que sean entendidos en su simple interpretación literal y, por ello, en caso de dificultad establece los criterios auxiliares perfectamente definidos de la actividad judicial.

Lo anterior significa que la acción especial para demandar la nulidad de los actos de certificación y registro no caduca y, solo es demandable por el artículo 84 del C.C.A. No existe otra norma, y para que caduque, a favor de personas que defiendan el fallo, mal puede interpretarse (Artículo 230 C. Nal) que se ha presentado es una demanda para restablecerles el derecho y no de nulidad. El fallo motivo de este recurso, respetuosamente debe decirlo que el fallador no puede hacer el papel de legislador, apoderado de los afectados y juzgados que defiende por cuanto la Constitución Nacional en su artículo 121 se lo prohíbe y el Tribunal no lo puede transgredir.

Y, como no expresó su interés particular, en la demanda, propuesta de Nulidad (Art. 84 C.C.A.), se declara la Caducidad.

Esta sentencia podría catalogarse como histórica en la jurisprudencia: Se dicta a favor de quienes no se han convocado ni han pedido tenerlas como actores en un juicio que tampoco se ha incoado y a pesar de que el actor en sus pretensiones *“No indique expresamente su interés particular.”*

Y, el Art. 27 ibídem, indica la forma de inscripción, lo mismo que el Art. 52 y demás pertinentes. Pero no hay en ninguna disposición norma que autorice inscribir un hecho falso, con todos los pormenores de esa falsedad; de aquí que no existiendo

anotación ni registro del acto llamado de posesión efectiva de la herencia adquirido en la sucesión, con la fecha y detalles ordenados por el Juez respectivo, no hay inscripción ni registro y, si no lo hay, no es el Tribunal, quien pueda decir que se afectan derechos adquiridos, porque ninguna falsedad genera derechos y, lo que es falso ab initio lo será siempre “*per se*”.

Resta consignar los artículos de la Constitución Nacional que el fallo pasó inadvertido y la forma como – sin ninguna necesidad - trata de enfrentar el llamado “*Choque de trenes*” que parecía superado. Y, en la página 70 hace el resumen de esa sentencia, al reproducir partes olvidadas por el fallo apelado.

Sobre la sentencia anterior dice el Tribunal que no la comparte el Consejo de Estado, porque “*La Sala Plena del Consejo de Estado, se alejó de la interpretación realizada por el tribunal Constitucional, al considerar que no se ajustaba al ordenamiento e instituciones contenciosas administrativas.*”, es decir, para la jurisdicción contencioso administrativa solo le importa el ordenamiento que le gusta sin importar los mandatos de la Constitución Nacional, olvidando que todo funcionario público y toda persona están obligados a someterse a la Constitución al posesionarse los funcionarios, se obligan a cumplir la Constitución Nacional, y respetar las atribuciones del Congreso de hacer, modificar e interpretar las leyes, lo que no es atribución de otras ramas del poder.

Lo anteriormente expuesto trae las siguientes graves consecuencias entre otras:

- a) El artículo 243 de la Constitución Nacional, manda: “*Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a Cosa Juzgada Constitucional.*”
- b) El artículo 21 del decreto 2067 de 1991, señala: “*Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de Cosa Juzgada Constitucional, y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.*”
- c) El artículo 23 del Decreto 2067 de 1991, establece: “*La doctrina constitucional enunciada en sentencias de la Corte Constitucional, mientras no sea modificada por ésta, será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la Jurisprudencia.*”

“Las modificaciones a la doctrina existente, deberán ser explícitas en la sentencias”.

Para el fallador, en el caso que nos ocupa no podía pasar inadvertidas las disposiciones transcritas.

d) De igual manera el art. 49 ibídem, manda: *“Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno”.*

Como no procede recurso alguno, la Sala que profirió la sentencia de 25 de noviembre de 2008 altera la Jerarquía de la Corte y hace que se pierda la confianza en quienes la Majestad de la República les ha confiado la sagrada misión de impartir justicia.

La Sentencia C- 426 de la Corte Constitucional antes citada, defiende el derecho al debido Proceso y de Acceso a la Administración de Justicia (Artículos 29 y 40,6 de la Constitución Nacional) que el fallo de primera instancia le niega cuando ha probado que la falsedad no genera derechos, con declaración suscrita por el funcionario de la Registraduría lo que *“perse”* la hace nula en todo tiempo y lugar y no por los cuatro meses en que se asienta el fallo.

El Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos es claro, preciso e inequívoco (Decreto 1250 de 1970) e indica al funcionario la forma como debe hacerse la anotación y registro con toda fidelidad, de tal manera que si el propio Registrador confiesa que tal sentencia no existe, pese a aparecer en sus asientos registrales y por ende en los certificados es porque el disfraz a que hace referencia la Sala se fabricó, y se mantuvo con pleno conocimiento del funcionario en la propia Registraduría que, inclusive, se obstina en su corrección, no obstante que la anunció. Disfraz que ratifica y hace necesaria la demanda e impide la caducidad que para estos casos no la predica ninguna norma legal.

V. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio público guardó silencio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Primero que todo, entra la Sala a dilucidar si en efecto la excepción de oficio de caducidad resuelta por el a quo, se ajusta o no a los cánones legales establecidos en el Código Contencioso Administrativo, ya que la parte actora alega que la acción de nulidad simple instaurada, cumple a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 84 del citado Código.

La parte demandante, solicitó la nulidad del acto de anotación y registro expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Popayán, de 16 de junio de 2000, por violar las normas en que debía fundarse, por ser falso, y cuyo texto es del siguiente tenor:

“DECLARACIÓN

Es NULO según el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, el acto de anotación y registro expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Popayán, el día 16 de junio de 2000, a las 01-17.25 p.m., (sic) en el Turno 2000-30288, por violar las normas que debía fundarse, por ser falso, y cuyo texto es del siguiente tenor,

“COMPLEMENTACIÓN:

PRIMERO- HAROLD ENRIQUE VIVAS LOPEZ, ADQUIRIO EL INMUEBLE EN MAYOR EXTENSIÓN POR ADJUDICACIÓN EN LA SUCESIÓN DE CARMEN BONILLA DE CAJIAO, SEGÚN SENTENCIA DE 10.06.86 BAJO MATRICULA INMOBILIARIA No. 120-0014043.”

En lo tocante al tema de la acción que debe impetrarse, en los casos de los actos de anotación y registro expedido por la Oficina de Instrumentos Públicos, la posición actual de esta Corporación, contenida, entre otras, en el proveído de 3 de noviembre de 2011, es la siguiente:

“Observa la Sala que de conformidad con lo expuesto en el escrito de apelación, el problema jurídico se circunscribe a dilucidar cuál es la acción procedente para controvertir la legalidad del registro de la Escritura Pública sobre el inmueble perteneciente a la señora Carmen del Cristo Vergara Vergara, que aparece en el folio de matrícula inmobiliaria bajo el No. 144-0001986, con fecha del 28 de agosto de 1985. Pues bien, es evidente que la decisión controvertida es un acto administrativo de registro, y de conformidad con lo estatuido en el artículo 84 del C.C.A., los actos de certificación y registro son controvertibles en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de la acción pública de nulidad pese a ser actos de contenido particular y concreto. (...) Pues bien, es aquí donde viene a ser aplicable una extensión de la Teoría de los Motivos y las Finalidades, pero no en el sentido expuesto por el Tribunal Administrativo de Córdoba, sino en el que tiene que ver con el criterio de la Regulación Legal, según el cual el legislador bajo el ejercicio de su potestad normativa, contempla expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos Actos Administrativos de carácter Particular, como el que aquí se censura, puedan ser impugnados judicialmente por vía de la acción de Nulidad. Así las cosas, encuentra la Sala que la decisión del Juzgador de Primera Instancia debe revocarse, y en su lugar, ordenarle que provea sobre la admisión la demanda interpuesta por la señora Carmen del Cristo Vergara Vergara, por cuanto, como se dijo, el medio de impugnación válido para censurar el acto de registro es el previsto en el artículo 84 del C.C.A., esto es, la acción pública de nulidad que fue la invocada por el demandante”¹.

Al respecto, la Sala debe precisar que no en todos los casos la acción es de simple nulidad, sino que hay eventos en que debe pedirse la nulidad y restablecimiento del derecho, tal como se sostiene en la sentencia de 14 de febrero de 2002, en la cual esta Sección se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

“ACTOS DE INSCRIPCIÓN - Efectos particulares y efectos generales ante terceros

El acto de inscripción de un título en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos es un acto administrativo que crea una situación jurídica particular, pues solo a partir de dicha inscripción surte efectos ante terceros. Así lo dispone el artículo 44 de Decreto 1250 de 1970 que señala: “Artículo 44. Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel”. Si se crea una situación jurídica particular, es claro que solo puede pedir su nulidad y, por ende, el restablecimiento del derecho, quien se crea lesionado en un derecho amparado en una norma jurídica. Pero, una vez realizada la inscripción, el acto de registro surte efectos también respecto de terceros.

¹ Proveído de 03 de noviembre de 2011. Rad: 2005 00641. Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Actor: CECILIA DEL SOCORRO ENCINALES LEÓN.

Si bien es cierto que la inscripción constituye un acto de carácter particular y concreto, es necesario tener en cuenta que en el presente caso, por un lado, que se trata de un predio de propiedad del municipio de Leticia, pues se trataba de un terreno baldío urbano que, en virtud de lo previsto en la Ley 388 de 1997, pertenece a estas entidades territoriales. De otro lado, se disputa el derecho real de la Nación porque se aduce que tal derecho es del municipio, hecho que implica que cualquier ciudadano pueda alegar interés en defensa del patrimonio público. Aplicando al caso la Teoría de los Móviles y Finalidades, ampliamente desarrollada por esta Corporación, se desprende que está plenamente justificado el interés del demandante, pues no pretende la defensa de derecho particular en su cabeza, sino los derechos del municipio de Leticia sobre un bien inmueble baldío².

Igualmente, en proveído de 28 de noviembre de 2002. Exp: 8042. Consejero Ponente: **CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**. Actor: VÍCTOR HUGO OSORIO VARGAS Y OTROS, se dijo en torno al mismo tema, lo siguiente:

“Según la demanda, se acusan los actos administrativos contenidos en el oficio 922 de 5 de marzo de 2001, expedido por la Jefa de la División Jurídica de la Oficina Principal de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, mediante el cual se niega la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria 001-774432 solicitada por el apoderado de los demandantes y en la Resolución 226 de 9 de abril de 2001 por la cual no se repone el acto administrativo 922 de 5 de marzo de 2001 y quedó agotada la vía gubernativa.

Dedúcese lo anterior que los actos administrativos acusados son de carácter particular, pues afectan derechos subjetivos de los demandantes, como quiera que no acceden a cancelar la matrícula inmobiliaria 001-774432, relacionada con el inmueble de la carrera 83-A, Lote 14, manzana 87, Urbanización La Castellana, Fracción Belén, de su propiedad y, por lo mismo, no pueden ser demandados en acción pública de nulidad, por cuanto la nulidad pretendida comporta automáticamente el restablecimiento del derecho, según reiterada jurisprudencia de esta Corporación.

(...).

Como puede apreciarse, la situación planteada no justifica en modo alguno que se tramite como acción de simple nulidad cuando por sus efectos, corresponde claramente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que está sometida al término de caducidad según lo dispuesto en el artículo 136... (subrayas ajenas al texto).

² Sentencia de 14 de febrero de 2002. Rad: 11001-03-24-000-2000-6531-01(6531). Consejera ponente: **OLGA INES NAVARRETE BARRERO**. Actor: JUAN DE JESÚS GALVIS GARCIA Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

En este orden de ideas, la Sala prohíja los apartes de las providencias transcritas, por cuanto la nulidad pretendida en esta oportunidad, comporta automáticamente el restablecimiento del derecho, ya que en el presente caso se trata de un inmueble adjudicado al señor Harold Enrique Vivas López, producto de la sucesión intestada de la señora Carmen Bonilla de Cajiao, que si bien es cierto, no tenía por qué haberse efectuado la citada adjudicación, al no existir sentencia definitiva sobre la mencionada sucesión, sin embargo, la acción en contra del acto de registro radica única y exclusivamente en cabeza de las personas que se sientan lesionadas en su derecho a la citada sucesión. De manera, que a juicio de la Sala, la acción que debió haberse incoado, no es otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual está sujeta a un término limitado, es decir a su caducidad.

De manera que si en principio la acción que debe impetrarse, es de nulidad simple, según el inciso 3 del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, esta sería procedente en aquellos eventos en que exista autorización de la ley o cuando el acto afectare un interés colectivo o el medio ambiente³, en otras palabras, cuando se vean menoscabados los derechos de una colectividad, cuestión que no se presenta en el sub lite, pues, en el caso sub examine, por tratarse de un tema cuya naturaleza invoca un interés particular, automáticamente se presenta el restablecimiento del derecho.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo antes expuesto, la Sala observa que no se encuentra probado por el demandante el interés que le asiste, ya que éste no demostró que el acto viciado de nulidad lo perjudicara. En otras palabras, solo las personas que se crean lesionadas en su derecho subjetivo, pueden solicitar la nulidad y restablecimiento del derecho, pues en el sub lite, el inmueble adjudicado, tiene su origen en una sucesión intestada. De manera, que solo quienes tengan derecho a la herencia que dejó la señora Carmen Bonilla de Cajiao, son los que podrían ejercer esta clase de acción.

Así las cosas, el señor **SILVIO APOLINAR PERAFÁN MELLIZO**, quien obra en su propio nombre como demandante en este proceso, al no probar su interés particular, se encontraba ilegitimado para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en este caso, ya que de acuerdo con la teoría *de los móviles y finalidades*,

³ JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Derecho Procesal administrativo. Tercera Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. 2002. Pág. 234.

por excepción es procedente la incoación de dicha acción por terceras personas, cuando se reitera, exista autorización de la ley o cuando el acto afecta un interés colectivo o el medio ambiente, cuestión que no se presenta en el sub lite.

En desarrollo de lo anterior, la Sala se referirá al tema de la caducidad en este tipo de actuaciones, al no probar el actor su legítimo interés en este asunto.

El artículo 136 numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, prevé:

“ARTICULO 136. Caducidad de las Acciones.

(...)

“2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

Al respecto, esta Sección se ha pronunciado en diversas oportunidades sobre este tema, para lo cual trae a colación el aparte transcrito por el a quo:

“Es preciso enfatizar que si bien las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria cuestionados se hicieron en los años 1995 y 1998, no lo es menos, que conforme lo precisó la Sala en proveído de 16 de noviembre de 2000 (Expediente núm 6515, Consejera Ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), que ahora se reitera, para efectos de establecer la caducidad” debe tenerse como punto de partida el momento en que el interesado conoció 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 del acto demandado se haya verificado teniendo en cuenta solamente la fecha de su anotación sin importar el día en que se tuvo conocimiento de la misma...” (Consejo de Estado. Sentencia de 31 de enero de 2013. Consejero Ponente Gabriel Eduardo Mendoza martelo. Exp. 8162) (subrayas ajenas al texto).

En proveído de 6 de junio de dos mil trece (2013), esta Sección se pronunció en los siguientes términos:

“Dado lo anterior entra la Sala analizar en el caso sub judice, con el propósito de determinar si operó o no la caducidad de la acción como lo manifiesta el auto recurrido.

Sobre este punto, la providencia antes transcrita señala sobre la caducidad, lo siguiente:

“... 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 registro”.
(negrilla y Subrayas fuera del texto)

Se resalta de la providencia que es preciso tener en cuenta la fecha en que el interesado tuvo conocimiento de los actos administrativos de registro, para efectos del análisis respectivo sobre la caducidad.

Al respecto, es necesario anotar que no existe prueba que demuestre expresamente el momento en que la demandante tuvo conocimiento de las anotaciones de los registros respectivos, sin embargo hay evidencia en el expediente que demuestra que la demandante conoció de los citados registros, el 03 de febrero de 2009, tal como aparece en los documentos 6.19.3/041 de la citada fecha, el cual obra a folio (295) y, adicionalmente, en el acta de conciliación extrajudicial de 29 de noviembre de 2010...

Así las cosas, de las anteriores pruebas se evidencia que la demandante conoció de los actos proferidos por el IGAC mucho antes de la fecha de presentación de la demanda, es decir que al haberse impetrado la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, tan solo el 30 de noviembre de 2010, esto es, cuando habían pasado más de cuatro (4) meses que trata la norma antes transcrita, es innegable que la precitada acción caducó⁴.

⁴ Proveído de 6 de junio de 2013. Exp. 2011 00168. CONSEJERO PONENTE: **MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**. Actora: ZORAIDA AVENDAÑO DE DE LA PRESA. Recurso de Súplica.

La Sala observa que en efecto el actor conoció ^(5y6) del acto de registro demandado, desde muchos años antes del 28 de mayo de 2007, fecha de radicación de la demanda, es decir, pasó más del término señalado en la norma trascrita, para cuyos efectos prosperó la excepción de caducidad, tal como bien lo anota el a quo.

En consecuencia, la Sala deberá confirmar la sentencia de primera instancia, pero por las razones antes anotadas, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 25 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, pero por las razones anotadas en las consideraciones de esta sentencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

⁵ El 4 de abril de 2001, solicitó al señor Registrador de Instrumentos Públicos de Popayán, en uso del derecho de petición que se sirva expedirle copia debidamente autenticada del documento que sirvió para hacer la anotación.

⁶ El Señor Registrador de Instrumentos Públicos, respondió con oficio 1629 de 25 de abril de 2001, del que se desprende la confesión de que a la fecha la Sentencia no existe, que la sucesión no ha terminado y por lo tanto no hay adjudicación de bienes de la sucesión que anotar.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
GONZÁLEZ

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA