

FALLA EN EL SERVICIO REGISTRAL - Exclusión de anotación en folio de matrícula inmobiliaria / FALLA REGISTRAL - Afectación al derecho de propiedad

Respecto del daño proveniente de la exclusión de la entidad demandante como propietaria del referido bien inmueble, es un hecho cierto que durante 12 meses la mencionada fundación permaneció registrada como propietaria del inmueble hasta que fue excluida la anotación en virtud del embargo. Dicha exclusión no generó directamente un daño en el demandante, pues si bien se afectó la constitución de la tradición y de esta forma la configuración en ella del derecho a la propiedad del referido bien, era deber del hoy demandante probar los daños ocasionados por tal hecho; no bastaba solamente mencionar que fue excluido del registro, sino probar que este hecho afectó su "facultad de gozar y disponer del [bien] arbitrariamente (...)" , como por ejemplo no poder realizar un contrato de compraventa o de hipoteca, o cualquier acto para el que era indispensable que estuviera registrado como propietario del referido bien inmueble, aspectos que no fueron acreditados en este trámite judicial.

PERJUICIOS MORALES DERIVADOS DEL DAÑO REGISTRAL - Debe acreditarse su existencia / PERJUICIOS MORALES EN PERSONAS JURIDICAS - Afectación. Debe estar relacionado con la trasgresión de derechos o bienes extrapatrimoniales jurídicamente protegidos

[L]a entidad demandante se limitó a afirmar la existencia del daño, pero no lo acreditó como era su deber conforme con el principio procesal "onus probandi incumbit actori" previsto en el art. 177 del Código de Procedimiento Civil.. En este contexto es pertinente recordar que una persona jurídica puede sufrir un perjuicio moral por el actuar de la administración que le ocasiona un daño, siempre que tenga relación con la trasgresión de derechos o bienes extrapatrimoniales jurídicamente protegidos, como sucedería con el derecho al buen nombre y toda vez que no esté presente una directa y exclusiva comunicación con sentimientos propios de afecto y amor de un ser humano, como sucedería en el caso de la muerte de uno de los integrantes de la sociedad **NOTA DE RELATORIA:** Sobre perjuicios morales en Personas Jurídicas, consultar sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de fecha 27 de agosto de 1992, exp. 6221

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 177

REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Función. Regulación Normativa / REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Requisitos / REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Finalidad / REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Utilidad

La tarea de registro de instrumentos públicos es una función estatal prevista en el Decreto 1250 de 1970. Dicha normatividad dispone, en lo que concierne con los bienes inmuebles, en concordancia con el art. 756 del Código Civil. , que debe registrarse "todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio (...) salvo la cesión de crédito hipotecario o prendario", así como "los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones". Cada bien tiene una matrícula que se distingue por un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y la sucesión en que se vaya sentando, para considerar un título o documento como registrado, éste debe pasar por las etapas de radicación,

calificación, inscripción y constancia de ejecución de ésta última. Realizada la radicación, el documento pasa a la sección jurídica de la oficina para su examen y calificación; en el formulario que debe contener la firma del funcionario, se señalarán las inscripciones a que dé lugar y conforme con esta orden se realiza la inscripción la cual se debe realizar conforme con el orden de radicación de los documentos. Si no fuera legalmente admisible la inscripción, así se indicará en el libro radicador. El título tiene efecto respecto de terceros desde la fecha del registro. Este servicio tiene así la finalidad de dar publicidad del estado de un bien inmueble, -de su propietario, de las medidas que lo gravan- con el fin de proporcionar elementos que permitan su disposición o limitación (...) su utilidad radica en que hace pública todas aquellas circunstancias que inciden en el ejercicio del derecho real, otorgando de este modo seguridad jurídica en la comercialización y disposición de estos bienes, al igual que proporciona protección y garantías al titular del derecho de dominio inscrito. **NOTA DE RELATORIA:** En relación al tema consultar sentencias del 14 de abril de 2010, exp. 16744; del 8 de marzo de 2007, exp. 16055; del 7 de diciembre de 2005, exp. 14518 y del 26 de febrero de 1996, exp. 11246

FUENTE FORMAL: DECRETO 1250 DE 1970 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 756

FALLA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION REGISTRAL - Exclusión de anotación en el folio de matrícula inmobiliaria / FALLA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION REGISTRAL - Régimen Probatorio / FALLA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION REGISTRAL - Debida diligencia, previsión y cuidado por parte de la víctima para constatar el estado jurídico del inmueble adquirido / FALLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO REGISTRAL - Hecho generador de Daño / FALLA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO REGISTRAL - Configuración por acción indebida en anotación en folio de matrícula inmobiliaria

[E] actor debe acreditar la diligencia, previsión y cuidado que ha debido observar con anterioridad a la celebración de negocios jurídicos mediante una prudente constatación del estado jurídico del inmueble que pretendió adquirir, hipotecar, embargar... etc., de modo que exista certeza de que el daño surgió, precisamente de la información errónea proporcionada al usuario a través de los certificados que sobre los bienes raíces expide la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, pues la falla generalmente se configura por la información equivocada suministrada mediante la expedición de certificaciones sobre dichos folios. La irregularidad debe trascender a los usuarios y esto se produce mediante la expedición y consulta del respectivo certificado (...) La falla en el ejercicio de la función registral se concretó porque luego de que se inscribiera en el registro de instrumentos públicos la compraventa a favor de la entidad hoy demandante, la misma fue cancelada para darle paso a un embargo de Gloria Nelly Castillo en contra de quien fuera el vendedor esto es, que se registró en el respectivo folio como propietaria a la Fundación Universitaria del Área Andina, cuando debía registrarse la medida de embargo decretada por el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá (...) la administración en ejercicio de la función registral falló al no mantener registrada la medida cautelar de embargo que pesaba sobre dicho inmueble y que fue requerida por el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá por medio de oficio 079 del 24 de enero de 1995, esto es, antes de que se hubiera solicitado -12 de mayo de 1995- por parte de la entidad demandante el registro de la escritura pública de compraventa 647. Esta falta de diligencia, permitió que el proceso de registro de la mencionada escritura pública concluyera satisfactoriamente -pues no constaba vigente ninguna medida de embargo- y se efectuara así la tradición del derecho de dominio en la Fundación Universitaria del

Área Andina, por lo que, el hecho causante del daño no fue la existencia del embargo hipotecario mencionado, sino la circunstancia de tener que registrar el embargo de Gloria Nelly Castillo con posterioridad al registro de la compraventa. Dicho embargo, estima la Sala no estaba vigente al momento de suscribir la escritura pública de compraventa (10-02-095), por cuanto expresamente se había cancelado mediante la anotación n.º 13 del referido registro inmobiliario, por lo que, es posible concluir el acaecimiento de una falla en el registro, por cuanto ese hecho de la cancelación hizo generar en el comprador la certeza de que éste ya no estaba vigente e inducirlo a suscribir el contrato de compraventa, y a sanear el bien luego de que se inscribiera nuevamente dicho embargo para así poder quedar registrado como propietario

PERJUICIOS MATERIALES - Tasación del daño emergente. Demostración de la afectación al patrimonio de la víctima

[S]e observa que el pago de veinticinco millones de pesos (\$ 25 000 000, 00) - suma a actualizar- que efectuó la entidad demandante en razón del contrato de transacción suscrito con Gloria Nelly Castillo Bueno a efectos de que se levantara la medida cautelar de embargo, tiene relación causal directa con la falla del servicio de la administración; si bien, en principio dicha obligación debió ser asumida por el vendedor del inmueble, por cuanto era su deber, según lo señala el mismo contrato, entregar el bien libre de embargos, lo cierto es que en este proceso no obra documento alguno que acredite que el vendedor del bien inmueble mencionado hubiera pagado al comprador, hoy demandante, las sumas sufragadas para sanear el referido bien y poder así efectuar el registro como propietario. Dicha prueba, de ser el caso, correspondía a la parte demandada si se pretendía extinguir la obligación o reducir el daño. La suma a reconocer por concepto de perjuicios materiales en razón a lo que debió sufragar la entidad demandante para efectos de sanear el referido bien inmueble es de \$ 72 731 767,61.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

CONSEJERO PONENTE: DANILO ROJAS BETANCOURTH

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

Radicación Numero: 25000232600019981659 01 (19858)

Actor: FUNDACION UNIVERSITARIA DEL AREA ANDINA

Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia del 23 de noviembre de 2000 proferida por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá que negó las pretensiones de la demanda. La sentencia recurrida será revocada.

SÍNTESIS DEL CASO

El 13 de mayo de 1998, la Fundación Universitaria del Área Andina, presentó acción de reparación directa contra la Superintendencia de Notariado y Registro, por cuanto ésta pasados 12 meses de haberla registrado como compradora de un bien inmueble en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, la excluyó del mismo para registrar un embargo decretado con anterioridad a su compra en contra del antiguo propietario y quien fuera su vendedor. En virtud de lo anterior incurrió en diversos gastos que le ocasionaron un daño.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. El 13 de mayo de 1998 la Fundación Universitaria del Área Andina, presentó acción de reparación directa contra la Superintendencia de Notariado y Registro. Adujo que la entidad demandada pasados 12 meses de haberla registrado como compradora de un bien inmueble en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, la excluyó del mismo para registrar un embargo decretado con anterioridad a su compra en contra del antiguo propietario y quien fuera su vendedor.

2. Señaló la accionante que dicha actuación le ocasionó como daños: a) el pago de setecientos veintisiete mil setecientos pesos (\$ 727 700, 00) como sanción *“como si la exclusión de la compraventa del folio de matrícula inmobiliaria hubiera sido responsabilidad suya”*; b) el hecho de haber sido excluido como propietario del inmueble del correspondiente folio de matrícula; c) el hecho de que la *“indu[jo] a comprar el edificio y a invertir en él sumas de dinero para su remodelación”* y d) el verse obligado a sanear el

bien inmueble, mediante la suscripción de un contrato de transacción con la demandante del proceso ejecutivo de donde provenía el embargo registrado.

3. Manifestó la entidad demandante que el 4 de junio de 1996 se enteró de la apertura de la actuación administrativa iniciada por la autoridad demandada con el fin de corregir el error en que incurrió al registrar como propietaria del bien inmueble a la Fundación Universitaria del Área Andina, cuando estaba pendiente el registro de la medida cautelar de embargo ordenada por el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá.

4. Por lo anteriormente expuesto, solicitó declarar responsable a la entidad demandada del daño ocasionado y en consecuencia condenarla a pagar 1000 gramos oro por concepto de perjuicios morales y por concepto de perjuicios materiales *“a) veinticinco millones de pesos (\$25.000.000,00) como parte de la indemnización por daño material directo (...) a consecuencia de las erogaciones de dinero que causó para la damnificada el hecho administrativo (...); b) la suma de setecientos veintisiete mil setecientos pesos (\$ 727.700,00) por concepto de la sanción pagada por la Fundación Universitaria del Área Andina a favor de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (...) con ocasión del registro de la misma escritura pública de compraventa número 647 del 10 de febrero de 1995 (...); c) el ajuste monetario o indexación, a título igualmente de daño material, calculado sobre las sumas de dinero a que se refieren los literales a) y b); d) los intereses civiles legales causados a la tasa del seis (6%) por ciento anual sobre las sumas de dinero indicadas en los literales a) y b) de esta pretensión, desde la fecha en que se produjeron las respectivas erogaciones hasta la fecha en que se verifique su pago; e) la suma de dinero equivalente al veinticinco y cinco por ciento (25%) (sic) sobre todas las cantidades de dinero referidas en los literales anteriores, a título de daño emergente, generado por el costo de los honorarios profesionales que sufraga la Fundación Universitaria del Área Andina por la gestión de reclamación y recaudo de los dineros injustamente pagados (...)”* (f. 4-5 c. principal).

II. Trámite procesal

5. La apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro dijo que *“para la fecha de la escritura por la cual la FUNDACIÓN adquirió el inmueble (10 de febrero de 1995), estaban vigentes en el folio de matrícula las inscripciones, no sólo del embargo hipotecario (cancelada 5 días después de la negociación), sino el gravamen en que éste se originó, constituido por el vendedor Jesús Guillermo Naranjo a favor del Banco Central Hipotecario, cuya cancelación se solicitó sólo hasta el 7 de abril de 1995; pero además de lo anterior aparecía la inminencia del embargo mismo o por lo menos del remanente por parte de Gloria Nelly Castillo (...) (ver anotaciones no. 12, 13 y 14)”* y con base en lo anterior concluyó que *“la FUNDACIÓN no solicitó para estudio el certificado de libertad antes de negociar el predio, o que si lo hizo no lo enteró de las anotaciones en él contenidas y cualquiera de estas situaciones, que son las que realmente originan el presunto daño alegado, no pueden ser endilgadas a la Oficina de Registro”* (f. 43 c. principal).

6. En los alegatos de conclusión presentados por el apoderado de la entidad demandada se añadió que *“no obra en el expediente prueba documental consistente en el respectivo certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá, Zona Centro, de fecha anterior a la negociación en la que participó la Fundación Universitaria del Área Andina”* y que *“[l]a causa eficiente del perjuicio que aquí se alega surgió de la actividad de los propios contratantes y la culpa propia de la víctima por no haber agotado los medios necesarios para el examen de los títulos y escrituras que acompañaron la negociación y así se hubiera agotado el estudio que para estos casos se precisa”*. Finalmente, señaló que *“el actor no puede pretender que sea el Estado quien le resarza unos perjuicios por los que, de existir, debe responder el vendedor en los términos de la escritura pública y las leyes civiles”* (f. 88 c. principal).

7. El 23 de noviembre de 2000 la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá resolvió declarar no probada la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada y negar las súplicas de la demanda.

8. Consideró que *“el 26 de abril de 1996 la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá-Zona Centro inició una actuación administrativa tendiente a superar una inconsistencia derivada de la omisión del registro de embargo hipotecario ordenado por el Juzgado 26 Civil del Circuito (folio 16 y 17). Es claro entonces que puede afirmarse que hubo omisión administrativa desde el 24 de febrero de 1995 pero que este hecho solo fue conocido por el actor el día 15 de octubre de 1996 cuando fue notificado de la resolución 1095 de 1996 que dio inicio a la actuación administrativa, la cual concluyó con la resolución 1355 del 29 de noviembre de 1996, razón por la que no puede afirmarse la existencia de caducidad si se tiene en cuenta que la demanda se presentó el día 13 de mayo de 1998”*.

8.1. Juzgó que *“registrar la transferencia de dominio cuando sobre el bien inmueble pesa un gravamen, es una falla del servicio y esto es lo que se desprende de las pruebas aportadas al proceso, sin embargo esta falla por omisión no tiene nexo causal con el daño sufrido por el actor”*. Dijo que para el 10 de febrero de 1995, fecha en la que se suscribió el referido contrato de compraventa, *“aún tenía vigencia el embargo y la hipoteca del Banco Central Hipotecario registrados con anotaciones 11 y 14 en el certificado de libertad y tradición los cuales fueron cancelados el 15 de febrero y el 7 de abril de 1995. Por lo que la omisión (registrar el embargo de los remanentes que el oficio 79 del Juzgado 26 Civil del Circuito solicitaba) de la oficina de registro no es la causa del perjuicio alegado, este se desprende de la actuación o quizá de la omisión del actor, como lo señala el apoderado de la entidad demandada”* (f. 101 c. 2).

9. La parte demandante presentó recurso de apelación el 11 de diciembre del año 2000 contra la anterior decisión. Dijo que ésta *“resulta ilegal en cuanto desconoce derechos patrimoniales de la Fundación Universitaria del Área Andina, que tutela la Constitución y la Ley. La sentencia legitima la injusta vulneración de derechos en que ha incurrido la Superintendencia de Notariado y Registro”* (f. 107 c. 2).

10. En término, las partes presentaron alegatos de conclusión. La entidad demandada reiteró las razones expuestas en este trámite procesal y concluyó que *“es claro que el daño ocasionado al demandante es inexistente, porque no es cierto ni directo al no tener origen en la actuación de la Oficina de Registro por lo tanto no se puede entender cómo se ocasionaron los daños*

argumentados por la parte actora, ni los nexos de causalidad entre la manifestada falla en el servicio y los daños en mención” (f. 120 c. 2).

10.1 El apoderado de la entidad demandante dijo que la responsabilidad administrativa se deriva de la exclusión -el 26 de abril de 1996- del folio de matrícula inmobiliaria 050-0321389 de la inscripción de la escritura pública 647 del 10 de febrero de 1995 que se había efectuado el 21 de abril de 1995, como consecuencia de la inscripción extemporánea de una medida cautelar de embargo que sobre el mismo bien dispuso el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá. Agregó que *“transcurrieron quince (15) meses entre la fecha del oficio en que se solicitaba que el inmueble quedaba embargado a órdenes del Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá (20-01-95) y la de la fecha en la que la REGISTRADORA PRINCIPAL DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS DE SANTAFE DE BOGOTA D.C., ZONA CENTRO, (26 de abril de 1996) iniciara una actuación administrativa para establecer la real situación del inmueble (...) identificado con matrícula inmobiliaria 050-321389, quince (15) meses en los cuales, para emplear las mismas palabras de la administración por la omisión o error involuntario, se le cercenó la seguridad y la certeza a un negocio jurídico celebrado por un administrado, el que tenía la obligación de anotar en la forma prescrita en el derecho objetivo” (f. 137 c. 2).*

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

11. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia del 23 de noviembre de 2000 proferida por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá, en un proceso que, por su cuantía (f. 4 c.p.)¹ determinada al momento de la interposición de la demanda, tiene vocación de doble instancia. Se aplican en este punto las reglas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998.

¹ En la demanda presentada el 13 de mayo de 1998, se estima la cuantía de la mayor pretensión, por concepto de perjuicios materiales en \$25000000 para el único demandante. Por estar vigente al momento de la interposición del recurso de apelación que motiva esta instancia, se aplica en este punto el artículo 2° del Decreto 597 de 1988 *“por el cual se suprime el recurso extraordinario de anulación, se amplía el de apelación y se dictan otras disposiciones”*, que modifica el numeral 10° del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y que disponía que la cuantía necesaria para que un proceso fuera de doble instancia, debía ser superior a \$18850000.

II. Hechos probados

12. Con base en las pruebas válida y oportunamente allegadas al expediente se tienen como ciertos los siguientes supuestos fácticos:

12.1. El folio de matrícula inmobiliaria del bien identificado con el n.º 50C-321389 registra las siguientes anotaciones:

-Anotación No. 11. Fecha 18-07-89. Radicación: 49036.

Documento: Escritura 1716 del 27-06-89 Notaría 23 de Bogotá

Especificación: 210 Hipoteca (...)

De: Naranjo Upegui Jesús Guillermo

A: Banco Central Hipotecario

-Anotación No. 12. Fecha: 25-03-92 Radicación: 92-20633

Documento: Oficio 363 del: 20-02-92 Juzgado 31 C.Ct. de Bogotá

Especificación: 401 Embargo (...)

De: Castillo B. Gloria Nelly

A: Naranjo Upegui Jesús Guillermo

-Anotación No. 13. Fecha: 04-02-93 Radicación: 8100

Documento: Oficio 126 del 29-01-93 Juzgado 26 Civil Cto. De Bogotá

Se cancela la anotación No. 12, Especificación: 790 Cancelación Embargos (...)

De: Castillo B. Gloria Nelly

A: Naranjo Upegui Jesús Guillermo

-Anotación No. 14 Fecha: 04-02-93 Radicación: 8100

Documento: Oficio 126 del: 29-01-93 Juzgado 26 Civil del Cto. De Bogotá

Especificación: 402 Embargo Hipotecario (...)

De: Banco Central Hipotecario

A: Naranjo Upegui Jesús Guillermo

-Anotación No. 15. Fecha: 15-02-95 Radicación: 12296

Documento: Oficio 0079 del: 24-01-95 Juzgado 26 Civil del Cto. De Bogotá.

Se cancela la anotación No. 14, Especificación: Cancelación embargos hipotecario (...)

De: Banco Central Hipotecario

A: Naranjo Upegui Jesús Guillermo

-Anotación No. 16. Fecha: 07-04-95 Radicación: 28056

Documento: Escritura 0488 del: 13-03-95 Notaría 33 de Bogotá

Se cancela la anotación No. 11 Especificación: 650 Cancelación Hipoteca (...)

De: Banco Central Hipotecario

A: Naranjo Upegui Jesús Guillermo" (copia auténtica del certificado de libertad y tradición n.º de matrícula 50C-321389, f. 12-14 c. pruebas).

12.2. El 10 de febrero de 1995 mediante escritura pública 647 otorgada en la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Bogotá, la Fundación Universitaria del Área Andina, como compradora, y Jesús Guillermo Naranjo Upegui, como vendedor, suscribieron un contrato de compraventa del bien

inmueble identificado con matrícula inmobiliaria n.º 050-0321389 (copia auténtica de la escritura pública -f. 2-6 c. pruebas).

12.3. El 21 de abril de 1995 con la anotación n.º 17 y radicación 31548 fue registrada la escritura pública 0647 quedando inscrito en calidad de propietaria la Fundación Universitaria del Área Andina del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 50C-321389 (copia auténtica del certificado de libertad y tradición n.º de matrícula 50C-321389 f. 12-14 c. pruebas).

12.4. El 26 de abril de 1996 la Registradora Principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá-Zona Centro inició actuación administrativa con base en el informe del Juez 26 Civil del Circuito en el que se señalaba que *“por qué no se dio cumplimiento al oficio no. 079 de 24-01-95, en lo que se relaciona de hacer la anotación de que quedaba embargado por cuenta del Juzgado 31 Civil del Circuito de esta ciudad, para el proceso ejecutivo de Gloria Nelly Castillo (...)”* (copia auténtica del auto f. 16 c. pruebas).

12.5. Mediante resolución 1095 del 30 de septiembre de 1996, el registrador principal de instrumentos públicos dispuso excluir la anotación 17 del folio de matrícula inmobiliaria 050-321389 (copia auténtica de la resolución f. 19-20 c. pruebas) y el 9 de noviembre de 1996 mediante resolución 01355 resolvió negar el recurso de reposición presentado contra la anterior resolución y adicionarla en el sentido de incluir como anotación el embargo a disposición del Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá (copia auténtica de la resolución f. 24-25 c. pruebas).

12.6. La entidad demandante como tercera interesada celebró y cumplió un contrato de transacción con la señora Gloria Nelly Castillo Bueno, demandante en el proceso ejecutivo singular seguido contra Jesús Guillermo Naranjo Upegui, por veinticinco millones de pesos (\$ 25 000 000), con el fin de que se terminara el proceso seguido en el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá y sean canceladas las medidas cautelares decretadas en el mismo (copia del contrato de transacción f.- 6-28 c. pruebas; del certificado del subgerente de colmena de la emisión 3 de cheques por valor de \$ 7 000 000, \$ 7 000 000 y \$ 11 000 000 favor de Gloria Nelly Castillo f. 35 c. pruebas; y del

extracto donde consta el descuento por estos valores de la cuenta de la Fundación del Área Andina f. 36 c. pruebas).

12.7. El 15 de febrero de 1996 con anotación n.º 18 y radicación 12296 se inscribe un embargo, medida que proviene del Juzgado 26 Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá de Gloria Nelly Castillo a Jesús Guillermo Naranjo Upegui; luego por anotación n.º 19 del 28 de mayo de 1997 se cancela el embargo y el 21 de agosto de 1997 por anotación n.º 20 queda registrada la escritura pública 0647 de compraventa (copia auténtica del certificado de libertad y tradición n.º de matrícula 50C-321389 f. 12-14 c. pruebas).

III. Problema jurídico

13. Debe la Sala resolver si la administración le causó un daño a la entidad demandante, al cancelar de manera irregular un embargo que existía sobre un bien inmueble y si esta circunstancia la indujo a adquirir el mencionado bien y posteriormente a sanearlo para efectos de registrar el contrato de compraventa suscrito en el que figuraba como parte compradora.

IV. Análisis de la Sala

14. En relación con el **daño** alegado por la actora (supra párrafo 3), observa la Sala que no hay prueba en el expediente de que la entidad demandante hubiera sufragado la suma de setecientos veintisiete mil setecientos pesos (\$ 727 700, 00) por concepto de una sanción pagada a favor de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

15. Respecto del daño proveniente de la exclusión de la entidad demandante como propietaria del referido bien inmueble, es un hecho cierto que durante 12 meses la mencionada fundación permaneció registrada como propietaria del inmueble hasta que fue excluida la anotación en virtud del embargo (supra párrafo 12.3 y 12.5). Dicha exclusión no generó directamente un daño en el demandante, pues si bien se afectó la constitución de la tradición y de esta forma la configuración en ella del derecho a la propiedad del referido bien, era deber del hoy demandante probar los daños ocasionados por tal hecho; no bastaba solamente

mencionar que fue excluido del registro, sino probar que este hecho afectó su “*facultad de gozar y disponer del [bien] arbitrariamente (...)*”², como por ejemplo no poder realizar un contrato de compraventa o de hipoteca, o cualquier acto para el que era indispensable que estuviera registrado como propietario del referido bien inmueble, aspectos que no fueron acreditados en este trámite judicial.

16. En lo que se refiere a la configuración del perjuicio moral, considera esta Sala que la entidad demandante se limitó a afirmar la existencia del daño, pero no lo acreditó como era su deber conforme con el principio procesal “*onus probandi incumbit actori*” previsto en el art. 177 del C.P.C.³. En este contexto es pertinente recordar que una persona jurídica puede sufrir un perjuicio moral por el actuar de la administración que le ocasiona un daño, siempre que tenga relación con la trasgresión de derechos o bienes extrapatrimoniales jurídicamente protegidos, como sucedería con el derecho al buen nombre (artículo 15 C.P.)⁴ y toda vez que no esté presente una directa y exclusiva comunicación con sentimientos propios de afecto y amor de un ser humano, como sucedería en el caso de la muerte de uno de los integrantes de la sociedad⁵.

17. Finalmente, en lo que respecta a los daños relacionados con que el actuar de la administración indujo a la entidad demandante a comprar el bien inmueble y la obligó a sanearlo por medio de un contrato de transacción por valor \$ 25 000 000, éstos se analizarán con posterioridad a la determinación acerca de la existencia de la falla en la prestación del servicio.

18. En relación con el **título de imputación**, recuerda la Sala que la responsabilidad del Estado por falla del servicio se deriva del artículo 90 de

² Artículo 669 del Código Civil.

³ Artículo 177: “*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba*”.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de agosto de 1992, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación n.º 6221.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de agosto de 1993, C.P. Daniel Suárez Hernández, radicación n.º 7881; del 27 de agosto de 1992, C.P. Juan de Dios Montes Hernández, radicación n.º 6221.

la Constitución Política⁶ y se configura cuando en el ejercicio de una actividad propia de su funcionamiento, el Estado incurre en una anomalía por el incumplimiento de las normas que determinan su accionar.

19. La tarea de registro de instrumentos públicos es una función estatal prevista en el Decreto 1250 de 1970⁷. Dicha normatividad dispone, en lo que concierne con los bienes inmuebles, en concordancia con el art. 756 del C.C.⁸, que debe registrarse *“todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio (...), salvo la cesión de crédito hipotecario o prendario”* (numeral 1º artículo 2º), así como *“los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones”* (numeral 4º artículo 2º). Cada bien tiene una matrícula que se distingue por un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y la sucesión en que se vaya sentando (artículo 5º).

19.1. Para considerar un título o documento como registrado, éste debe pasar por las etapas de radicación, calificación, inscripción y constancia de ejecución de ésta última (artículos 22 a 38). Realizada la radicación, el documento pasa a la sección jurídica de la oficina para su examen y calificación; en el formulario que debe contener la firma del funcionario, se señalarán las inscripciones a que de lugar (artículo 24) y conforme con esta orden se realiza la inscripción (artículo 26) la cual se debe realizar conforme con el orden de radicación de los documentos⁹ (artículo 27). Si no fuera legalmente admisible la inscripción, así se indicará en el libro radicador (artículo 37).

19.2. El título tiene efecto respecto de terceros desde la fecha del registro (artículo 44). Este servicio tiene así la finalidad de dar publicidad del estado

⁶ *“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste”.*

⁷ Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos.

⁸ *“Artículo 756: Se efectuará la tradición de dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de instrumentos públicos. De la misma manera se efectuará la tradición de los derechos de usufructo o de uso constituidos en bienes raíces, y de los de habitación o hipoteca”.*

⁹ Norma que desarrolla el principio de *primero en el tiempo primero en el derecho*.

de un bien inmueble, -de su propietario, de las medidas que lo gravan- con el fin de proporcionar elementos que permitan su disposición o limitación, lo cual se configura mediante la expedición por parte de las oficinas de registro de *“certificados sobre las situaciones jurídicas de los bienes sometidos a registro mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones respectivas”* (artículo 54). Por lo anterior se considera que el certificado de registro ofrece seguridad acerca de la situación jurídica de un bien inmueble.

20. Con respecto a la función estatal de registro de bienes inmuebles esta Corporación ha determinado que su utilidad radica en que hace pública todas aquellas circunstancias que inciden en el ejercicio del derecho real, otorgando de este modo seguridad jurídica en la comercialización y disposición de estos bienes, al igual que proporciona protección y garantías al titular del derecho de dominio inscrito¹⁰.

21. En lo que atañe con la falla en el ejercicio de la función registral se ha considerado que *“el actor debe acreditar la diligencia, previsión y cuidado que ha debido observar con anterioridad a la celebración de negocios jurídicos ‘mediante una prudente constatación del estado jurídico’ del inmueble que pretendió adquirir, hipotecar, embargar... etc., de modo que exista certeza de que el daño surgió, precisamente de la información errónea proporcionada al usuario a través de los certificados que sobre los bienes raíces expide la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”*, pues la falla generalmente se configura *“por la información equivocada suministrada mediante la expedición de certificaciones sobre dichos folios”*. La irregularidad debe trascender a los usuarios y esto se produce mediante la expedición y consulta del respectivo certificado¹¹.

22. Conforme con los fundamentos de hecho y de derecho expuestos en esta sentencia, considera la Sala que la autoridad demandada incurrió en una falla en la prestación del servicio registral. La falla en el ejercicio de la función registral se concretó porque luego de que se inscribiera en el

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 16744; del 8 de marzo de 2007, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, radicación n.º 16055; del 7 de diciembre de 2005, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, radicación n.º 14518; del 26 de febrero de 1996, C.P. Daniel Suárez Hernández, radicación n.º 11246, entre otras.

¹¹ *Ibidem*.

registro de instrumentos públicos 50C- 321389 la compraventa a favor de la entidad hoy demandante (anotación 17 del 21-04-95), la misma fue cancelada para darle paso a un embargo de Gloria Nelly Castillo en contra de quien fuera el vendedor (anotación n.º 18), esto es, que se registró en el respectivo folio como propietaria a la Fundación Universitaria del Área Andina, cuando debía registrarse la medida de embargo decretada por el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá.

22.1. De este actuar erróneo de la administración da cuenta: a) el folio de matrícula inmobiliaria en el que consta en anotación n.º 17 el registro como propietario del referido bien a la entidad demandante; b) el inicio de la actuación administrativa por parte de la autoridad demandada en la que da a conocer la petición del mencionado juzgado en la que se cuestiona *“por qué no se dio cumplimiento al oficio no. 079 de 24-01-95, en lo que se relaciona de hacer la anotación de que quedaba embargado por cuenta del Juzgado 31 Civil del Circuito de esta ciudad, para el proceso ejecutivo de Gloria Nelly Castillo (...)”*; c) la resolución 1095 del 30 de septiembre de 1996 en la que el registrador principal de instrumentos públicos de Santa Fe de Bogotá-Zona Centro, frente a la anterior solicitud, consideró que *“[e]sta oficina por error involuntario, sólo registró la cancelación del embargo, omitiendo la inscripción del embargo de remanentes, hecho éste que generó la aparente viabilidad del registro de la escritura pública 647 del 10-02-95, Notaría 2ª de Santa Fe de Bogotá, compraventa a favor de la Fundación Universitaria del Área Andina, despojándose al demandado en el proceso tramitado ante el Juzgado 31 Civil del Circuito, la protección a sus derechos crediticios, concedidos en orden de registro de embargo de remanentes (...)”* (f. 19 c. pruebas); d) el registro en el mencionado folio de que la anotación n.º 17 carece de validez y e) la anotación n.º 18 del embargo de Gloria Nelly Castillo a Jesús Guillermo Naranjo Upegui.

23. Así, la administración en ejercicio de la función registral falló al no mantener registrada la medida cautelar de embargo que pesaba sobre dicho inmueble y que fue requerida por el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá por medio de oficio 079 del 24 de enero de 1995, esto es, antes de que se hubiera solicitado -12 de mayo de 1995- por parte de la entidad demandante el registro de la escritura pública de compraventa 647. Esta falta de

diligencia, permitió que el proceso de registro de la mencionada escritura pública concluyera satisfactoriamente -pues no constaba vigente ninguna medida de embargo- y se efectuara así la tradición del derecho de dominio en la Fundación Universitaria del Área Andina.

24. Advierte la Sala que, de la misma forma que lo evidenció el Tribunal, el contrato de compraventa suscrito por la entidad demandante y elevado a escritura pública 647 de la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Bogotá fue firmado el 10 de febrero de 1995. Para esta fecha, sobre el inmueble objeto del contrato, según el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50C-321389, pesaba una medida cautelar de embargo hipotecario proveniente del Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá (anotación n.º 14 del 4 de febrero de 1993, cancelada el 15 de febrero de 1995). Así, al momento de suscribir el contrato de compraventa sobre el bien inmueble identificado con matrícula n.º 50C-321389, existía registro de embargo que daba cuenta de la limitación del derecho de dominio que tenía el propietario del mismo y suscriptor, como vendedor, del referido contrato de compraventa. De este modo, para el momento de suscribir el contrato el comprador debía conocer el embargo del bien, hecho que a pesar de no impedir la suscripción del contrato en sí, sí impedía su tradición, esto es, el registro de la venta, conforme con el artículo 1521 del Código Civil¹².

25. No obstante lo anterior, advierte la Sala que el hecho causante del daño no fue la existencia del embargo hipotecario mencionado, sino la circunstancia de tener que registrar el embargo de Gloria Nelly Castillo con posterioridad al registro de la compraventa. Dicho embargo (anotación n.º12), estima la Sala no estaba vigente al momento de suscribir la escritura pública de compraventa (10-02-095), por cuanto expresamente se había cancelado mediante la anotación n.º 13 del referido registro inmobiliario, por lo que, es posible concluir el acaecimiento de una falla en el registro, por cuanto ese hecho de la cancelación hizo generar en el comprador la certeza de que éste ya no estaba vigente e inducirlo a suscribir el contrato de compraventa,

¹² "Artículo 1521: Hay un objeto ilícito en la enajenación: (...) 3º) De las cosas embargadas por decreto judicial, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello".

y a sanear el bien luego de que se inscribiera nuevamente dicho embargo (anotación n.º18) para así poder quedar registrado como propietario.

26. Por lo anteriormente expuesto, esta Sala revocará la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2000 proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá y en su lugar declarará a la Superintendencia de Notariado y Registro responsable patrimonial y extracontractualmente de los daños ocasionados a la Fundación Universitaria del Área Andina.

V. Liquidación de Perjuicios

Perjuicios materiales -Daño emergente

27. En este caso, se observa que el pago de veinticinco millones de pesos (\$ 25 000 000, 00) -suma a actualizar- que efectuó la entidad demandante en razón del contrato de transacción suscrito con Gloria Nelly Castillo Bueno a efectos de que se levantara la medida cautelar de embargo, tiene relación causal directa con la falla del servicio de la administración; si bien, en principio dicha obligación debió ser asumida por el vendedor del inmueble, por cuanto era su deber, según lo señala el mismo contrato, entregar el bien libre de embargos, lo cierto es que en este proceso no obra documento alguno que acredite que el vendedor del bien inmueble mencionado hubiera pagado al comprador, hoy demandante, las sumas sufragadas para sanear el referido bien y poder así efectuar el registro como propietario. Dicha prueba, de ser el caso, correspondía a la parte demandada si se pretendía extinguir la obligación o reducir el daño.

28. A fin de actualizar la suma de veinticinco millones sufragada por la entidad demandante se dará aplicación a la siguiente fórmula:

$$Ra = Rh \frac{Ipc (f)}{Ipc (i)}$$

Ra	=	Renta actualizada a establecer.
Rh	=	Renta a actualizar \$ 25 000 000
Ipc (f)	=	Es el índice de precios al consumidor final, es decir, 117.68 que es el correspondiente a octubre de 2014

lpc (i)	=	Es el índice de precios al consumidor inicial, es decir, 40.45 que es el que correspondió a la fecha de la realización del pago.
------------	---	--

$$Ra = \$ 25\,000\,000 \frac{177.68}{40.45} = \$ 72\,731\,767,61$$

28.1. Así, la suma a reconocer por concepto de perjuicios materiales en razón a lo que debió sufragar la entidad demandante para efectos de sanear el referido bien inmueble es de \$72 731 767,61.

29. Con respecto al daño relacionado con que la actuación de la administración indujo a la entidad demandada a suscribir el contrato de compraventa, se considera que no existen bases suficientes para condenar por este concepto.

VI. Costas

30. En atención a que para el momento en el cual se dicta este fallo la Ley 446 de 1998, en su artículo 55, indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en el *sub lite* ninguna de aquellas actuó de esa forma, no habrá lugar a su imposición.

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

FALLA

REVOCAR la sentencia del 23 de noviembre de 2000, proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión de Bogotá, y en su lugar:

PRIMERO: DECLARAR patrimonial y extracontractualmente responsable, a la Superintendencia de Notariado y Registro por los daños ocasionados a la Fundación Universitaria del Área Andina.

SEGUNDO: En consecuencia, **CONDENAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro a pagar a favor de la Fundación Universitaria del Área

Andina la suma de setenta y dos millones setecientos treinta y un mil setecientos sesenta y siete pesos con sesenta y un centavos (\$72 731 767,61).

TERCERO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Cúmplase lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEXTO: En firme este fallo devuélvase el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento y expídanse a las partes actoras las copias auténticas con las constancias de las cuales trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Magistrada

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado