

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, siete (7) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	25000-23-36-000-2014-00698-01 (61.166)
Demandante:	ANDREA ARANGO VELÁSQUEZ
Demandado:	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
Medio de control:	REPARACIÓN DIRECTA – CPACA
Asunto:	APELACIÓN DE SENTENCIA – INDEBIDA ESCOGENCIA DEL MEDIO DE CONTROL

Síntesis del caso: se demanda por una supuesta falla registral de la Superintendencia de Notariado y Registro, cometida a través de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar), por el hecho de haber dado apertura al folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 a pesar de que se trata de un inmueble inexistente, igualmente, porque dicha autoridad administrativa emitió sendos actos de registro de varios títulos de adquisición sin realizar previamente un adecuado control de legalidad de los mismos, especialmente respecto del número catastral referenciado en las correspondientes escrituras públicas de transferencia del dominio y sobre el cual posteriormente se supo que, en realidad, pertenecía a un inmueble con un folio de matrícula inmobiliaria distinto que se había cerrado, circunstancia que implicó que a la demandante se le brindara información errónea sobre la propiedad y tradición de un lote que adquirió mediante la escritura pública de compraventa no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 212 a 216 cdno. apelación) en contra de la sentencia proferida el 16 de noviembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A (fls. 201 a 210 cdno. apelación) mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante.

Las agencias en derecho se fijan a cargo de la parte demandante, por la suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que deberá pagar en favor de la Superintendencia de Notariado y Registro.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta sentencia, por Secretaría liquidense las costas del proceso, teniendo en cuenta los gastos en los que incurrió la demandada para su defensa. Y archívese el expediente.” (fl. 265 cdno. ppal. no. 2 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1) Mediante escrito radicado el 19 de febrero de 2013, la señora Andrea Arango Vélez, por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro a través del medio de control jurisdiccional de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CPACA (fls. 1 a 15 cdno. ppal.) con las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: DECLARAR que NACIÓN, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, falló en la prestación del servicio registral, al abrir el folio de matrícula inmobiliaria número 060-223834 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, con un código catastral 02-00-0012-0401-000 que pertenece a un inmueble distinto del registrado mediante matrícula inmobiliaria número 060-223834.

SEGUNDA: Como consecuencia que NACIÓN, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, falló en la prestación del servicio registral, al registrar la escritura número 3291 del 15 de noviembre de 2011, en el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (anotación 5 del certificado de tradición y libertad) omitiendo el control de legalidad de dicha escritura, la cual, fue registrada con constancia de pago del impuesto predial de un inmueble diferente al que se relacionaba en la escritura 3291 de venta.

TERCERA: Declarar que NACIÓN, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, como reparación del daño ocasionado, a pagar a la señora ANDREA ARANGO VELÁSQUEZ, o a quien represente(n) legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral, los cuales se estiman como mínimo en la suma de TRES MIL DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO VEINTISEIS PESOS M/L (\$3.018.655.126), discriminados así:

I. Perjuicios Materiales

a. Daño emergente

- *MIL NOVECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (\$1.960.000.000) o la suma que lograre probarse dentro del proceso (que corresponde a la suma real por la cual el señor Germán Antonio Carrillo vendió, transfirió el dominio a Andrea Velásquez, el inmueble de Cartagena, que se identifica con el folio de matrícula inmobiliaria número 060-223834, dado que con esta transferencia lo que pretendía el señor Carrillo era pagar a Andrea los \$1.960.000.000 que le adeudaba a Andrea por la compra del inmueble en Chía, el cual nunca pagó.*

Expediente: 25000-23-36-000-2014-00698-01 (61.166)

Actor: Andrea Arango Velásquez

Reparación directa

Apelación de sentencia

- *Recibo de caja número (sic) de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena N° 62706632 por valor de \$700.000.*
- *Recibo oficial No. 3-0668796 del departamento de Bolívar, Fondos departamentales por valor de \$2.355.126.*

b. Lucro Cesante:

- *La suma de QUINIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$520.000.000) a la suma que logre probarse dentro del proceso.*

II. Perjuicios Morales:

a. A favor de la señora ANDREA ARANGO VELÁSQUEZ, por valor de MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (\$536.600 valor del salario mínimo en Colombia para el 2011) equivalente a la suma de quinientos treinta y cinco millones seiscientos mil pesos M/L (\$535.600.000) o la suma que lograre probarse. (fls. 8 y 9 cdno. ppal. – negrillas, subrayado y mayúsculas sostenidas del original).

2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte actora invocó, en síntesis, lo siguiente:

- 1) La señora Andrea Arango Velásquez era propietaria de un lote de una extensión de 10.598 m², ubicado en la vereda La Fagua en jurisdicción del municipio de Chía (Cundinamarca), identificado con el folio de matrícula inmobiliaria no. 50N-20098719.
- 2) El 12 de octubre de 2011, la demandante suscribió un contrato de promesa de compraventa respecto de ese bien, documento en el cual se comprometió a realizar la transferencia del dominio en favor del señor José Alonso Suárez Carrillo, el valor del contrato se fijó en la suma de \$2.000.000.000.
- 3) En cumplimiento de ese contrato, el 25 de octubre de 2011 se suscribió la escritura pública de compraventa no. 1917 de la Notaría Segunda del Círculo de Chía (Cundinamarca), a través de la cual la señora Andrea Arango Velásquez vendió dicho inmueble que, por petición de José Alonso Suárez Carrillo, no fue escriturado a nombre de este último sino en favor de un familiar suyo, el señor Germán Antonio Carrillo Pérez, quien quedó como titular del derecho de dominio. Para efectos escriturales y notariales el valor pactado en dicho instrumento público fue de \$140.000.000 y el día de la compraventa el comprador solo pagó la suma de \$40.000.000.

4) En la referida escritura pública de compraventa no. 1917 del 25 de octubre de 2011 se protocolizó un segundo acto jurídico, consistente en la imposición de un gravamen de hipoteca abierta, sin límite de cuantía, en favor de Andrea Arango Velásquez cuyo valor, para efectos registrales y notariales, solo se fijó en \$130.000.000, gravamen con el cual la demandante pretendía garantizar el pago del resto del dinero adeudado por el comprador y que ascendía a \$1.960.000.000.

5) En el mes de noviembre de 2011, el comprador y deudor hipotecario, el señor Germán Antonio Carrillo López, le propuso a la señora Andrea Arango Velásquez que aceptara levantar el gravamen hipotecario y, que a cambio de ello, el primero de los mencionados transferiría en favor de la acreedora la propiedad de un lote de terreno ubicado en la ciudad de Cartagena (Bolívar) avaluado en 1.960.000.000, con lo cual quedaría cubierta la suma total y real adeudada producto de la compraventa del bien ubicado en Chía (Cundinamarca).

6) Previamente a la materialización de este último negocio jurídico, la demandante tramitó el correspondiente certificado de tradición y libertad del inmueble ubicado en la ciudad de Cartagena (Bolívar) el cual se hallaba inscrito con la matrícula inmobiliaria no. 060-223834, con el propósito de conocer la situación jurídica de ese bien que figuraba libre de gravamen, limitación alguna y donde aparecía como propietario el señor Germán Antonio Carrillo Pérez.

7) Con esa información la demandante aceptó el negocio propuesto por el deudor y el 15 de noviembre de 2011, mediante la escritura pública no. 3292 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá, procedió al levantamiento de la garantía hipotecaria que pesaba sobre el referido inmueble de Chía (Cundinamarca).

8) En consecuencia, a través de la escritura pública no. 3291 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá, el señor Germán Antonio Carrillo Pérez enajenó en favor de Andrea Arango Velásquez el 90% del derecho real de dominio sobre el inmueble denominado B1, sector Plan Parejo o Cielo Mar de una extensión aproximada de 5.000 m², ubicado en el sector de la Boquilla en la ciudad de Cartagena (Bolívar), identificado con el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena y con cédula catastral no. 02-00-0012-0401-000.

9) A inicios del año 2013, la demandante optó por vender el inmueble ubicado en la ciudad Cartagena (Bolívar) con el objetivo de recuperar el dinero invertido, pero, cuando visitó el lote advirtió que los linderos no correspondían, indagó en consecuencia ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi quien le informó que el predio adquirido no existía, por cuanto, si bien sobre ese se había protocolizado una escritura pública y tenía asignado un folio de matrícula inmobiliaria, la cédula catastral no. 02-00-0012-0401-000, referida en el título de adquisición, correspondía a un bien diferente que se identificaba con la matrícula inmobiliaria no. 060-132202, folio de matrícula este último que había sido “cerrado”, hecho que se deriva de las consideraciones expuestas en la Resolución no. 13-001-0601-2011 de fecha 27 de julio de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

10) Revisado el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 que pertenece al inmueble adquirido en la ciudad de Cartagena, allí aparecen cuatro anotaciones de negocios jurídicos realizados desde el 20 de octubre de 2004 hasta el 15 de noviembre de 2011, en cuyas respectivas escrituras públicas se refiere el código catastral no. 02-00-0012-0401-000 que, en realidad, corresponde al folio de matrícula inmobiliaria no. 060-132202 que aparece cerrado.

11) Igualmente, en los anexos de la escritura pública de compraventa no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC, mediante la cual Germán Antonio Carrillo Pérez le transfirió a la demandante el 90% del bien ubicado en Cartagena (Bolívar), aparece que a este instrumento se anexó el recibo de pago del impuesto predial unificado con cargo al código catastral no. 02-00-0012-0401-000, correspondiente a un folio de matrícula inmobiliaria diferente al adquirido, esto es, el identificado con el no. 060-0132202.

12) Con sustento en los hechos antes relatados, se configura la existencia de una falla del servicio en la conducta desplegada por la Superintendencia de Notariado y Registro, por lo siguiente: (i) abrió un folio de matrícula inmobiliaria de un inmueble inexistente, debido a que el código catastral no. 02-00-0012-0401-00 al que refiere la escritura pública de adquisición no 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC corresponde a un bien inmueble diferente al ofrecido en su momento por Germán Antonio Carrillo; (ii) no realizó un adecuado control de legalidad respecto de los negocios jurídicos que se registraron en el folio de matrícula

inmobiliaria no. 060-223834 una vez este fue abierto y, (iii) brindó información errónea a la demandante sobre la tradición y propiedad del inmueble adquirido.

2. Contestación de la demanda

El 3 de febrero de 2014, contestó la demanda la Superintendencia de Notariado y Registro con oposición a las pretensiones (fls. 37 a 41 cdno. ppal.) con fundamento en los argumentos que a continuación se relacionan:

1) La pretensión indemnizatoria de la parte demandante no tiene relación directa entre los supuestos daños reclamados y el actuar de la entidad pública demandada.

2) El supuesto daño reclamado se predica del hecho exclusivo de un tercero, es decir, de las acciones desplegadas por el señor José Alonso Suárez Carrillo, quien le compró a la señora Andrea Arango Velásquez una propiedad que no le pagó, de manera que para solucionar dicho impase se procedió a levantar la hipoteca que pesaba sobre el inmueble ubicado en Chía (Cundinamarca) y se pactó la transferencia de otro bien ubicado en Cartagena (Bolívar) que la demandante no fue a visitar ni realizó un adecuado estudio de títulos.

3) Los actos administrativos emitidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar) se expidieron en armonía con el ordenamiento jurídico registral, autoridad que realizó un análisis formal de los documentos que se le pusieron de presente con el fin de publicitar los negocios realizados entre particulares.

3. La sentencia de primera instancia

El 16 de noviembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A profirió la sentencia impugnada mediante la cual negó las pretensiones de la demanda (fls. 201 a 210 cdno. apelación) con base en las siguientes consideraciones:

1) Si bien la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar) no advirtió las inconsistencias que se presentaron con la inscripción de la escritura pública de compraventa no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 suscrita en la Notaría 43 del

Círculo de Bogotá DC, específicamente en cuanto a la referencia del código catastral no. 02-00-0012-0401-000, el cual correspondía a otro inmueble, se trata de un hecho que, por sí mismo, no determina la responsabilidad de la demandada.

2) Según el artículo 45 de la Ley 1519 de 2012, no es función del registrador determinar la validez de los títulos sometidos a registro, su labor se centra en la verificación de los requisitos formales en orden a salvaguardar del principio constitucional de buena fe, a no ser que surjan con contundencia motivos de duda sobre la legitimidad de las actuaciones.

3) El hecho de que se remitiera para su inscripción una escritura otorgada en una notaría le daba al contrato de compraventa la apariencia de ser un título legalmente producido, de manera que a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena no le correspondía controvertir su autenticidad, pues, se trataba de un asunto de exclusivo conocimiento de la jurisdicción penal.

4) El daño reclamado fue causado por “*el hecho de un tercero*”, fue el señor Germán Antonio Carrillo quien pretendió transferir la propiedad de un inmueble sobre el cual se presentaban inconsistencias y con cuya negociación quiso obtener el levantamiento de una hipoteca constituida en favor de la demandante de un predio ubicado en la ciudad de Chía (Cundinamarca).

5) También hubo inconsistencias en las negociaciones realizadas por la señora Andrea Arango Vélez quien, a pesar de firmar una promesa de compraventa respecto del inmueble ubicado en Chía (Cundinamarca) en cuantía de \$2.000.000.000, posteriormente suscribió un contrato de compraventa sobre el mismo bien con persona diferente del promitente comprador y por un valor sumamente inferior de \$140.000.000.

6) La demandante fue negligente, no realizó un estudio adecuado del lote que adquirió en la ciudad de Cartagena (Bolívar) y con sustento en el cual se hubiera percatado de la irregularidad que presentaba la referencia catastral no. 02-00-0012-0401-000, máxime cuando se trató de un negocio de una cuantía considerable, además, resulta extraño que al presente proceso no se allegara prueba alguna de las actuaciones realizadas por la parte actora contra el tercero que le ocasionó el daño, tales como la

correspondiente denuncia ante las autoridades penales o una demanda civil de incumplimiento contractual contra el señor Germán Antonio Carrillo.

4. El recurso de apelación

El 7 de diciembre de 2017, la parte demandante presentó recurso de apelación a través del cual solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 212 a 216 y 231 a 235 cdno. apelación), con base en la siguiente argumentación:

1) La Superintendencia de Notariado y Registro sí incurrió en falla del servicio y de su ocurrencia dan cuenta tres hechos, a saber: (i) la apertura del folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 sobre un predio inexistente, con este hecho la demandada desconoció el artículo 49 del Decreto 1250 de 1970 el cual dispone que cada folio de matrícula inmobiliaria corresponderá a una unidad catastral; (ii) el haber expedido a partir del año 2007 sendos certificados de tradición sobre la situación jurídica de un bien inmueble que materialmente no existe, situación que indujo al error a la demandante quien con base en la información suministrada celebró un negocio jurídico que la llevó a la pérdida de 1.960.000.000 y, (iii) el haber mantenido abierto el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 durante un periodo de 10 años sobre un predio inexistente, conforme se prueba con los correspondientes certificados emitidos por el IGAC.

2) El hecho de la inexistencia del predio supuestamente ubicado en la ciudad de Cartagena (Bolívar) se sustenta en los certificados de tradición y libertad aportados con la demanda y en los datos suministrados en su momento por el IGAC, según esa documentación no aparece información catastral de algún predio inscrito con la matrícula inmobiliaria no. 060-223834, además, el inmueble con referencia catastral no. 02-00-0012-0401-00, que es el que aparece relacionado en todas las escrituras que se celebraron respecto del bien en cuestión, en realidad correspondía a la matrícula inmobiliaria no. 060-132202 cuyo folio fue cerrado.

3) Sí hay nexo de causal entre la falla alegada y el daño reclamado, el desmedro patrimonial sufrido por la demandante no se hubiera producido si no se hubiera abierto el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834, dado que con antelación a la

celebración del negocio jurídico de compraventa del bien ubicado en Cartagena (Bolívar), la demandante actuó de manera diligente, verificó las escrituras públicas y la información contenida en ellas, datos que gozaban de apariencia de legalidad y veracidad, incluido el número del código catastral allí relacionado, además, cuando le mostraron el lote a la demandante, este contaba con una excelente ubicación, pues, había surgido de la división material de un bien de mayor extensión identificado con la matrícula inmobiliaria no. 060-208609, respecto del cual también solicitó el correspondiente certificado de tradición.

4) La demandante sí inició acciones judiciales en contra del vendedor del inmueble, no obstante, estas no han tenido éxito y, en relación con la modificación de los valores mencionados en las escrituras de compraventa que no obedecen al precio real negociado, se trata de una práctica comercial muy utilizada en la negociación de los bienes inmuebles para efectos notariales y de registro.

5. Actuación surtida en segunda instancia

Por auto del 15 de junio de 2018 se admitió el recurso de apelación (fl. 225 cdno. apelación) y, posteriormente, el 27 de agosto de 2018 (fl. 237 cdno. apelación) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, por el término común de diez (10) días y, por el mismo lapso, al Ministerio Público para que emitiera concepto, quienes expresaron lo siguiente: (i) la parte actora reiteró los hechos y argumentos planteados en el recurso de apelación (fls. 240 a 245 cdno. apelación); (ii) la Superintendencia de Notariado y Registro insistió en lo expuesto en la contestación de la demanda, especialmente en relación con la existencia de la excepción del “*hecho de un tercero*” (fls. 249 y 250 cdno. apelación); (iii) el Ministerio Público, a través de la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado solicitó la confirmación de la sentencia de primera instancia debido a que, si bien se advierten inconsistencias en los datos de identificación del inmueble con folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834, estas irregularidades no configuran una falla del servicio, el hecho de que el registro catastral no. 02-00-0012-0401-00 perteneciera a otro bien inmueble no necesariamente implica que el bien adquirido por compraventa en la ciudad de Cartagena (Bolívar) fuera inexistente, situación esta última que impide la acreditación del carácter cierto del daño alegado, en todo caso, en el evento de existir falla del servicio, no se comprobó el nexo

causal entre el daño y la supuesta falla debido al comportamiento descuidado de la demandante en la celebración del negocio jurídico de compraventa.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) acción procedente, ineptitud parcial de la demanda respecto de imputaciones que tienen origen en actos administrativos, 3) análisis de las imputaciones que tienen como fuente un hecho de la Administración, 4) conclusión y, 5) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Presentada la demanda de manera oportuna¹, el objeto de la controversia consiste en establecer si se reúnen los elementos requeridos para declarar patrimonial y extracontractualmente responsable a la Superintendencia de Notariado y Registro, por el hecho de supuestamente haber incurrido en una falla registral que, en opinión de la parte actora, llevó consigo a adquirir un predio aparentemente inexistente.

La Sala modificará la decisión apelada en el siguiente sentido: (i) frente a las imputaciones relacionadas con la supuesta expedición irregular del acto de registro a través del cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar) dio apertura al folio de matrícula inmobiliaria no. 060 – 223834 el día 28 de febrero de 2007 respecto de un inmueble aparentemente inexistente y la inscripción de varios actos subsiguientes, incluida la escritura pública de compraventa no. 3291 del 15 de

¹ La parte demandante adujo que conoció de las inconsistencias del folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 “a principios de este año 2013” (fl. 5 cdno. ppal.), no precisó el mes ni el día de ese conocimiento, empero, refiere que ese dato lo obtuvo cuando el IGAC le informó de dicha situación cuando la vio reflejada en el contenido de la Resolución no. 13-001-0601-2011 del 21 de julio de 2011 emitida por esa autoridad pública, a través de la cual se ordenó la cancelación de la inscripción catastral no. 02-00-0012-0401-000. La demandante no aportó constancia o documento con el cual pueda constatar la fecha en que el IGAC le informó de la supuesta inexistencia del predio que adquirió en la ciudad de Cartagena (Bolívar), no obstante, sobre el punto es posible tomar como referencia para el cómputo de la caducidad el día 13 de febrero de 2013, fecha que aparece incorporada en un sello de autenticación impuesto por la Territorial de Bolívar del IGAC en una copia fotostática de la mencionada Resolución no. 13-001-0601-2011 del 21 de julio de 2011 y que fue aportada como anexo de la demanda (fl. 38 cdno. 2). En este orden de ideas, el término de caducidad en el presente caso para impetrar el medio de control reparación directa expiraba el 14 de febrero de 2015 y dado que la demanda fue presentada el 19 de febrero de 2013 (fl. 16 cdno. 1), lo fue en el término previsto en el literal i), numeral 2 del artículo 164 del CPACA, aunado a que hubo suspensión del periodo de caducidad con la correspondiente solicitud de conciliación extrajudicial que fue radicada el 8 de octubre de 2013 ante la Procuraduría 51 Judicial II Para Asuntos Administrativos y la correspondiente constancia que fue emitida el 16 de diciembre de 2013 (fl. 16 cdno. 2).

noviembre de 2011 de la Notaría 43 de Bogotá DC, no se hará un pronunciamiento de fondo y se declarará la excepción de indebida escogencia del medio de control, por razón de que la fuente del daño proviene de sendos actos administrativos que debieron cuestionarse por la vía de la nulidad y restablecimiento, no mediante reparación directa y; (ii) respecto de los hechos en los cuales se anuncia que la entidad demandante brindó una información errónea sobre la tradición y propiedad del inmueble ubicado en Cartagena (Bolívar) y que finalmente la demandante adquirió por compraventa, se negarán las pretensiones de la demanda por la falta de acreditación del daño alegado con la demanda.

2. Acción procedente, ineptitud parcial de la demanda frente a imputaciones que tienen origen en actos administrativos

1) Como previamente se señaló, dos (2) de los tres (3) cargos de la demanda se refieren a que la Superintendencia de Notariado y Registro incurrió en “una falla del servicio registral” (fl. 6 cdno. ppal.) por cuanto: (i) dio apertura del folio de matrícula inmobiliaria no. 060 – 223834, sobre un bien inmueble aparentemente inexistente y ²; (ii) no ejerció un adecuado control de legalidad respecto de cuatro títulos que se inscribieron en el folio de matrícula inmobiliaria no. 60-223834, a pesar de que existía una inconsistencia con el código catastral referenciado en las correspondientes escrituras públicas, en atención a que dicha referencia predial pertenecía a un inmueble identificado con un folio de matrícula inmobiliaria diferente, es decir, el no. 060-1322025³.

2) Frente a lo anterior, la Sala advierte que el medio de control jurisdiccional de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CCA está concebido para procurar la indemnización del daño derivado de un hecho, una omisión, una operación

² Sobre el punto, en la demanda se expresa: “(...) se evidencia una falla del servicio registral, con respecto a la función realizada por la NACIÓN – SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE CARTAGENA, por varias razones: a). Abrir un folio de matrícula inmobiliaria a un inmueble inexistente. Toda vez que en todos los documentos registrados se indica claramente que el código catastral 02-00-0012-0401-000 que corresponde a otro inmueble distinto al que se vendió a ANDREA ARANGO” (fl. 6 cdno. ppal.).

³ Acerca de este segundo hecho la demandante aduce lo siguiente: “b) No se hizo correctamente el control de legalidad de los títulos que a continuación relaciono:

Escritura	Fecha	Notaría
1376	20 de octubre de 2004	Única de Santo Tomás
240	6 de febrero de 2008	Cuarta de Cartagena
787	11 de marzo de 2008	Cuarta de Cartagena
3291	15 de noviembre de 2011	Cuarenta y Tres de Bogotá

Sustento la anterior afirmación: “No se hizo correctamente el control de legalidad de los títulos”, fundamentada en el hecho de que la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena abrió un folio de matrícula inmobiliaria, y registró las escrituras públicas antes indicadas, a pesar de que en cada una se relacionaba un código catastral que le pertenece a otra matrícula inmobiliaria (folio de matrícula número 060-132202) con anexo de documentos y paz y salvos perteneciente a un inmueble distinto al objeto del acto o contrato que se solemnizó mediante cada escritura relacionada en el literal b de este hecho”. (fl. 6 cdno. ppal.).

administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, siempre que esta última no consista en un acto administrativo, porque, cuando este constituye la fuente de un daño, por regla general, la ley prevé como acción pertinente y procedente la de nulidad y restablecimiento del derecho.

3) De manera excepcional, la jurisprudencia de esta Corporación ha puesto de presente que existen algunos eventos en los cuales el medio de control jurisdiccional de reparación directa es procedente cuando el daño proviene de actos administrativos, así:

*“A modo de epílogo, **son cuatro las excepciones que hasta este momento se han identificado en la jurisprudencia y que permiten afirmar que la acción de reparación directa es el cauce procesal idóneo cuando el origen del daño lo constituya una actuación administrativa:** (i) reparación de perjuicios causados por la ejecución de actos administrativos consonantes con el ordenamiento jurídico en los que no se controvierta su legalidad y se atente contra el principio de igualdad frente a las cargas públicas; (ii) reparación de perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa por la propia administración, sin incidencia de la conducta del sujeto pasivo del acto administrativo; (iii) reparación como consecuencia de la configuración de un daño derivado de una manifestación de la administración contra la cual no procede la acción de legalidad pertinente, como ocurre con los actos preparatorios o de trámite; (iv) reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere beneficiado al actor, cuando la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa”⁴.*

4) En punto de la naturaleza jurídica de los “actos de registro”, esta Corporación ha considerado que ostentan el carácter de verdaderos actos administrativos por el hecho de que con ellos se pone fin a las actuaciones administrativas de registro y que, además, son pasibles de control jurisdiccional⁵ en aplicación del artículo 84 del CCA, hoy 137 del CPACA, según el cual la legalidad de estos actos es susceptible de revisión por parte del juez de lo contencioso administrativo:

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 24 de enero de 2019, expediente 46.806, MP Ramiro Pazos Guerrero.

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 7 de octubre de 2010, expediente 11001-03-24-000-2004-00300-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

“ARTÍCULO 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro (...).” (destaca la Sala).

5) En ese contexto, en relación con los dos cargos antes referidos, es claro que la fuente que se invoca como causa o fundamento del daño son sendos actos administrativos de registro, pues, consisten en decisiones emitidas por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar) en ejercicio de función administrativa a través de las cuales se produjo la modificación de unas precisas situaciones jurídicas particulares y concretas, en este caso, relacionadas con el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 de propiedad del señor Germán Antonio Carrillo que, por virtud de la escritura pública no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC, pasó al dominio de Andrea Arango Velásquez quien funge como demandante es este proceso.

6) Los supuestos de falla del servicio aducidos en la demanda que, se resumen, de una parte, en el hecho de abrir el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 sobre un bien inexistente y, de otra, como una omisión de la demandada por no realizar de manera adecuada el control de legalidad de los títulos que se registraron en dicho folio de matrícula inmobiliaria a partir de su apertura, lo cual incluye la inscripción de la mencionada escritura pública no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC a través de la cual la demandante compró el bien raíz ubicado en la ciudad de Cartagena (Bolívar), en realidad se trata de expresiones de la administración producidas a través de sendos actos administrativos con presunción de legalidad y no propiamente de hechos administrativos.

7) Aquellos dos supuestos de hecho esgrimidos en la demanda no corresponden a ninguno de los eventos excepcionales en los que el medio de control jurisdiccional de reparación directa es procedente cuando el daño proviene de actos administrativos, máxime cuando en los fundamentos de la demanda se controvierte la legalidad de los

actos de inscripción, pues, en esta se afirma que “no se hizo correctamente el control de legalidad de los títulos registrados en el folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834” (fl. 19 cdno. ppal.), y de igual manera, también se cuestiona su conformidad con el ordenamiento jurídico, pues, se alude puntualmente al desconocimiento del artículo 37 del Decreto-ley 1250 de 1970 referente a la inscripción de títulos legalmente admisibles, cargo que se amplía en la apelación al agregar como fundamento la pretermisión del artículo 49 de ese compendio normativo, concerniente a que cada folio de matrícula inmobiliaria debe corresponderle una unidad catastral.

8) En ese contexto, frente a esas dos imputaciones que refieren a actos de registro, dado que la parte demandante considera que son contrarios al ordenamiento jurídico e incidieron en su situación particular y concreta, la vía procesal procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la simple nulidad en los términos del artículo 138 del CPACA, pues, para obtener el resarcimiento del perjuicio resulta necesario el pronunciamiento acerca de la anulabilidad de los actos por violación de los preceptos del Decreto-ley 1250 de 1970 para efectos de desvirtuar la presunción de legalidad y veracidad que revisten tales actos jurídicos.

Sobre el punto, es pertinente reiterar que no se está en presencia de ninguno de los cuatro eventos en los que, por excepción, es viable el ejercicio del medio de control de reparación directa. En efecto, no se invocan como sustento de la demanda (i) la causación de un daño por el hecho de la expedición de un acto administrativo lícito, (ii) tampoco actos administrativos previamente declarado nulos, (iii) actos de trámite, preparatorios o no susceptibles de control jurisdiccional, (iv) actos administrativos que hubieran sido objeto de revocatoria directa por la administración o, (v) que el perjuicio patrimonial alegado provenga de una operación administrativa donde no se discuta la legalidad del acto que dio lugar a ella.

9) Aquellas consideraciones son congruentes con el precedente jurisprudencial emitido por distintas Secciones de la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado que, a través de sendos pronunciamientos han sido coincidentes en señalar que el medio de control jurisdiccional idóneo para solicitar indemnización patrimonial, cuando el daño reclamado proviene de actos de registro, es el de nulidad y restablecimiento del derecho y, si no se pretende el restablecimiento de un derecho subjetivo o este no se repara de manera necesaria o automática como consecuencia

Expediente: 25000-23-36-000-2014-00698-01 (61.166)

Actor: Andrea Arango Velásquez

Reparación directa

Apelación de sentencia

de la anulación del respectivo acto, el control de la legalidad de este puede provocarse, válidamente, a través del medio de control jurisdiccional de simple nulidad.

En efecto, en relación con este específico punto de la controversia son pertinentes los siguientes antecedentes y criterios de decisión judicial:

a) En la Sección Primera, en cuanto a la naturaleza jurídica de los “*actos de registro*”, se ha expresado que estos ostentan el carácter de verdaderos actos administrativos por el hecho de que con ellos se pone fin a las actuaciones administrativas y que, además, son pasibles de control jurisdiccional a través de la acción de nulidad simple⁶; el criterio de esa Sección también se ha orientado a considerar que cuando se persigue el restablecimiento de un derecho o la indemnización de un perjuicio como pretensión derivada de la nulidad de un acto administrativo, el medio de control jurisdiccional procedente es de nulidad y restablecimiento del derecho⁷.

b) Por su parte, la Sección Tercera también ha determinado que el medio de control jurisdiccional adecuado para controvertir la legalidad de los actos de registro es el de simple nulidad⁸ y, solo de manera excepcional se ha indicado que el contencioso de reparación directa es procedente cuando no se cuestiona la legalidad de las decisiones

⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de agosto de 2006, expediente 11001-03-24-000-1995-00208-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Ver también: i) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 7 de octubre de 2010, expediente 11001-03-24-000-2004-00300-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, ii) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de noviembre de 2011, expediente 23001-23-31-000-2005-00641-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, (iii) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 31 de mayo de 2018, expediente 25000-23-24-000-2008-00408-01, MP Oswaldo Giraldo López y, (iv) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 23 de febrero de 2023, expediente 25000-23-24-000-2012-00600-01, MP Nubia Margoth Peña Garzón.

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 20 de noviembre de 2019, expediente 11001-03-24-000-2013-00215-00, MP Nubia Margoth Peña Garzón, tesis reiterada en las siguientes providencias: (i) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 28 de febrero de 2020, expediente 11001-03-24-000-2018-00263-00, MP Hernando Sánchez Sánchez; (ii) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 13 de marzo de 2020, expediente 11001-03-24-000-2018-00446-00, MP Roberto Augusto Serrato y; (iii) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 13 de octubre de 2021, expediente 11001-03-24-000-2021-00112-00, MP Oswaldo Giraldo López.

⁸ Por ejemplo en la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección del 21 de noviembre de 2022, expediente 76001-23-31-000-2009-00872-01 (54.044), MP José Roberto Sáchica Méndez, se expresó: “A propósito de lo antes indicado, es pertinente resaltar que todas las anotaciones que realizan las Oficinas de Registro en los folios de matrícula inmobiliaria impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio y, por ello, nada obsta para deprecar y encausar pretensiones que recauden la situación registral al panorama adecuado de los hechos y negocios que se plasman en el folio de matrícula inmobiliaria (...). En ese orden, las imputaciones que se hacen a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cali, encaminadas a obtener el restablecimiento del derecho de propiedad de los actores y la reparación del daño con motivo de los actos de registro derivados de la inscripción de la sentencia del 8 de agosto de 1986, proferida la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, debieron ser encausadas mediante el ejercicio de la acción de nulidad contenida en el artículo 84 del C.C.A. (inciso 3), por lo que las pretensiones frente a la oficina en mención resultan ineptas por indebida escogencia de la acción, sin opción para que la Sala adecúe la demanda a tal cauce procesal”, en el mismo sentido Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, auto del 31 de enero de 2020, expediente 25000-23-36-000-2018-000857-01 (64.337), MP Jaime Enrique Rodríguez Navas.

relacionadas con la función registral, verbigracia en un caso en que el correspondiente acto de registro ya había sido anulado por una autoridad judicial⁹.

c) A su turno, la Sección Quinta¹⁰ igualmente ha reconocido que los actos de registro son verdaderos actos administrativos que impactan en los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas consistentes en la creación, modificación y extinción de situaciones jurídicas relacionadas con el derecho de dominio de bienes inmuebles cuya legalidad debe controvertirse a través del medio de control de nulidad simple¹¹.

10) Por lo tanto, aunque la parte actora dijo ejercer, nominalmente, el medio de control de reparación directa, lo cierto es que del contenido de los hechos, de la lectura de las pretensiones y del fundamento jurídico normativo de la demanda, la Sala advierte que lo que realmente se pretendió fue la reclamación de los perjuicios generados con el acto de registro que procedió a la apertura del folio de matrícula inmobiliaria no. 060-223834 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (Bolívar) y de aquellos que en adelante se inscribieron en dicho folio de matrícula inmobiliaria, incluida la anotación de la escritura pública no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 43 del Círculo de Bogotá DC a través de la cual la demandante adquirió el bien inmueble objeto de controversia.

11) Lo anterior implica, necesaria e indefectiblemente, como inclusive se hace en el texto de la demanda, el cuestionamiento de la legalidad de los referidos actos administrativos, tanto así que el escrito inicial calificó aquellas determinaciones como contrarias a la ley, en otros términos, en atención a que sobre esas dos circunstancias la fuente del daño cuya reparación se reclama son sendos actos administrativos que, por su naturaleza jurídica están amparados con presunción de legalidad, estos debieron demandarse para desvirtuar tal presunción, más aún si se tiene en cuenta

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2012, expediente 25000-23-26-000-1996-03282-01 (20.042), MP Hernán Andrade Rincón, en esta sentencia se reitera el pronunciamiento de la Sección Primera del Consejo de Estado del 3 de noviembre de 2011, expediente 23001-23-31-000-2005-00641-01, MP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Aquella postura ha sido reiterada por la Sección Tercera en las siguientes decisiones: (i) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de febrero de 2016, expediente 13001-23-31-000-1999-01205-01 (35.941), MP Danilo Rojas Betancourth; (ii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 18 de mayo de 2017, expediente 88001-23-31-000-2004-00013-01 (35.090), MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, (iii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de mayo de 2017, expediente 08001-23-31-000-1996-11294-01 (46.132), MP María Adriana Marín.

¹⁰ La cual conoció de este tipo de asuntos en el año 2018 por descongestión de la Sección Primera, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo no. 357 del 5 de diciembre de 2017, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 31 de mayo de 2018, radicación número: 25000-23-24-000-2008-00408-01, MP Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez.

que en la demanda precisamente se cuestiona su ilegalidad, cuyo control no es procedente a través del medio de control de reparación directa, como equivocadamente lo pretende la parte actora.

12) En consecuencia, desde el punto de vista material, las correspondientes pretensiones debieron recabarse a través del medio de control jurisdiccional de la nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual la Sala encuentra que parcialmente se configura una indebida escogencia del medio de control, situación que torna improcedente un pronunciamiento de fondo en relación con aquellos planteamientos de la demanda relativos a la apertura del folio de matrícula inmobiliaria sobre un bien inexistente y los posteriores actos de registro, por cuanto la adecuada escogencia del medio de control constituye presupuesto de la sentencia de mérito, tal como lo ha sostenido esta Sección del Consejo de Estado¹², coadyuvado por el hecho de que las normas procesales son de orden público y por lo tanto de perentorio cumplimiento según lo dispuesto expresamente en el artículo 13 del CGP.

3. Análisis de las imputaciones que tienen como fuente un hecho de la Administración

1) En relación con el tercer motivo que se plantea en la demanda como causa del presente litigio, referente a que la entidad demandada le brindó información errónea a la demandante sobre la tradición y propiedad del inmueble ubicado en Cartagena (Bolívar) y que finalmente adquirió por compraventa¹³, la Sala observa que se trata de una circunstancia que no deriva propiamente de un acto de registro, razón por la cual la fuente de daño sí corresponde al medio de control de reparación directa, de modo que sobre dicho aspecto se procederá a verificar si se reúnen los elementos requeridos para declarar la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Superintendencia de Notariado y Registro, para concluir que no se encuentra probado el daño que se alegado en el escrito inicial.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de abril de 2010, expediente 17.811, MP Mauricio Fajardo Gómez // Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 23 de noviembre de 2022, expediente 57.906, MP Fredy Ibarra Martínez.

¹³ Concerniente a este hecho la parte demandante manifestó: “La Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos y Privados de Cartagena, brindó información errónea a mis mandantes sobre la propiedad y tradición del lote B1, sector plan parejo o cielo mar en la boquilla, en el certificado de tradición de folio de matrícula 060 – 223834, por cuanto al momento de efectuar el registro, concretamente en el trámite de calificación, no verificó el código catastral, ni mucho menos que los PAZ Y SALVOS de Predial y Valorización expedidos por el Distrito de Cartagena de Indias, correspondían a un predio diferente al objeto del acto o contrato que se determina en la escritura pública 3291 del 15 de noviembre de 2011, corrida en la notaría 43 del Círculo de Bogotá.” (fl. 7 cdno. ppal.).

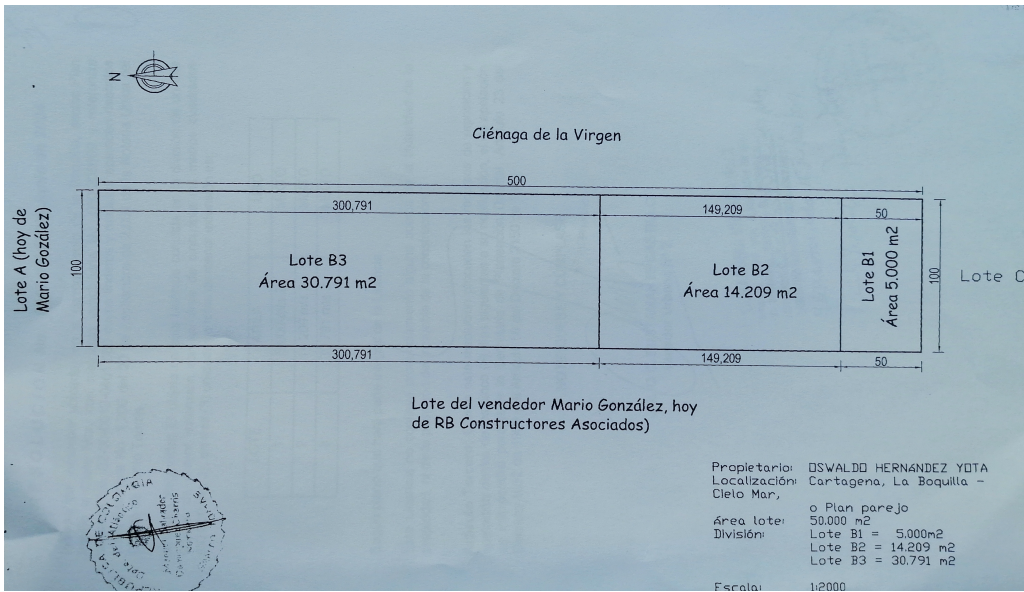
2) Según la parte demandante, el inmueble que adquirió a través de la escritura pública no. 3.291 del 15 de noviembre de 2001 de la Notaría 42 de Círculo de Bogotá, identificado con matrícula inmobiliaria no. **060-223834**, ubicado en el Distrito de Cartagena (Bolívar), denominado “*Lote B1*” de una extensión aproximada de 5.000 mts², no existe, de modo que, en su parecer, la afectación patrimonial consiste en el valor de adquisición de ese predio.

3) Frente a lo anterior, el preciso señalar que revisado el material probatorio allegado al proceso no aparece elemento de convicción que arroje, con certeza, que el referido bien inmueble no exista, por las siguientes razones:

a) Aparece en el expediente una copia de la escritura pública no. 1.376 de la Notaría Única del Circuito de Santo Tomás (Atlántico) de fecha 20 de octubre de 2004, mediante la cual los señores Osvaldo Enrique Hernández y Germán Antonio Carrillo, quienes eran propietarios proindiviso en un 90% y 10%, respectivamente, del “*Lote de Terreno B*”, identificado con matrícula inmobiliaria no. **060-208609**, ubicado en el sector de la Boquilla en el Distrito de Cartagena (Bolívar), de una extensión aproximada de 5 hectáreas, procedieron a la división material del mismo en tres unidades que en adelante se denominarían “*Lote B1, Lote B2 y Lote B3.*” (fls. 36 y 37 cdno. 2). En ese sentido, la comunidad que tenían aquellas personas quedó disuelta a través de ese negocio jurídico, donde se distinguió que el “*Lote B1*” quedó en el dominio exclusivo del señor Germán Antonio Carrillo. En esa escritura pública también se consignó que la referencia catastral del inmueble objeto de división, el de mayor extensión, era el no. **02-00-012-0401-00.**

b) En este punto, es preciso distinguir que, para proceder a tal división y previamente a la protocolización de esa escritura pública, los entonces propietarios del predio de mayor extensión, Osvaldo Enrique Hernández y Germán Antonio Carrillo, solicitaron ante el Curador Distrital Urbano no. 2 una licencia de urbanismo en la modalidad de subdivisión de lote, la cual fue concedida mediante la Resolución no. 0042 del 17 de junio de 2004, con sustento en el siguiente plano:

Expediente: 25000-23-36-000-2014-00698-01 (61.166)
Actor: Andrea Arango Velásquez
Reparación directa
Apelación de sentencia



En la referida resolución de la Curaduría Distrital Urbana no. 2 aparece igualmente como referencia catastral del bien el no. **02-00-0012-0401-00** (fls. 42 a 44 cdno. 4).

c) Por virtud de lo anterior, dejó de existir jurídicamente el denominado “*Lote de Terreno B*” para dar paso a tres (3) nuevos bienes individualmente identificados, respecto de los cuales se destaca el denominado “**Lote B1**”, frente al cual se consignó que contaba con un área de 5.000 metros cuadrados con los siguientes linderos: “*NORTE: Mide 100 metros y linda con el lote B2; SUR: Mide 100 metros y linda con el lote de propiedad del vendedor; ESTE: Mide 50.00 metros y linda con la Ciénaga de la Virgen; OESTE: Mide 50.00 y linda con el lote de propiedad del vendedor (antes Mario González).*” (fl. 36 cdno. 2).

d) En ese orden de ideas, lo que ocurrió a continuación fue que el viejo lote de mayor extensión desapareció y se procedió a la apertura de tres (3) folios de matrícula inmobiliaria nuevos, entre ellos el correspondiente al anunciado “**Lote B1**” al cual se le asignó el folio de matrícula inmobiliaria no. **060-223834** cuya respectiva anotación y apertura no se vio reflejada sino hasta el 23 de febrero de 2007 (fl. 26 cdno. 4).

e) Ahora bien, en ese nuevo folio de matrícula inmobiliaria no. **060-223834**, correspondiente al “*Lote B1*”, aparece que tiempo después de su apertura, su primer propietario, el señor Germán Antonio Carrillo, procedió a la venta de sendas cuotas partes en favor del señor Ford Michael, de la siguiente forma: (i) a través de la escritura pública no. 240 del 6 de febrero de 2008 de la Notaría Cuarta de Cartagena, el 4.4% del índice de propiedad, lo cual se ve reflejado en la anotación no. 3; y (ii) mediante la

escritura pública no. 787 del 11 de marzo de 2009 de la Notaría Segunda de Cartagena, el 5.6% del derecho de propiedad, según se ve en la anotación no. 4, para un total entre esos dos negocios jurídicos de un 10% (fl. 2 vto. cdno. 4).

f) De otra parte, sobre ese mismo bien denominado “*Lote B1*”, identificado con matrícula inmobiliaria no. 060-223834, se observa en la anotación no. 4 que el señor Germán Antonio Carrillo vendió el 90% de los derechos de cuota que aún le correspondían en favor de la aquí demandante Andrea Arango Velásquez (fls. 2 vlto. cdno. 4), tal como también aparece en la escritura pública no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 42 del Círculo de Bogotá, la cual fue aportada al proceso (fls. 8 a 18 cdno. 4) y donde se referencia como cédula catastral el no. 02-00-0012-0410-00 que coincide con el que se identificaba el inmueble de mayor extensión entonces conocido como “*Lote de Terreno B*”, el cual, fue materialmente dividido a través de la escritura pública no. 1.376 de la Notaría Única del Circuito de Santo Tomás (Atlántico) de fecha 20 de octubre de 2004.

Adicional a lo anterior, en los anexos de la escritura pública no. 3291 del 15 de noviembre de 2011 de la Notaría 42 del Círculo de Bogotá, por medio de la cual la aquí demandante adquirió el predio en cuestión, aparece que la alcaldía de Cartagena expidió sendos certificados de paz y salvo de los impuestos de valorización y predial en los cuales se alude como referencia catastral el no. 020-00-0012-0410-00 (fls. 11 y 12 cdno. 4).

g) Finalmente, se observa que el 21 de julio de 2011 el Instituto Geográfico Agustín Codazzi emitió la Resolución no. 13-001.0601-2011 donde se pronunció sobre un derecho de petición en el cual la señora Ivonne Restrepo Sandoval¹⁴, quien afirmó ser poseedora del “*predio con referencia catastral no. 02-00-0012-0401-000*” localizado en el corregimiento de la Boquilla en el sector del anillo vial de la Ciénaga de la Virgen, solicitó que se realizaran correcciones en la información consignada en las bases de datos catastrales ya que aquel número aparecía relacionado con el folio de matrícula inmobiliaria no. **060-132202** que había sido cerrado, en ese acto administrativo se consignó lo siguiente:

“Que para dar cumplimiento a los artículos 2 y 106 de la Resolución 070 de 2011 se realizaron los trámites catastrales de conformidad con los manuales vigentes y se detectó que efectivamente existe un error en la inscripción

¹⁴ Persona diferente a la aquí demandante.

catastral del predio con referencia catastral 02-00-0012-0401-000, objeto de la solicitud, proveniente del proceso de actualización del municipio de CARTAGENA DE INDIAS, desarrollado durante al año 1997 y en vigencia fiscal 01-01-1998, en relación con el dato referido a: La inscripción catastral del predio con referencia 02-00-0012-0401-000 (antes referencia catastral 01-06-0012-0401-000), y en el folio no. 060-132202 inscrito el cual corresponde a otros predios diferentes y que a la fecha se encuentran ENGLOBADOS, por lo cual el respectivo folio de matrícula inmobiliaria 060-132202, se encuentra CERRADO en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena de Indias.

Que en consecuencia, procede la cancelación de la inscripción catastral, como lo indican los artículos 41, 43 y 199 de la Resolución no. 70 de 2011.” (fls. 38 y 30 cdno. 2 – negrillas adicionales).

4) A partir del referido recuento probatorio, para la Sala no es clara la configuración del primer elemento de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado referente al daño, lo cual para el caso concreto significa que no está suficientemente demostrado que el predio adquirido por la demandante, denominado “Lote B1” identificado con la matrícula inmobiliaria no 060-223834, se trate un predio inexistente.

5) Por el contrario, se conoce con suficiencia que aquel inmueble nació de un predio de mayor extensión conocido como “Lote de Terreno B” que fue dividido en tres (3) partes, una de ellas, la comprada por la demandante (Lote B1), escisión que fue realizada con sustento en una verificación material de su área y cabida que se reflejó en su momento en un plano presentado ante la Curaduría Distrital Urbana no. 2 de Cartagena con base en el cual se dio autorización para una licencia de urbanismo.

6) En ese orden de comprensión, a pesar de que el “Lote B1” nació a la vida jurídica luego de aquella división y se le asignó un nuevo folio de matrícula inmobiliaria (no. 060-223834), no se observa que de la misma manera se le hubiere asignado una referencia catastral diferente a aquel con el cual se identificaba el predio de mayor extensión, es decir el no. 02-00-0012-0401-000, sin que ello significa necesaria e indefectiblemente que no exista físicamente.

7) En esa perspectiva, es cierto que a partir del contenido de la Resolución no. 13-001.0601-2011 del 21 de julio de 2011 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi se sabe que sobre aquel número catastral se reflejaban errores e inconsistencias porque en la base de datos de esta institución aparecía relacionado con un predio cuyo folio de matrícula inmobiliaria es diferente, esto es, el no. “060-

132202” que, por ser parte de otros inmuebles que habían sido englobados, se había cerrado.

No obstante lo anterior, lo que indica o sugiere aquel hecho no es exactamente que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señalara que el predio “*Lote B1*”, identificado con matrícula inmobiliaria no. 060-223834 no exista, sino que, debido al proceso de actualización catastral realizada en el Distrito de Cartagena existían errores en la información y en la inscripción de los predios sin que por otra parte se hubiere aportado al proceso alguna otra prueba, en especial algún estudio técnico sobre la materia con sustento en el cual sea posible determinar, idónea e inequívocamente, que aquel bien inmueble físicamente no existe.

8) En este sentido, dado que la premisa fáctica en la cual la parte demandante basa sus pretensiones y fundamenta el daño, consistente en la supuesta inexistencia del predio adquirido, no se encuentra debidamente acreditada, no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, por el hecho de que no hay certeza acerca del supuesto desmedro patrimonial reclamado por la señora Andrea Arango Velásquez, lo cual lleva consigo a negar las súplicas de la demanda acerca de las imputaciones relativas al suministro de una supuesta información errónea sobre la tradición y propiedad del bien identificado con matrícula inmobiliaria no. 060-223834.

4. Conclusión

La Sala modificará la sentencia de primera instancia en el sentido de revocar el ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda y, en su lugar, declarar probada la excepción de “*ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control*”, respecto de las imputaciones que se refieren a errores contenidos en actos administrativos de registro, debido a que respecto de estas debió formularse el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por otra parte, en un segundo ordinal, negará las pretensiones de la demanda en relación con los demás cargos relacionados con el suministro de una información errada sobre la tradición y propiedad del bien adquirido por la demandante, debido a que frente este otro aspecto puntual, que sí es susceptible de analizarse a través del medio de control de reparación directa, no se acreditó debidamente el daño alegado en el escrito inicial, el cual se deriva de la supuesta inexistencia del inmueble

adquirido por la demandante. Las demás decisiones de la sentencia impugnada quedan incólumes.

5. Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del CPACA¹⁵ y el numeral 1 del artículo 365 del CGP¹⁶, se condenará en costas de esta instancia a la parte demandante. En los términos del numeral 3.1.3. del artículo 6 del Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura¹⁷, se fija en seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia, por concepto de agencias en derecho. Los gastos del proceso serán liquidados de manera concentrada por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

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:

1º) Revócase el ordinal “**PRIMERO**” de la sentencia proferida el 16 de noviembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el cual queda así:

“PRIMERO: Declárase de oficio la excepción de indebida escogencia del medio de control de reparación directa en relación con las imputaciones que se derivan de actos administrativos de registro.

SEGUNDO: Niéganse las pretensiones de la demanda en relación con las imputaciones que tienen su fuente en hechos administrativos.

¹⁵ Artículo 188: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

¹⁶ Artículo 365: “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...).

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (...).”

¹⁷ “Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”.

Expediente: 25000-23-36-000-2014-00698-01 (61.166)

Actor: Andrea Arango Velásquez

Reparación directa

Apelación de sentencia

TERCERO: *Condénase en costas a la parte demandante.*

Las agencias en derecho se fijan a cargo de la parte demandante, por la suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que deberá pagar en favor de la Superintendencia de Notariado y Registro.

CUARTO: *Una vez ejecutoriada esta sentencia, por Secretaría líquídense las costas del proceso, teniendo en cuenta los gastos en los que incurrió la demandada para su defensa. Y archívese el expediente”.*

2º) Condénase en costas de segunda instancia a la parte demandante y **fíjanse** agencias en derecho a su cargo en cuantía equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de esta providencia.

3º) Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección
Aclara voto
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
Aclara voto
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.