

**CADUCIDAD DE LA ACCION - No opera contra el tercero directamente afectado a quien no se notificó / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Los presupuestos de procedibilidad no pueden exigirse a quien no fue vinculado a la actuación administrativa. Reiteración jurisprudencial**

No puede tener en cuenta la Sala la exigencia del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción, relativos al previo agotamiento de la vía gubernativa y la caducidad, pues la actora no fue vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de aquél y en tal condición no tuvo oportunidad de impugnar tal acto, lo que, conforme al artículo 135 del C.C.A., la autorizaba para acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia ha precisado, en asunto similar al que se estudia, lo siguiente: “Tal como se plasmó en el capítulo antecedente en donde se sintetizó el concepto del Ministerio Público, el sustento de su petición es la caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No comparte la Sala tal apreciación por lo siguiente: Para proceder a la actualización de la situación catastral del inmueble distinguido con la ficha catastral 01-02-292-008, de conformidad con la nueva matrícula inmobiliaria que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla había asignado para dar cumplimiento a un fallo judicial, la administración no tuvo en cuenta al actor, tercero directamente afectado, a quien debió dar aviso del inicio de la actuación, a fin de lograr su participación dentro de la actuación y, luego, proceder a notificarle personalmente la decisión que lo excluía en los archivos de Catastro en relación con el derecho de dominio que sobre el predio venía ejercitando. No aparece la intervención de éste dentro de la actuación que adelantara ante la Oficina Seccional de Catastro y, todo parece indicar que tanto la actuación de índole administrativa como la judicial que culminó con la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, tuvieron ocurrencia sin la intervención de quien aquí demanda y, por ende, con desconocimiento de su derecho de audiencia y defensa ... Tiene en cuenta la Sala que en razón de que el actor no fué enterado en legal forma ni de la existencia de la actuación administrativa ni de la decisión adoptada como culminación de aquélla, en cuanto a su interés concierne, tal acto administrativo no habría cobrado ejecutoria.”

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 135

**NOTA DE RELATORIA:** Sentencia del Consejo de Estado, Sección Primera, del 11 de mayo de 2000, Radicado 628, M.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

**FALTA DE MOTIVACION - Del acto de inscripción catastral / TERCEROS AFECTADOS - Violación del derecho de defensa**

En cuanto al cargo por falta de motivación del acto acusado, la Sala ha precisado que el acto administrativo debe contener las razones de hecho y de derecho que lo sustentan, en aras de permitirle a los terceros interesados discutir si el mismo se ajusta o no a la legalidad. Al efecto, ha dicho la Sala: “Así, pues, en el presente caso se tiene que la División de Signos Distintivos de la Superintendencia de Industria y Comercio profirió el acto acusado con el simple y único argumento de que “... la solicitud de registro de la marca que se tramita bajo el expediente indicado en la referencia cumple los requisitos previstos en las disposiciones legales vigentes”, el cual, a juicio de la Sala, no refleja en absoluto las razones de hecho y de derecho que pudieron haberle asistido para proceder a ello, a fin de

proporcionar a los terceros una mínima indicación para determinar si la decisión que se adoptó mediante el indicado acto estuvo ajustada a derecho o afectada por algún vicio que, conforme a la ley, pudiese dar lugar a impugnar su legalidad ante los organismos competentes, lo que indefectiblemente lleva a concluir que, por el aspecto analizado, tal acto incurrió en violación de la norma invocada en sustento del cargo sub examine. Las precedentes consideraciones son suficientes para que se proceda a declarar la nulidad del acto acusado." (...) En el presente asunto, la Resolución núm. 19-698-0236-2002 de 11 de septiembre de 2002, "Por la cual se ordena unos cambios en el catastro de Santander de Quilichao", proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (...) carece completamente de motivación, en cuanto de ninguna manera señala los fundamentos de hecho y de derecho que se tuvieron en cuenta para disponer los cambios de área en el predio de los señores Oviedo, lo cual es razón suficiente para declarar la nulidad impetrada. Además, resulta evidente que a la actora se le vulneró el derecho de defensa, como se observa en el acucioso análisis que al respecto hizo el a quo.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la falta de motivación sentencias, Consejo de de Estado, Sección Primera, del 6 de mayo de 1999, Radicado 4650, M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez; y del 16 de junio de 2011, Radicado 2006-00031, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011)

**Radicación número: 19001-23-31-000-2004-02519-01**

**Actor: SANDRA LILIANA BONILLA GUTIERREZ**

**Demandado: INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, parte demandada, contra la sentencia de 25 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que declaró la nulidad de la Resolución N°19-698-00236-2002 de 11 de septiembre de 2002, por medio de la cual dicho Instituto modificó el área de un inmueble.

## I-. ANTECEDENTES.

I.1-. La ciudadana **SANDRA LILIANA BONILLA GUTIÉRREZ**, actuando por conducto de apoderado, interpuso acción de nulidad contra la Resolución núm. 19-698-00236-2002 de 11 de septiembre de 2002, proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Seccional Santander de Quilichao, por medio de la cual modificó las medidas del predio con número catastral 01-00-05260009000 y matrícula inmobiliaria núm. 132-0001298, ubicado en la Carrera 16 núm.7-72 de Santander de Quilichao y contra los señores **JOSE GENARO OVIEDO JOSA** y **ROSA MARIA RODRIGUEZ DE OVIEDO**, propietarios del predio cuyas medidas se modificaron.

Pretende que, como consecuencia de la declaración de nulidad anterior, se declare igualmente la nulidad de la Escritura núm. 1565 de la Notaría Única de Santander de Quilichao, de 2 de noviembre de 2002 y se disponga la corrección de los documentos declarados nulos.

I.2. En apoyo de sus pretensiones señala, en síntesis, los siguientes hechos:

Aseveró que ha sido afectada con la resolución modificadora de las medidas del predio mencionado, de propiedad de los señores **JOSE GENARO OVIEDO JOSA** y **ROSA MARIA RODRIGUEZ DE OVIEDO**, porque el predio del cual es propietaria colinda por el sur con el de los citados ciudadanos.

Agregó que los señores Oviedo compraron el predio objeto de esta acción con un área de 210 m<sup>2</sup>, según consta en la Escritura Pública núm. 755 de 11 de octubre de 1977 de la Notaría Principal de Santander de Quilichao y que, posteriormente, mediante Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002, de la Notaría Única de Santander de Quilichao, efectuaron una adición de sucesión del

causante Pedro Daza corrigiendo el área y los linderos del predio original y declarando las mejoras incorporadas a éste.

Manifestó que los particulares demandados anexaron a la mencionada Escritura Pública núm. 1565, el Certificado de Área y Linderos expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el cual consta que el predio en mención tiene un área de 280 m<sup>2</sup> y los siguientes linderos: “norte en treinta y seis metros sesenta y cinco centímetros linda con la señora Gloria Luzuriaga Rodríguez; Sur. En cuarenta y tres metros cincuenta centímetros (43.50 mts) lindan con propiedad del señor Gabriel Fernando Bonilla y otro. Occidente. En siete metros cuarenta y cinco centímetros (7.45 mts) linda con la carrera 16 y Oriente en nueve metros treinta centímetros (9.30 mts) linda con la propiedad del señor Teófilo Mina...”

Estimó que lo anterior evidencia que las medidas del inmueble al que se ha hecho alusión fueron adulteradas en forma fraudulenta, pues se amplió la superficie del mismo en 70 metros cuadrados, en perjuicio de los intereses que dice tener en calidad de vecina colindante con dicho predio.

Afirmó que, en efecto, es propietaria de un inmueble ubicado en la Carrera 16 con Calle 7<sup>a</sup>, adquirido de su señor padre, tal como consta en la Escritura núm. 15 de 9 de enero de 2003 de la Notaría Única de Santander de Quilichao, cuyos linderos son los siguientes: “NORTE- en longitud de 60 metros linda con propiedad de Genaro Oviedo Tossa y Teofilo Mina; Oriente-en longitud de 21 metros linda con propiedad de los herederos de la señora Irene Navia de Villafañe y por el OCCIDENTE en extensión de 20 metros, linda con la propiedad EL HATO de herederos de Antonio Caballero, carrera 16 de por medio”.

Aseguró que tanto su predio como el de los señores Oviedo figuran en la Carta Catastral que efectuó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ubicados en la manzana S Carrera 16 y Calle 7ª de Santander de Quilichao.

**I.3.** A juicio de la actora se quebrantaron las siguientes normas:

Los artículos 2º, 4º, 6º, 29, 58, 83, 84, 87, 121 y 192 de la Constitución Política; 36, 43, 66, 74, 77, 78 y 84 del Código Contencioso Administrativo; y 1502, 1504, 1508, 1515, 1518, 1519, 1523, 1740, 1741, 1742 y 1746 del Código Civil.

La actora asevera que la Resolución núm. 19-698-0236 de 2002, que se acusa, fue proferida en forma irregular, pues no se ajustó a las reglas y procedimientos previstos en el artículo 36 del C.C.A. ni se dio cumplimiento al artículo 43 del mismo Código.

Agrega que dicho acto administrativo carece de motivación y se funda en errores, en cuanto señala para el predio de número catastral 010005260009000, unas medidas diferentes a las originarias, establecidas en la Escritura núm. 755 de 11 de octubre de 1977. En efecto, manifiesta que inicialmente el predio tenía un área de 210 m2 y el acto demandado la aumentó a 280 m2.

Sostiene que la Resolución cuya nulidad pretende, se profirió con desconocimiento de su derecho de audiencia y de defensa, en cuanto no fue vinculada a la actuación administrativa ni se le dio la oportunidad de conocer la decisión para controvertirla, con lo cual considera vulnerado su derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.

Finalmente, afirma que el acto administrativo objeto de esta acción fue proferido con "Falta de competencia y Jurisdicción" y violando el artículo 121 de la Constitución Política y agrega que la vulneración de las normas de derecho civil se presenta porque en la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002, por medio de la cual los particulares demandados modificaron el área y linderos de su predio, se incurrió en vicios de consentimiento, fuerza, error y dolo.

**I.4.- La entidad demandada, dentro del término legal, por medio de apoderada, contestó la demanda en los siguientes términos:**

Señaló que el predio referido en la demanda, desde antes de la expedición de la Resolución núm. 19-698-0236-2002 de 2002, que se acusa, presentaba una inscripción catastral de 259 m2.

Argumentó que la citada Resolución se profirió de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 18 de la Resolución núm. 2555 de 1988, según el cual "La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga una titulación o una posesión..." y, en general con todas las disposiciones de dicha normativa.

Aseguró que la Resolución cuya nulidad se pretende no facultaba en manera alguna, a los señores Genaro Oviedo y María Elena Rodríguez de Oviedo a presentar una actualización de área y linderos.

Advirtió que la demandante no agotó la vía gubernativa conforme a las normas especiales que para el efecto consagra la Resolución núm. 2555 de 1988.

Transcribió los artículos 18, 92, 93, 96, 124 125, 126, 129 y 130 de dicha norma, relativos al efecto jurídico de la inscripción catastral, objetivos de la conservación catastral, mutación catastral, rectificaciones, instancias del catastro, competencias en primera y segunda instancia, revisión de los avalúos y forma de la petición de revisión.

Concluyó que si bien es cierto que el acto administrativo acusado modificó el área catastralmente inscrita en el predio 01-00-0526-0009-000, también lo es que ello no comporta la modificación del área de los predios colindantes, razón por la cual no fueron notificados los vecinos del mismo.

Solicitó, por tanto, no resolver de fondo la acción incoada porque, a su juicio, el asunto de la referencia tiene que ver con una perturbación de posesión por parte de los señores Oviedo a la señora Sandra Liliana Bonilla Gutiérrez.

**- Los señores José Genaro Oviedo Tossa y Rosa María Rodríguez (quien cambió su nombre anterior de María Elena), actuando por conducto de apoderado, contestaron la demanda en los siguientes términos:**

Aseguraron que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi efectuó una visita técnica al inmueble de su propiedad, en razón de algunas inconsistencias presentadas en el título, el certificado de tradición y el área catastral, lo cual condujo a sanear la inconsistencia, mediante el acto administrativo cuya nulidad se depreca.

Agregaron que han sido los propietarios y poseedores del inmueble de que trata el acto acusado por un tiempo superior a 30 años, lo cual los convierte en señores y dueños “del área de terreno que linda con la propiedad de la demandante”, razón por la cual la corrección hecha en la carta catastral de su inmueble no altera ni disminuye la cabida del predio de la actora.

Manifiestan que la cabida de su inmueble corresponde a la que inicialmente adquirieron de mano de los vendedores, herederos legítimos del señor Pedro Daza y que no existe prueba alguna del perjuicio que alega la demandante.

Indicaron que como la demandante “manifiesta que el lindero contiguo al de los demandados, se prolonga en 60 Mts., por lo tanto no obtiene perjuicio alguno que se tenga en la carta catastral un lindero de 43.50 Mts., para mi mandante.”

Se opusieron a la totalidad de las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

- Según lo dispuesto en los artículos 1887, 1888 y 1889 del Código Civil, la demandante debió dirigir su reclamación ante la persona a quien le compró el inmueble.
- La tradición del inmueble objeto del acto acusado, tiene su origen en la venta de los derechos sucesorales que les hicieron los señores Celio y Ernesto Daza, elevada a Escritura Pública núm. 755 de 1997 y posterior adición al juicio sucesorio que culminó con la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002 de la Notaría Única de Santander.
- Dicha titularidad del bien ha sido detentada desde hace 30 años, razón por la cual la demandante no puede alegar invasión a su propiedad.
- Debe prestarse especial atención al certificado de área y linderos de su predio, porque en éste constan claramente las dimensiones y colindancias del mismo.

Propuso las siguientes excepciones: a) falta de derecho para demandar, pues la actora debió conocer, al momento de adquirir su propiedad, si la venta que le fue



realizada lo fue por cabida o por cuerpo cierto; b) Mala fe porque la demanda se funda en hechos que no responden a la verdad; c) falta de requisito de procedibilidad en cuanto no se agotó la vía gubernativa; d) prescripción extintiva de derechos, dado que han sido poseedores y propietarios del lote de terreno y la casa de habitación, cuyos linderos se establecen en el Certificado de Área y Linderos que se anexa a la demanda.

## **II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.**

Mediante Sentencia de 25 de noviembre de 2008 el Tribunal Administrativo del Cauca declaró la nulidad del acto acusado y negó la pretensión de restablecimiento del derecho, en consideración a lo siguiente:

Precisó que en el presente asunto, la demanda de nulidad interpuesta por la parte actora, debe interpretarse como de nulidad y restablecimiento del derecho habida cuenta de que las pretensiones son exclusivamente de orden particular, pues el asunto se refiere a “divergencias meramente patrimoniales concernientes a la propiedad y posesión de bienes inmuebles privados y en caso de un eventual fallo favorable, es evidente que se pretende un restablecimiento automático de sus derechos”.

Indicó que frente a la acción en este caso no corrió término de caducidad, habida cuenta de que el acto administrativo que se pretende dejar sin efecto no le fue notificado a la demandante, lo cual la habilitaba para demandar directamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 del C.C.A. (entiéndase art. 135) y agregó que por la misma razón no era exigible el agotamiento de la vía gubernativa.

Advirtió que mediante la Resolución núm. 19-698-00236-2002 se ordenaron unos cambios en el catastro del Municipio de Santander de Quilichao, particularmente, en el inmueble de propiedad de los señores Genaro Oviedo Tossa y María Elena Rodríguez de Oviedo, pues el área del mismo fue ampliada de 259 a 280 metros cuadrados, decisión que carece de motivación.

Encontró demostrado que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expidió el certificado núm. 000695, en el cual consta que el área del citado predio es de 280 m<sup>2</sup> así como la descripción de sus linderos y que con base en dicho certificado, se elevó la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002 “mediante la cual se adicionó la liquidación de sucesión del causante PEDRO DAZA, y se saneó la falsa tradición sobre el inmueble descrito en la escritura 755 de 11 de octubre de 1977. En ese mismo instrumento... corrigió el área y los linderos de dicho bien...”.

Señaló que el acto administrativo acusado carece de motivación que justifique el cambio de área en el bien inmueble al que se ha hecho alusión y no fue notificado a los vecinos del predio, lo cual calificó de irregular en cuanto dicha variación de medidas podía generar diferencias entre los dueños de los predios colindantes.

Consideró que en tales circunstancias, la entidad demandada desconoció la naturaleza del acto catastral, cuya finalidad a la luz del artículo 1° de la Resolución núm. 2555 de 1988, es la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los bienes inmuebles de los particulares y el Estado y precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la citada Resolución, “el aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble... mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o

poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del propietario respectivo”.

Aseguró que el ente demandado desconoció también el artículo 59 de la citada Resolución, que regula la manera en que debe procederse cuando se presentan conflictos limítrofes entre propietarios o poseedores.

Afirmó que las certificaciones expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi gozan de la presunción de legalidad y con base en ellas se elevan escrituras públicas, tal como ocurrió en este caso.

Por las anteriores razones, declaró la nulidad deprecada, pero negó la pretensión de restablecimiento, tendiente a que se anulara también la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002, por cuanto ésta no tiene la naturaleza de acto administrativo y porque en la demanda no se pidió la nulidad del acto registral (que sí es susceptible de esta acción) ni se dirigió contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

### **III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO.**

La autoridad demandada impugnó el fallo anterior.

Aseveró que el a quo no admite la aplicación del artículo 18 de la Resolución núm. 2555 de 1988, norma rectora del catastro a nivel nacional, que prescribe que “la inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga la titulación o la posesión ...”.

Reiteró que el acto acusado no fue notificado a la demandante porque las modificaciones de área contenidas en el mismo no afectaban su predio.

Solicitó entonces, revocar el fallo impugnado.

#### **IV-. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Cabe resaltar que en este caso, conforme lo advirtió el a quo, se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, habida cuenta de que se está en presencia de un acto administrativo de contenido particular y concreto. Además, no puede tener en cuenta la Sala la exigencia del cumplimiento de los presupuestos de procedibilidad de la acción, relativos al previo agotamiento de la vía gubernativa y la caducidad, pues la actora no fue vinculada a la actuación administrativa que culminó con la expedición de aquél y en tal condición no tuvo oportunidad de impugnar tal acto, lo que, conforme al artículo 135 del C.C.A., la autorizaba para acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia ha precisado, en asunto similar al que se estudia, lo siguiente:

“Tal como se plasmó en el capítulo antecedente en donde se sintetizó el concepto del Ministerio Público, **el sustento de su petición es la caducidad para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.**

#### **No comparte la Sala tal apreciación por lo siguiente:**

Para proceder a la actualización de la situación catastral del inmueble distinguido con la ficha catastral 01-02-292-008, de conformidad con la nueva matrícula inmobiliaria que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barranquilla había asignado para dar cumplimiento a un fallo judicial, la administración no tuvo en cuenta al actor, tercero directamente afectado, a quien debió dar aviso del inicio de la actuación, a fin de lograr su participación dentro de la actuación y, luego, proceder a notificarle personalmente la decisión que lo excluía en

los archivos de Catastro en relación con el derecho de dominio que sobre el predio venía ejercitando.

No aparece la intervención de éste dentro de la actuación que adelantara ante la Oficina Seccional de Catastro y, todo parece indicar que tanto la actuación de índole administrativa como la judicial que culminó con la sentencia proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, tuvieron ocurrencia sin la intervención de quien aquí demanda y, por ende, con desconocimiento de su derecho de audiencia y defensa.

... Tiene en cuenta la Sala que **en razón de que el actor no fué enterado en legal forma ni de la existencia de la actuación administrativa ni de la decisión adoptada como culminación de aquélla, en cuanto a su interés concierne, tal acto administrativo no habría cobrado ejecutoria.**<sup>1</sup> (las negrillas y subrayas no son del texto original).

La Sala abordará, pues, el examen del presente asunto, de la siguiente manera:

Afirma la demandante que mediante la Resolución núm. 19-698-0236 de 2002, proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se modificó el área del predio con número catastral 010005260009000 de propiedad de los señores José Genaro Oviedo Josa y Rosa María Rodríguez, pues pasó de 210 m<sup>2</sup> a 280 m<sup>2</sup>.

Agrega que con base en dicha modificación de área, los propietarios distorsionaron la cabida original de su predio, la cual constaba en la Escritura Pública núm. 755 de 11 de octubre de 1977, pues elevaron una nueva Escritura Pública con número 1565 de 2 de noviembre de 2002, de la Notaría Única de Santander de Quilichao, contentiva de las nuevas medidas de área.

Asevera la actora que dicha modificación de área es lesiva de sus derechos patrimoniales y le genera graves perjuicios, si se tiene en cuenta que es propietaria de un inmueble que colinda con el mencionado en párrafos

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de mayo de 2000, proferida en el expediente N°628. M.P. Dra. OLGA INES NAVARRETE BARRERO.

precedentes, lo cual no fue advertido por la entidad demandada al momento de expedir el acto acusado.

Arguye que la Resolución cuya nulidad pretende, carece de motivación y/o se funda en un error en cuanto a las medidas del citado inmueble, además de que no le fue notificada en franco desconocimiento de su derecho de audiencia y de defensa, lo cual, a su juicio, da lugar a la nulidad de aquella y a que se restablezca su derecho declarando la nulidad de la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002.

Pues bien, en cuanto al cargo por falta de motivación del acto acusado, la Sala ha precisado que el acto administrativo debe contener las razones de hecho y de derecho que lo sustentan, en aras de permitirle a los terceros interesados discutir si el mismo se ajusta o no a la legalidad. Al efecto, ha dicho la Sala:

“Así, pues, en el presente caso se tiene que la División de Signos Distintivos de la Superintendencia de Industria y Comercio profirió el acto acusado con el simple y único argumento de que “... la solicitud de registro de la marca que se tramita bajo el expediente indicado en la referencia cumple los requisitos previstos en las disposiciones legales vigentes”, el cual, **a juicio de la Sala, no refleja en absoluto las razones de hecho y de derecho que pudieron haberle asistido para proceder a ello, a fin de proporcionar a los terceros una mínima indicación para determinar si la decisión que se adoptó mediante el indicado acto estuvo ajustada a derecho o afectada por algún vicio que, conforme a la ley, pudiese dar lugar a impugnar su legalidad ante los organismos competentes,** lo que indefectiblemente lleva a concluir que, por el aspecto analizado, tal acto incurrió en violación de la norma invocada en sustento del cargo sub examine. Las precedentes consideraciones son suficientes para que se proceda a declarar la nulidad del acto acusado.”<sup>2</sup> (las negrillas y subrayas no son del texto original).

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de mayo de 1999, proferida en el expediente N°4650. M.P. Dr. LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

Igualmente, la Sala, en reciente pronunciamiento (sentencia de 16 de junio de 2011, expediente núm. 2006-00031, Actora: HILOS y MARCAS S.A. DE C.V., Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), declaró la nulidad del acto administrativo acusado, en materia marcaria, por falta de motivación.

En el presente asunto, la Resolución núm. 19-698-0236-2002 de 11 de septiembre de 2002, "POR LA CUAL SE ORDENA UNOS CAMBIOS EN EL CATASTRO DE SANTANDER DE QUILICHAO", proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, visible a folios 33 a 34, dispuso lo siguiente:

**"EL JEFE DE LA OFICINA DELEGADA DE CATASTRO DE SANTANDER DE Q.**

**RESUELVE:**

**ORDENAR LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE SANTANDER DE QUILICHAO LOS SIGUIENTES CAMBIOS:**

|                              |                    |              |
|------------------------------|--------------------|--------------|
| ...                          |                    | NRODOCUMENTO |
|                              | <b><u>MET2</u></b> |              |
| OVIEDO JOSSA GENARO          |                    | 1199562      |
| RODRIGUEZ OVIEDO MARIA ELENA |                    | 25652927     |
| K 16 7 72                    | <b><u>259</u></b>  |              |
| OVIEDO JOSSA GENARO          |                    | 1199562      |
| RODRIGUEZ OVIEDO MARIA ELENA |                    | 25652927     |
| K 16 7 72                    | <b><u>280</u></b>  |              |
| ...                          |                    |              |

ART.3° CONTRA LAS INSCRIPCIONES CATASTRALES AQUÍ SEÑALADAS PROCEDEN LOS RECURSOS DE REPOSICION Y DE APELACION CUANDO SE PRESENTAN MODIFICACIONES EN EL AVALUO, LOS CUALES PODRAN INTERPONERSE, EL PRIMERO ANTE EL JEFE DE CONSERVACION O EL JEFE DE LA OFICINA DELEGADA, SEGÚN EL CASO, Y EL SEGUNDO ANTE EL DIRECTOR DE LA OFICINA SECCIONAL.

EN TODOS LOS DEMAS CASOS SOLO PROCEDE EL RECURSO DE REPOSICION QUE PODRA INTERPONERSE ANTE QUIEN PROFIRIO LA PROVIDENCIA. ..." (Las negrillas y subrayas no son del texto original).

Obsérvese que la Resolución transcrita carece completamente de motivación, en cuanto de ninguna manera señala los fundamentos de hecho y de derecho que se

tuvieron en cuenta para disponer los cambios de área en el predio de los señores Oviedo, lo cual es razón suficiente para declarar la nulidad impetrada.

Además, resulta evidente que a la actora se le vulneró el derecho de defensa, como se observa en el acucioso análisis que al respecto hizo el *a quo*, en los siguientes términos:

“... Se tiene que mediante el acto administrativo demandado, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ordenó unos cambios en el registro de catastro del bien inmueble ubicado en la K 16 7-72, de propiedad de los señores OVIEDO JOSA GENARO y RODRIGUEZ OVIEDO MARIA ELENA, ampliándolo de 259 a 280 metros.

Respecto de la procedencia de dicho cambio catastral, la entidad demandada argumentó que obedeció a un proceso oficioso de adecuación de las medidas del lote, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en la Resolución 2555 de 1988, en especial el artículo 96 que prescribe:

**ARTÍCULO 96. Rectificaciones.** Se entiende por rectificación la corrección en la inscripción catastral del predio, por errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte.

Sin embargo, se tiene que el acto administrativo demandado, carece de motivación alguna, que justifique el cambio realizado, y además **no fue notificado en forma alguna a los vecinos de dicho inmueble; situación que la Sala considera al menos irregular por cuanto se trataba de una ampliación en el área de un inmueble, la cual evidentemente podría traer diferencias entre los dueños de los predios colindantes.**

La Sala no comparte los argumentos expuestos por la entidad demandada en cuanto se refieren a que la actuación se limitó a calcular el área de acuerdo con la carta catastral existente. Por cuanto **al proceder de esa manera, desconoció la naturaleza misma del acto catastral.**

Al respecto, el artículo 1° de la resolución 2555 de 1988, señala:

**Definición de Catastro.** El Catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado ya los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación **física, jurídica, fiscal y económica.**

Se tiene entonces que son cuatro los parámetros que deben seguirse en los diferentes actos catastrales, y por tanto no le era dado a la entidad basarse únicamente en el plano físico, desconociendo los otros elementos en especial el plano jurídico.



La norma antes señalada al respecto indica:

**ARTÍCULO 3o. Aspecto Jurídico.** El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, de acuerdo con los artículos 656, 669, 673, 738, 739, 740, 756 Y 762 del Código Civil (1), mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor **y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.**

Así las cosas, **no podía el ente demandado, actuar en la forma en la cual lo hizo, por cuanto desconoció los principios mínimos de las normas catastrales y además su actuación estuvo carente de siquiera un proceso sumario que permitiera a las personas que pudieran verse afectadas, defender sus intereses y expresar sus desavenencias con dicha situación.**

Adicionalmente a lo anterior, se tiene que la carta catastral o plano enviado por la entidad demandada, no puede ser tenido en cuenta como referente en la producción del acto administrativo atacado, ya que data del año 2003, fecha para la cual ya se había producido el acto demandado y por tanto no existe aportada prueba alguna en la que pueda fundarse la expedición de la Resolución 19-698-00236-2002.

Por otra parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, desconoció también lo preceptuado en el artículo 59 de la norma tantas veces anotada, por cuanto en ningún momento anotó divergencias entre los documentos jurídicos (escrituras) y el plano correspondiente (carta catastral), sino todo lo contrario, con base supuestamente en un plano catastral, procedió a modificar el área del inmueble sin tener en cuenta los demás documentos existentes **y sin realizar ningún tipo de procedimiento.**

**ARTICULO 59. Conflictos Limítrofes entre Propietarios o Poseedores.** Cuando se presentaren diferencias entre propietarios o poseedores de predios limítrofes respecto a linderos, el funcionario de Catastro buscará la forma de llegar a un acuerdo y si lo hubiere, el diferendo quedará resuelto para los fines de catastro con la firma de una Acta de convenio por parte de cada uno de los propietarios o poseedores. Este hecho se hará constar en las fichas prediales correspondientes.

Si no se llegare a ningún acuerdo, el funcionario de Catastro, previo estudio sumario de la alinderación que aparezca en los títulos, documentos y demás pruebas que los propietarios o poseedores hayan exhibido, decidirá cuál de los límites en litigio se debe tener en cuenta para la identificación de los predios. Tal límite tendrá carácter provisional y podrá ser impugnado ante la Oficina de Catastro que corresponda.

Tampoco son admisibles los argumentos expresados en lo que se refiere a que la inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tengan una titulación o una posesión, ya que las certificaciones expedidas por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a título de autoridad estatal, gozan de presunción de legalidad, lo cual permite, entre otras cosas, que con base en ellas se eleven escrituras públicas, como la que se controvierte en el presente proceso.

Por lo anterior, considera la Sala que debe declararse la nulidad parcial del acto demandado en lo que concierne al cambio de área del inmueble de los señores JOSE GENARO OVIEDO JOSA y MARIA ELENA RODRIGUEZ DE OVIEDO ...”.

No obstante que la actora no apeló la sentencia en cuanto le fue desfavorable a las pretensiones relativas al restablecimiento del derecho solicitado, consistente en dejar sin efectos la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002, de la Notaría Única de Santander de Quilichao, lo cierto es que la declaratoria de nulidad en este caso, por sí sola trae consigo la cancelación de dicho instrumento público, no sólo ante la Notaría respectiva, sino la correspondiente corrección en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en la cual se registró aquél.

Así lo precisó la Sala en sentencia de 22 de enero de 2004 (Expediente núm. 6623, Actora: Angela Inés Becerra Cortés, Consejero ponente doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), que ahora se prohija, en la cual se dijo:

“...Ahora, como la declaratoria de nulidad produce efectos ex tunc, es decir, que implica que las cosas vuelvan al estado anterior, es menester que como consecuencia de ella desaparezca del folio de matrícula inmobiliaria la anotación sobre la venta efectuada en cumplimiento del acto acusado por el Municipio de Tumaco a favor del señor Nemesio Quiñónez, por recaer sobre objeto ilícito, pues, de otra manera la sentencia resultaría ilusoria. En consecuencia, la sentencia apelada se adicionará en ese sentido...”.

Lo anteriormente expresado conduce a adicionar el fallo impugnado, para disponer la cancelación de la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002, y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santander de Quilichao que tenga en cuenta la referida cancelación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

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

**F A L L A:**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada en cuanto dispuso la nulidad del acto acusado.

**ADICIÓNASE** la referida sentencia, así:

- **OFÍCIESE** a la Notaria Única de Santander de Quilichao, para que cancele la Escritura Pública núm. 1565 de 2 de noviembre de 2002.
- **OFÍCIESE** a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santander de Quilichao, para que tenga en cuenta la referida cancelación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de junio de 2011.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO    MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Presidente  
Ausente con permiso

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO