

**NOTARIADO/ REGISTRO DE INMUEBLES - Escrituras / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD – Es el que procede respecto del acto que hace un registro / ACTO DE REGISTRO – Es susceptible de ser demandado por el medio de control de nulidad / MEDIO CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Es el que procede respecto del acto que niega el registro de escrituras públicas / ACTO QUE NIEGA UN REGISTRO – Es demandable por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho / FALTA DE COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO – Para conocer demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos emitidos por autoridades del orden nacional con cuantía / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA – Para conocer demandas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que excedan la cuantía de los trescientos 300 salarios mínimos legales mensuales / REMISIÓN DEL EXPEDIENTE POR COMPETENCIA – Por tratarse de un asunto cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Administrativo**

Lo primero que se destaca es que de conformidad con el artículo 137 del CPACA, los actos de registro son susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad. [...] Conviene mencionar que la jurisprudencia de la Sección Primera ha sostenido que los actos de registro, aun cuando pueden tener efectos particulares relacionados con el derecho de dominio que, en principio, serían susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en la importancia del Registro Público Inmobiliario como instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces, contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, asunto este que se proyecta hacia la esfera del interés general. [...] Ahora bien, cabe señalar que en ejercicio de la función registral también se producen decisiones que pueden entrañar un interés particular, como es el caso de aquellas que niegan el registro de una actuación en un folio de matrícula inmobiliaria a quien ha solicitado la respectiva anotación y que, de acuerdo con lo anterior, resultan pasibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, si se tiene en cuenta que el interesado ha podido conocer la respectiva actuación y, por consiguiente, se encuentra en posibilidad de acudir a la jurisdicción para perseguir el respectivo restablecimiento de sus derechos. [...] En suma, de acuerdo con la línea jurisprudencial analizada, la Sala Unitaria concluye que, en tratándose del control judicial de los actos de registro, siempre que se pretenda la anulación de una anotación en el registro de propiedad inmueble será procedente el medio de control de nulidad, por expresa disposición legal, mientras que si lo perseguido es controvertir la decisión de no acceder al registro solicitado, la correspondiente nota devolutiva deberá ser impugnada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Descendiendo al caso sub examine, se observa que los actos demandados negaron el registro de las escrituras públicas [...], mediante notas devolutivas [...]; y rechazaron los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación contra la mencionada decisión, por lo cual su enjuiciamiento corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por tal razón, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 152, numeral 3, del CPACA, según el cual los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía superior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y teniendo en cuenta que la cuantía del presente negocio asciende a la suma de \$300.000.000, correspondientes al avalúo del inmueble objeto de adjudicación, según escritura pública núm. 2912 de 30 de diciembre de 2016 (folio 15), se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Casanare, para lo de su competencia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver providencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 3 de noviembre de 2011, Radicación 23001-23-31-000-2005-00641-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 138 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 152 NUMERAL 3

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2018-00452-00**

**Actor: JOSÉ MIGUEL MALDONADO Y OTROS**

**Demandado: OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE YOPAL**

**Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

**Asunto: Remite por competencia**

#### **AUTO INTERLOCUTORIO**

Estando el expediente para decidir sobre la admisión de la demanda, el Despacho advierte lo siguiente:

Los actores<sup>1</sup>, por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, presentaron demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de la notas devolutivas mediante las cuales la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal devolvió sin registrar la escritura pública núm. 2912 de 30 de diciembre de año 2016 de la Notaría Única de Aguazul, Casanare,

---

<sup>1</sup> CARMEN JULIA RICO MALDONADO, DUMAN HERNANDO, PEDRO LUIS, LUIS OMAR, NARVAEL FERNANDO, JOSE ÁNGEL, CELSO ALBERTO Y MARCO AURELIO MALDONADO RICO.

aclarada mediante escritura pública núm. 1247 de 12 de septiembre de 2017; y de la Resolución núm. 0006 de 18 de enero de año 2018, **«por la cual se rechaza un recurso de reposición y en subsidio de apelación»**.

Lo primero que se destaca es que de conformidad con el artículo 137 del CPACA, los actos de registro son susceptibles de ser enjuiciados a través del medio de control de nulidad. La citada disposición señala:

**«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.**  
(...)

*Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:*

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

**Parágrafo.** *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente». (Negrilla fuera de texto).*

Conviene mencionar que la jurisprudencia de la Sección Primera ha sostenido que los actos de registro, aun cuando pueden tener efectos particulares relacionados con el derecho de dominio que, en principio, serían susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en la importancia del Registro Público

Inmobiliario como instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces, contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, asunto este que se proyecta hacia la esfera del interés general.

Al respecto, la Sección, en sentencia de 3 de noviembre de 2011<sup>2</sup>, afirmó que:

*«[...] A propósito del tema, es pertinente poner de relieve que todas las anotaciones que las Oficinas de Registro realizan en los folios de matrícula inmobiliaria, impactan necesariamente los intereses particulares, individuales y concretos de las personas naturales o jurídicas, al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas directamente relacionadas con el derecho de dominio. Aún a pesar de lo anterior y **con independencia de los efectos particulares que pueda acarrear un acto de tal naturaleza, el legislador quiso contemplar de manera expresa la posibilidad de controvertir la legalidad de ese tipo de actos particulares a través de la acción de simple nulidad**, teniendo en cuenta la enorme trascendencia que se reconoce al derecho de propiedad en nuestro sistema jurídico, político, económico y social. Así las cosas, independientemente de que la declaratoria de nulidad de un acto de registro produzca efectos de carácter particular y concreto, la acción a incoar es la de nulidad.*

*El registro público inmobiliario, fue establecido en nuestro país como un mecanismo de protección jurídica del derecho de dominio y como un instrumento de información de acceso público que permite conocer la verdadera situación legal de los bienes raíces, contribuyendo con ello a la seguridad de los negocios jurídicos, tema que desborda, por razón de su impacto y trascendencia los simples límites del interés particular, proyectándose hacia la esfera del interés general, lo cual explica que el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, haya previsto la procedencia de la acción de nulidad en estos casos. En ese orden de ideas, cualquier anotación que se haga en los folios de matrícula inmobiliaria, puede llegar a producir un impacto en el orden público social o económico de la Nación [...]».*

La citada providencia concluyó que frente al cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, el mismo legislador indicó que la acción procedente es de nulidad, independientemente de los efectos particulares que pudieren llegar a derivarse de la anulación del acto demandado.

---

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, número único de radicación 23001 23 31 000 2005 00641 01, CP: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

Ahora bien, cabe señalar que en ejercicio de la función registral también se producen decisiones que pueden entrañar un interés particular, como es el caso de aquellas que niegan el registro de una actuación en un folio de matrícula inmobiliaria a quien ha solicitado la respectiva anotación y que, de acuerdo con lo anterior, resultan pasibles del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, si se tiene en cuenta que el interesado ha podido conocer la respectiva actuación y, por consiguiente, se encuentra en posibilidad de acudir a la jurisdicción para perseguir el respectivo restablecimiento de sus derechos.

En este sentido, vale la pena traer a colación algunos pronunciamientos de la Sección en los que se aplicaron las reglas de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho a los actos que decidieron negar el registro de la propiedad inmueble.

Así, en providencia de 9 de septiembre de 2004, se puntualizó que los actos que se abstienen de efectuar el registro del derecho de dominio deben ajustarse a las reglas del medio de control de nulidad y restablecimiento y demandarse dentro del término de caducidad previsto para el mismo. Al respecto, la señalada providencia explicó:

*« [...] Según se desprende de los documentos obrantes en el expediente, la Registradora de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur **se abstuvo de hacer el registro como derecho real de dominio** de los predios SAN ISIDRO y EL JARDINCITO, adquiridos por las actoras mediante compraventa, pues en su criterio quien vendió no era titular de pleno dominio sino únicamente COMUNERO DE DERECHOS Y ACCIONES.*

*(...)*

*Cabe observar que los actos acusados se produjeron dentro del trámite de una actuación administrativa en la que se vincularon las demandantes haciendo una petición a la Administración relacionada*

*con la corrección de los asientos registrales, solicitud que les fue negada porque, como ya se dijo, la Oficina de Registro, luego de hacer un estudio de títulos, consideró que sobre los predios en mención no había derecho de dominio registrado.*

(...)

*Luego, al no haber sido acreditado por las actoras dicho presupuesto de procedibilidad de la acción [de nulidad y restablecimiento del derecho], **se abre paso a la consecuencia jurídica del rechazo, conforme a las voces del artículo 143, inciso 2º, del C.C.A. [...]**».* (Resaltado fuera del texto).

También, entre otras, mediante proveído de 29 de junio de 2012, se dispuso el rechazo de la demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad contra la nota devolutiva expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a través de la cual negó la inscripción de una sentencia<sup>3</sup>.

En suma, de acuerdo con la línea jurisprudencial analizada, la Sala Unitaria concluye que, en tratándose del control judicial de los actos de registro, siempre que se pretenda la anulación de una anotación en el registro de propiedad inmueble será procedente el medio de control de nulidad, por expresa disposición legal, mientras que si lo perseguido es controvertir la decisión de no acceder al registro solicitado, la correspondiente nota devolutiva deberá ser impugnada a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Descendiendo al caso *sub examine*, se observa que los actos demandados negaron el registro de las escrituras públicas núms. 2912 de 30 de diciembre de 2016 y 1247 de 12 de septiembre de 2017, en el folio de matrícula 470-109320, mediante notas devolutivas de 3 de mayo, 30 de agosto y 15 de noviembre de 2017; y rechazaron los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación contra la mencionada decisión, por lo cual su enjuiciamiento corresponde al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

---

<sup>3</sup> Cfr. número único de radicación 2011-00432-00, CP: María Elizabeth García González.

Por tal razón, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 152, numeral 3, del CPACA, según el cual los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía superior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y teniendo en cuenta que la cuantía del presente negocio asciende a la suma de \$300.000.000, correspondientes al avalúo del inmueble objeto de adjudicación, según escritura pública núm. 2912 de 30 de diciembre de 2016 (folio 15), se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Casanare, para lo de su competencia, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

**R E S U E L V E:**

**REMITIR** el expediente al Tribunal Administrativo de Casanare, para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
**Consejera**