



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA
Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 20001-23-31-000-2011-00420-01

Actor: RODRIGO MONTERO CASTRO

**Demandada: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO-
OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE
VALLEDUPAR (CESAR)**

Asunto: Nulidad simple – Fallo de segunda instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de 1º de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que declaró probada una excepción, la carencia de objeto litigioso y denegó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El ciudadano **RODRIGO MONTERO CASTRO**, actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad simple, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Cesar con el fin de que se declare la nulidad de las anotaciones Nros. 4 a 10, inscritas en el inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**.

1.1. Al respecto, formuló las siguientes pretensiones:

*[...] PRIMERA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 4 de 28 de julio de 1972, radicación S/N, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 955 de 25 de julio de 1972 de la Notaría Única de Valledupar, especificación 101 COMPRAVENTA de OLGA D. GUTIÉRREZ ARAÚJO a JAIME ÁLVAREZ RESTREPO,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declara la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.*

*SEGUNDA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 5 de 6 de mayo de 1974, radicación S/N, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 493 de 2 de mayo de 1974 de la Notaría Única de Valledupar, especificación 101 COMPRAVENTA de JAIME ÁLVAREZ RESTREPO a TOMÁS RODOLFO ARAÚJO NOGUERA,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declara la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.*

*TERCERA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 6 de 4 de septiembre de 1979, radicación 2786, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 1242 de 31 de agosto de 1979 de la Notaría Única de Valledupar, especificación 101 COMPRAVENTA de TOMÁS RODOLFO ARAÚJO NOGUERA a QUINTERO JULIO JAVIER,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declare la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.*

*CUARTA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 7 de 22 de junio de 1982, radicación 2510, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 1090 de 17 de junio de 1982 de la Notaría Única de Valledupar, especificación 105 APORTE de QUINTERO JULIO JAVIER a SOCIEDAD VALENTÍN QUINTERO E HIJOS Y CIA S.C.A.,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declare la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.*

*QUINTA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 8 de 19 de diciembre de 1997, radicación 1997-13717, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 2577 de 26 de septiembre de 1997 de la Notaría Única de Valledupar, especificación 104 DACIÓN EN PAGO ESTE Y OTROS de ROSARIO JULIO DE QUINTERO y VALENTÍN DOLORES QUINTERO RENGIFO a BANCO CENTRAL HIPOTECARIO,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declare la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.*

SEXTA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 9 de 4 de septiembre de 2002, radicación 2002-7518, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 3446 de 28 de diciembre de 2001 de la Notaría 46 de Bogotá D.C., especificación 101 COMPRAVENTA de BANCO CENTRAL HIPOTECARIO EN LIQUIDACIÓN a CENTRAL DE INVERSIONES S.A.,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declare la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689.

SÉPTIMA: Declarar la nulidad absoluta del acto administrativo de la anotación **Nro. 10 de 3 de febrero de 2006, radicación 2006-996, donde se anotó la Escritura Pública Nro. 2803 de 26 de diciembre de 2005 de la Notaría 9 de Barranquilla, especificación 0125 COMPRAVENTA de CENTRAL DE INVERSIONES S.A. a BANCO DE OCCIDENTE,** consignada en el folio correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5686 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar. Como consecuencia de la nulidad absoluta solicitada, se declare la desanotación mencionada del folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

1.2. En apoyo de sus pretensiones, el actor señala, en síntesis, los siguientes hechos, normas violadas y concepto de la violación:

Explica que la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, procedió a inscribir las compraventas relacionadas en las anotaciones Nros. 4 a 10 del inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689, muy a pesar que para esas fechas se encontraba vigente el Decreto 1250 de 1970, que en sus artículos 52 y 96 prohibían el registro de la posesión, dado que el lote donde se encuentra edificada dicha construcción y mejora, es un terreno del Municipio de Valledupar (Cesar), afectado de venta de dominio incompleto (falsa tradición), anotaciones que por lo tanto se encuentran viciadas de una nulidad absoluta que debe declararse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto, de conformidad con el artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Indica que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, en sentencia de 9 de junio de 1999, Magistrado ponente doctor Pedro Lafont Pianeta, sostuvo que las escrituras públicas que sean registradas después de entrar en vigencia el Decreto Ley 1250 de 1970, adolecen de vicios de nulidad, debido a que en

su artículo 96 se derogó la Ley 40 de 1932, que permitía el registro de la compraventa de la posesión, únicamente con la mera manifestación de ser poseedor.

Ello significa para el actor, en sus términos, que las referidas escrituras públicas fueron registradas infringiendo los artículos 52 y 96 del Decreto 1250 de 1970, afectadas de nulidad absoluta según las voces del artículo 1741 del Código Civil, vicio que se trasladó a los títulos subsiguientes, por lo que la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR** no podía otorgarle valor probatorio para reconocer la posesión, incurriendo así en error de derecho al darle eficacia probatoria y hacer las anotaciones de los registros respectivos a las escrituras públicas mencionadas, especialmente por violación del artículo 43 del Decreto 1250 de 1970 y, consecuentemente, de sus artículos 52, 69, 96 y 97.

Por último, recalcó que en Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 expedido por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, doctora Ana Mejía Araújo, se certifica que el predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 tiene falsa tradición, toda vez que no ha salido del dominio del Estado, razón por la cual no tiene complementación; manifiesta que esa información fue confrontada desde el registro más antiguo que reposa en el archivo de esa oficina, cual es la Escritura Pública Nro. 35 de 30 de junio de 1910.

2. Admisión de la demanda

A través de providencia de 4 de agosto de 2011 (folio 75), el Tribunal Administrativo del Cesar, admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor, entre otros aspectos.

3. Contestaciones de la demanda

3.1. De la demandada, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO-OFCINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR

A través de memorial visible a folios 107 a 116), la parte demandada, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de

las pretensiones. Propuso la excepción de “Indebida escogencia de la acción”, pues lo que se demanda son actos particulares, que no generales, y el restablecimiento solicitado implica el de un derecho particular, es decir, que la acción instaurada debió ser la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de nulidad simple. Considera que, en el fondo, la nulidad pretendida no procura la prevalencia del orden jurídico abstracto sino que trae como consecuencia el restablecimiento del derecho particular, aunque de manera aparente el actor no lo deje ver así ni lo haya solicitado expresamente.

Por otra parte, manifestó que los actos escriturales que se registraron no corresponden a tradición y registro de posesión sino a actos dispositivos de derecho de dominio pleno del inmueble, el que se encontraba justificado en el todo el contenido de la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689, es decir, mucho antes de la expedición y entrada en vigencia del Estatuto de Notariado y Registro, Decreto 1250 de 1970. Indicó que por la misma razón, la citada Jurisprudencia de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia no es aplicable al caso concreto, pues los actos materia de inscripción fueron traslaticios de dominio y no de simple disposición de tradición.

Con relación al Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 suscrito por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, anota que se contradice con lo consignado por ella misma en el folio del certificado de libertad y tradición del citado inmueble, pues no aparece en este calificación de falsa tradición alguna, siendo una evidente dicotomía en cabeza de la misma funcionaria que se resuelve con lo que haga constar dicho certificado y no el oficio de marras. Agrega que la inscripción y calificación, en firme, de un acto en el registro inmobiliario, no es modificable mediante un oficio de la Registradora Principal, pues en tal evento esa decisión solo es posible en sede judicial.

Alega que el dominio del bien se retrotrae hacia 1910, por lo que han pasado más de 20 años y resulta improcedente incoar una acción administrativa para decretar la nulidad de un acto. Pero además, recalca que si se declarara la nulidad de las anotaciones demandadas (Nros. 4 a 10), el bien quedaría en cabeza de un

tercero particular, en este caso, la señora OLGA GUTIÉRREZ ARAÚJO, persona distinta al demandante y al Estado.

3.2. Del tercero con interés directo, BANCO DE OCCIDENTE

Con escrito de 3 de noviembre de 2011 (folios 120 a 145), el vinculado al proceso como tercero con interés directo, a través de apoderado, solicita desestimar la totalidad de las pretensiones, para lo cual se refiere, en síntesis, a lo siguiente:

Propone la excepción de “cosa juzgada”, fundada en que el mismo demandante había iniciado una acción popular bajo el radicado nro. 20001-33-31-003-2008-00144-01 que fue conocida por el Juzgado 03 Administrativo de Valledupar, en la que pretendía que se declarase que el inmueble citado hace parte del patrimonio del Municipio de Valledupar (Cesar), sin embargo no logró probar que es un inmueble de uso público o común, conclusión a la que pretendía llegar sobre la base de la declaración de bien ejido.

Que esa no ha sido la única ocasión, pues con el proceso identificado con radicado Nro. 20001-33-31-002-2007-00022-01, conocido por el Juez 02 Administrativo de Valledupar, con citación y audiencia del Banco de Occidente, el mismo actor dirigió sus pretensiones contra la Curaduría Urbana Nro. 1 de Valledupar (Cesar), para que, so pretexto de tratarse de un bien de interés cultural, se declarase que tal inmueble formaba parte de la Plaza Alfonso López, lo que si bien fue amparado en primera instancia, luego fue revocado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cesar.

Señala que las pretensiones en los tres casos comparten la misma finalidad: que el BANCO DE OCCIDENTE deje de ser el propietario del referido inmueble en donde funciona su oficina, sea porque se catalogue este bien como ejido, o que se ataque la licencia de construcción o, como ahora, que se diga que es un bien del Estado, o que los actos de registro son nulos; el demandante es el mismo en todos los casos, y el BANCO DE OCCIDENTE ha sido vinculado tanto como demandado como tercero con interés en las resultas del proceso.

También plantea la excepción de “improcedencia de la acción de nulidad simple contra un acto administrativo particular y concreto”, para lo cual manifiesta que al ser actos que conllevan derechos de particulares, la vía de impugnación era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., pues el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto ratifica la viabilidad de esta y excluye, asimismo, la procedencia de la acción de nulidad simple prevista en el artículo 84 del C.C.A., cuya única finalidad solo puede ser la de preservar y mantener el ordenamiento jurídico general. Además, hace hincapié en la reiterada Jurisprudencia de la Sección Primera en cuanto que la acción procedente para obtener la nulidad de actos de registros es la de nulidad y restablecimiento del derecho. Acude, asimismo, a la excepción de “falta de legitimación en la causa por activa”, pues si bien el demandante se excusa en la acción de nulidad simple para elevar sus pretensiones, lo cierto es que busca atacar actos particulares para los cuales no está legitimado para actuar.

De igual forma, presenta la excepción de “caducidad de la acción” pues los cuatro (4) meses dispuestos para la interposición de la nulidad y restablecimiento del derecho, contados a partir del día siguiente a la respectiva anotación, estaban vencidos al momento de la radicación de la presente demanda de nulidad simple, casi cinco (5) años después de la última anotación acusada. Además, apunta que no se agotó el respectivo requisito de procedibilidad exigido por el ordenamiento jurídico.

Explica que con el Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 suscrito por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, se violó el artículo 29 de la Constitución Política, pues se obtuvo mediante la vulneración al debido proceso del BANCO DE OCCIDENTE, al no haber sido vinculado al trámite de la respuesta al derecho de petición presentado por el actor, que no fue puesto en conocimiento de aquel con interés legítimo. También señala que el Banco actuó siempre de buena fe exenta de culpa en la enajenación del referido inmueble, trámite autorizado, registrado y anotado en su momento por la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**; pero si aun así, se deciden anular las anotaciones demandadas, el BANCO DE OCCIDENTE debe ser

indemnizado por la Nación-Municipio de Valledupar (Cesar), debido a sus derechos adquiridos con arraigo desde el año 1910.

Bajo estos mismos argumentos, expone la inexistencia de violación de las normas invocadas como transgredidas por el actor, debido a que siendo el único argumento del demandante, el que se refiere a que la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR** permitió la inscripción de la posesión del mencionado inmueble con Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689, con el contenido de cada uno de los títulos traslaticios de dominio se desvirtúa tal acierto, en lo que se entiende como una indebida interpretación efectuada por el demandante de la normatividad aplicable al caso concreto.

4. Fundamentos de la sentencia recurrida

A través de sentencia de 1º de noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró probada la excepción de falta de legitimidad por activa propuesta por el BANCO DE OCCIDENTE, la ofensiva de carencia de objeto, y denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los razonamientos que pueden resumirse así:

Señaló que no se encuentra acreditado el elemento principal que ha de tenerse en cuenta para proseguir el estudio de una posible nulidad de los actos administrativos que dieron lugar a las anotaciones Nros. 4 a 10 del inmueble con Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689, es decir, no se evidencia la titularidad del Municipio de Valledupar (Cesar) sobre dicho predio, así como tampoco está probada la idoneidad de la acción para los fines perseguidos en la demanda ni la titularidad del demandante para defender intereses particulares sin poder para actuar.

Que una vez revisado el Certificado de Tradición y Libertad de la mencionada matrícula inmobiliaria, concluyó que la afirmación del actor está huérfana por completo, de sustento probatorio, pues en el mismo no figura el Estado como propietario del predio; muy por el contrario, desde el año 1910 la titularidad del derecho real de su dominio comenzó a ser trasladado en forma plena de particular en particular, sin que pueda inferirse que aquel haya tenido participación en la propiedad de tal inmueble. Como no se acreditó el título de propiedad del bien en cabeza del Municipio de

Valledupar (Cesar), menos aún el modo, considera que carece de objeto la presente acción, pues no podría devolverse la titularidad del dominio a una persona que nunca ha sido propietario.

En cuanto al único documento aportado por el actor para sustentar su cargo de nulidad, esto es, el Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 suscrito por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, el Tribunal hizo suyas las afirmaciones hechas por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, relativas a que actualmente no hay anotación alguna de falsa tradición en la Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689, resultando una verdadera dicotomía en cabeza de la misma funcionaria al actuar y conceptuar dos cosas distintas frente a dicho inmueble, divergencia que se soluciona otorgándole plena credibilidad a lo consignado en el respectivo Certificado de Tradición y Libertad.

El *a quo* resalta que esta funcionaria no ofrece fundamento alguno para arribar a la conclusión de que el predio precitado tiene falsa tradición y que, en consecuencia, no ha salido del dominio del Estado, apreciación que no es oponible frente a terceros como sí lo es el Certificado de Tradición y Libertad. Insiste en que la modificación de la titularidad del dominio sobre un bien inmueble ha de efectuarse con consentimiento expreso de su titular o por orden judicial en firme, y no por decisión unilateral de quien regente los destinos de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, quien solo lo podría hacer, siempre y cuando haya motivos fácticos y jurídicos que soporten esa negativa.

A partir de lo anterior, resolvió:

[...] PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimidad por activa propuesta por el apoderado del BANCO DE OCCIDENTE y, oficiosamente, la carencia de objeto, por las razones ofrecidas en la parte motiva.

SEGUNDO: En consecuencia, NEGAR las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin costas en el proceso.

CUARTO: *En firme esta providencia, archívese el expediente [...]*”.

5. Fundamentos del recurso de apelación

El actor, **RODRIGO MONTERO CASTRO**, presentó recurso de apelación mediante escrito de 26 de noviembre de 2012 (folios 211 a 217), en el que explicó las razones de su inconformidad así:

Señaló que conforme al artículo 84 del C.C.A., toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos, por lo que esta procede contra los actos generales y aquellos particulares que la ley señale, si tiene como motivo determinante la tutela del orden jurídico y la legalidad abstracta sobre la base del principio de la jerarquía normativa, y si se persigue como finalidad someter a las entidades públicas y a las personas privadas que desempeñen funciones administrativas al imperio del derecho subjetivo.

Manifestó que al hacer un análisis de la Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689, se observa que ninguna anotación es el resultado de una enajenación o traslado del dominio hecha por el Estado, en cabeza del Municipio de Valledupar (Cesar) a un particular y, por el contrario, lo que si le queda claro es que desde la anotación Nro. 1 del referido Certificado de Tradición y Libertad, aparece inscrita la Escritura Pública Nro. 35 de 1910, correspondiente al acto jurídico de PERMUTA, no existiendo por ello, tradición de veinte (20) años hacia atrás reflejados en la complementación, es decir, no existe anotación alguna en la casilla de complementación, sin que por lo mismo, la propiedad del inmueble haya salido del dominio público, evidenciándose así la falsa tradición.

Hay falsa tradición, reitera, porque la presunta tradición en el caso concreto comienza desde la anotación Nro. 1 con particulares y no con el Estado quien, en principio, es el propietario de todos los terrenos, como los bienes ejidales o de uso público. A manera de ejemplo acompaña dos Certificados de Tradición y Libertad de otros inmuebles para compararlos con el que se encuentra *sub judice* y demostrar la supuesta falsa tradición.

Igualmente aporta al proceso la Escritura Pública Nro. 35 de 30 de junio de 1910 de PERMUTA, con fundamento en la cual se realizó

la anotación Nro. 1 del bien con Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 y explica que, de su contenido, se puede determinar que el inmueble citado es un bien ejidal, tal como consta, según sus voces, en otra escritura pública identificada con el número 7 de 2 de marzo de 1934, que el actor también anexa con la apelación, otorgada por el Notario Público Principal del Décimo Tercero Circuito Notarial, por medio del cual se protocolizó el título de ejidos de Valledupar y Badillo. Para el apelante, en esa pieza se precisa que la medida y determinación de los ejidos en el Municipio de Valledupar (Cesar), comenzó tomando como punto de referencia el centro de la ciudad y haciendo un círculo alrededor de ella, que le lleva a afirmar sin temor a equívocos que en este quedó comprendido lo que hoy es la Plaza Alfonso López.

Hizo referencia a la Ley 41 de 1948, que es la norma que dicta las disposiciones sobre terrenos ejidos para sustentar este cargo de la impugnación, y finalmente solicita la revocatoria de la sentencia del Tribunal y el consecuente despacho favorable de las pretensiones de la demanda.

6. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido por la Sección Primera de esta Corporación, mediante auto de 7 de junio de 2013 (folio 4, cuaderno de apelación).

A su vez, a través de auto de 8 de agosto de 2013 (folio 7, cuaderno de apelación), esa Sección observó que con el escrito contentivo del recurso de apelación, el actor acompañó copia de los siguientes documentos: Certificados de tradición de las matrículas inmobiliarias Nros. 190-5689, 190-13327 y 190-33073. La Escritura Pública Nro. 7 del 2 de marzo de 1934, protocolización de los Ejidos de Valledupar y San Antonio de Badillo, en manuscrito y transcrita. Y la Escritura Pública Nro. 35 de 1910.

Por ello determinó que, de los documentos antes relacionados, el único aportado con la demanda fue el certificado de tradición correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 *sub judice*, oportunidad procesal en la que el actor bien pudo haber allegado los demás documentos, teniendo en cuenta que se expidieron con antelación a la presentación de la acción de la

referencia. Lo anterior, puso de manifiesto que no se estuvo en presencia de las circunstancias previstas en el artículo 214¹ del C.C.A., por lo que resolvió denegar y no tener como pruebas las aportadas en segunda instancia por el actor. Esta providencia no fue controvertida, quedando así en firme.

7. Alegatos de segunda instancia

7.1. De la demandada, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO-OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR

A través de escritos de 18, 23 y 27 de septiembre de 2013, (folios 11 a 25, cuaderno de apelación), la parte demandada se mostró conforme con las consideraciones y decisión adoptadas en la providencia impugnada en aras de que se denieguen las pretensiones de la parte actora, se mantenga incólume aquella y, por lo tanto, los actos acusados, reiterando los argumentos expuestos en la contestación.

7.2. El actor y el tercero interesado en las resultas del proceso guardaron silencio.

8. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia

El Agente del Ministerio Público guardó silencio en esta instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

¹ “[...] **Pruebas en segunda instancia. Artículo 214.** Cuando se trate de apelación de sentencia, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

1. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero sólo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.
2. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.
3. Cuando se trate de documentos que no pudieron aducirse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
4. Cuando con ellas se trate de desvirtuar los documentos de que trata el numeral anterior [...].”

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 1º de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en los términos del artículo 129 del C.C.A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión Nro. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Acto demandado

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad de las Anotaciones Nros. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10, registradas en el inmueble urbano ubicado en la Calle 16 #5-49 Plaza Principal (Alfonso López), identificado con Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689 de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR** del Municipio de Valledupar (Cesar).

Las anotaciones demandadas son del siguiente tenor literal:

**[...] OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR
CERTIFICADO DE TRADICIÓN
MATRÍCULA INMOBILIARIA
Nro. Matrícula: 190-5689**

CÍRCULO REGISTRAL: 190 - VALLEDUPAR DEPTO: CESAR MUNICIPIO:
VALLEDUPAR VEREDA: VALLEDUPAR
FECHA APERTURA: 20-10-1978 RADICACIÓN: 78-3.071 CON: CERTIFICADO DE:
20-10-1978
CÓDIGO CATASTRAL: 20001010100310003000COD
CATASTRAL ANT: 01-0101-0031-0003-000

<p>ANOTACION: Nro. 004 Fecha: 28-07-1972 Radicación: SN Doc: ESCRITURA 955 DEL 25-07-1972 NOT.UNICA DE VALLEDUPAR VALOR ACTO: \$620,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 101 COMPRAVENTA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: GUTIERREZ ARAUJO OLGA D. A: ALVAREZ RESTREPO JAIME X</p>
<p>ANOTACION: Nro. 005 Fecha: 06-05-1974 Radicación: SN Doc: ESCRITURA 493 DEL 02-05-1974 NOT.UNICA DE VALLEDUPAR VALOR ACTO: \$400,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 101 COMPRAVENTA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: ALVAREZ RESTREPO JAIME A: ARAUJO NOGUERA TOMAS RODOLFO X</p>
<p>ANOTACION: Nro. 006 Fecha: 04-09-1979 Radicación: 2786 Doc: ESCRITURA 1.242 DEL 31-08-1979 NOT.UNICA DE VALLEDUPAR VALOR ACTO: \$800,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 101 COMPRAVENTA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de</p>

<p>dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: ARAUJO NOGUERA TOMAS RODOLFO A: QUINTERO JULIO JAVIER X</p>
<p>ANOTACION: Nro. 007 Fecha: 22-06-1982 Radicación: 2510 Doc: ESCRITURA 1.090 DEL 17-06-1982 NOT.UNICA DE VALLEDUPAR VALOR ACTO: \$800,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 105 APOORTE (JUNTO CON-OTROS) PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: QUINTERO JULIO JAVIER X A: SOCIEDAD VALENTIN QUINTERO E HIJOS & CIA S.C.A.</p>
<p>ANOTACION: Nro. 008 Fecha: 19-12-1997 Radicación: 1997-13717 Doc: ESCRITURA 2577 DEL 26-09-1997 NOTARIA SEGUNDA DE VALLEDUPAR VALOR ACTO: \$613,880,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 104 DACION EN PAGO ESTE Y OTROS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: JULIO DE QUINTERO ROSARIO CC# 26936798 DE: QUINTERO RENGIFO VALENTIN DOLORES CC# 5128587 A: BANCO CENTRAL HIPOTECARIO X</p>
<p>ANOTACION: Nro. 009 Fecha: 04-09-2002 Radicación: 2002-7518 Doc: ESCRITURA 3446 DEL 28-12-2001 NOTARIA CUARENTA Y SEIS DE BOGOTA D.C. VALOR ACTO: \$20,855,120 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 101 COMPRAVENTA ESTE Y OTROS (LA ESCRITURA SE ARCHIVA EN LA MAT. 23.985) PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: BANCO CENTRAL HIPOTECARIO EN LIQUIDACION A: CENTRAL DE INVERSIONES S.A. X</p>
<p>ANOTACION: Nro. 010 Fecha: 03-02-2006 Radicación: 2006-996 Doc: ESCRITURA 2803 DEL 26-12-2005 NOTARIA 9 DE BARRANQUILLA VALOR ACTO: \$75,000,000 ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 0125 COMPRAVENTA PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto) DE: CENTRAL DE INVERSIONES S.A. NIT# 8600429455 A: BANCO DE OCCIDENTE S.A. NIT# 8903002794 X</p>
<p>NRO. TOTAL DE ANOTACIONES: *10*</p>

[...]"

3. Problema jurídico

Conforme a lo expuesto, le corresponde a la Sala establecer si ¿los motivos de inconformidad esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por el actor, **RODRIGO MONTERO CASTRO**, tienen la vocación de desvirtuar las consideraciones expuestas por el Tribunal en la providencia impugnada y si, como consecuencia de ello, resulta procedente revocarla para acceder a las súplicas de la demanda?

4. Análisis del caso concreto

La Sala observa, con relación al primer cargo de la apelación, que le asiste razón al actor, como quiera que la acción de nulidad

simple prevista en el artículo 84 del C.C.A., sí fue prevista por el legislador como idónea y procedente para solicitar y obtener la nulidad de actos de registro, tal como lo advirtió en su último inciso, sin perjuicio de que en casos específicos ante la demostración de interés o derecho particular y concreto afectado, se pueda optar por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del C.C.A., dentro de la respectiva oportunidad. La Sección Primera así lo ha establecido en múltiples ocasiones:

***[...] Sobre el particular se ha de advertir que además de que los actos de registro pueden ser demandados en acción de simple nulidad según lo prevé el artículo 84 del C.C.A., esto es, mediante acción objetiva y que por lo mismo no requiere un interés directo en el asunto,** vista la presente como acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cuestión planteada en dicha excepción implica aspectos que corresponden a terceros que se consideren vulnerados en sus derechos por un acto registral y que por lo mismo afecte la legalidad de éste, de allí que sean parte del fondo del asunto, por lo cual tienen la vocación de ser resueltos en la decisión sobre la controversia, de suerte que si es del caso lo que se concluya sobre ellos puede verse afectado con el sentido de dicha decisión. Por esa razón, la excepción no tiene vocación de prosperar.*

***1.2. Igual ocurre y con más claridad con la segunda excepción, esto es, la falta de causa u objeto de la litis, pues es evidente que en este caso la causa u objeto está dado por los actos registrales demandados, todas que como tales son susceptibles de enjuiciamiento ante esta jurisdicción en virtud de los artículos 84 y 85 del C.C.A.** De allí que esta excepción también se declare como no probada [...]"² (Negritas y subrayas por fuera de texto).*

Luego, en el mismo sentido, estas consideraciones fueron ampliadas y profundizadas así:

***[...] Para poder realizar un pronunciamiento de fondo frente a los argumentos expuestos en la apelación, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad.** La norma en cita establece ad pedem literae lo siguiente:*

Artículo 84°.- [Subrogado. D.E. 2304/89, art. 14] Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan

² Sección Primera, sentencia de 3 de agosto de 2006, Radicado Nro. 11001-03-24-000-1995-00208-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

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.**

(...)

Por su parte, el criterio de la “Regulación Legal” igualmente implica una extensión de la teoría de los motivos y finalidades por cuanto la precisa en el sentido de que, bajo el ejercicio de su potestad normativa, **el Legislador ha contemplado expresamente diversas situaciones en las que se considera que ciertos Actos Administrativos de carácter Particular pueden afectar gravemente el orden jurídico y la vida social, razones por las cuales consagra la posibilidad de impugnarlos judicialmente por vía de la acción de Nulidad,** referenciando para ello los casos de la Acción Electoral, los Actos de Nombramiento, las Cartas de Naturaleza y los de Marcas, a los cuales se puede agregar hoy el caso de la acción de Nulidad Ambiental a la que se refiere la Ley 99 de 1993.

(...)

En este caso se observa que el planteamiento adoptado (...) se sustenta en los graves y nocivos impactos que se generan con la decisión contenida en el Acto Administrativo Particular, efectos

cuya magnitud es de una trascendencia tal que atenta contra los superiores postulados del orden público de la Nación, sin que aquellos puedan confundirse con el interés general propio que implícitamente acompaña a toda decisión de una autoridad pública.

(...)

En ese contexto, la Sala considera que el Tribunal Administrativo de Córdoba actuó en forma equivocada al declarar probada la excepción de caducidad de la acción, **pues es claro que las acciones de simple nulidad pueden incoarse en cualquier tiempo y que en tratándose del cuestionamiento de la legalidad de los actos administrativos de registro, el mismo legislador señaló que la acción procedente es la acción de nulidad simple, independientemente de los efectos particulares que pudieren llegar a derivarse de la anulación del acto demandado [...]”**³
(Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Y, recientemente, esta Sala ratificó la posición de la Sección Primera, así:

“[...] Así las cosas, descendiendo a las particularidades del asunto sub exámine, tal y como lo ha señalado la Sección Primera en otras oportunidades⁴, los actos acusados, todos registrales, revisten un interés que desborda el subjetivo, representado en el aumento en la conformación e integración de la masa del pasivo que incluso se predica frente a una entidad que entró en liquidación como propietaria de los mentados bienes, cuyos contratos y actos fueron objeto de la actividad registral que la parte actora califica y glosa como irregular, por lo que se advierte la abstracción necesaria que se debe evidenciar de defensa del interés general superior de cara a la comunidad.

*Ahora bien, es preciso tener en cuenta que por expresa disposición del inciso tercero del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, la acción adecuada para controvertir la legalidad de los actos de registro, es la acción de nulidad. 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 y por ello nada obstaría 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 [...]”*⁵

A partir de lo anterior, -sin perjuicio de que en otros casos ante la demostración de interés particular, resulte viable la acción de

³ Sección Primera, sentencias de 3 de noviembre de 2011, Radicado Nro. 23001-23-31-000-2005-00641-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; de 7 de octubre de 2010, Radicado Nro. 11001-03-24-000-2004-00300-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; y de 15 de diciembre de 2017, Radicado Nro. 13001-23-33-000-2014-00252-01, consejera ponente doctora María Elizabeth García González.

⁴ Ídem.

⁵ Sección Quinta, sentencia de 17 de mayo de 2018, radicado Nro. 25000-23-24-000-2008-00408-01, Consejera ponente doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

nulidad y restablecimiento del derecho establecida en el artículo 85 del C.C.A., dentro de su oportunidad-, contrario a lo considerado y resuelto por el Tribunal, se aclara que sí es procedente el estudio de esta acción de nulidad simple de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 84 del C.C.A., ejercida por el actor para demandar la nulidad de los actos de registro contenidos en las citadas Anotaciones Nros. 4 a 10 del inmueble urbano identificado con Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689 y, por lo mismo, debido a su naturaleza pública recaída en cabeza de toda persona, cualquier elucubración en torno a la carencia o no de legitimación en la causa por activa del demandante, los posibles intereses particulares que pueden verse involucrados en el asunto y el restablecimiento automático o no de derechos como consecuencia de una eventual anulación de los actos acusados, deviene en inocua, inconducente e impropia para los efectos procesales *sub judice*.

Por ende, la Sala revocará la decisión del *a quo* en cuanto declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por el BANCO DE OCCIDENTE, y pasará a denegarla bajo el entendido que sí está legitimado para acudir, en nulidad simple, al debate de los actos de registro censurados.

Por otra parte, se advierte que el Tribunal no se limitó a declarar esta excepción, sino que estudió de fondo el cargo principal de la demanda para luego resolver la denegación de las pretensiones, al considerar que no se encuentra acreditado el elemento principal que ha de tenerse en cuenta para proseguir el estudio de una posible nulidad de los actos administrativos que dieron lugar a las anotaciones Nros. 4 a 10 del inmueble con Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689, es decir, no evidencia la titularidad del Municipio de Valledupar (Cesar) sobre dicho predio. Y que una vez revisado el Certificado de Tradición y Libertad de la mencionada matrícula inmobiliaria, concluye que la afirmación del actor está huérfana por completo, de sustento probatorio, pues en el mismo no figura el Estado como propietario del predio; muy por el contrario, desde el año 1910 la titularidad del derecho real de su dominio comenzó a ser trasladado en forma plena de particular en particular, sin que pueda inferirse que aquel haya tenido participación en la propiedad de este.

En cuanto al único documento aportado por el actor para sustentar su cargo de nulidad, esto es, el Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 suscrito por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, el *a quo* hizo suyas las afirmaciones hechas por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**, relativas a que actualmente no hay anotación alguna de falsa tradición en la Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689, resultando una verdadera dicotomía en cabeza de la misma funcionaria al actuar y conceptuar dos cosas distintas frente a dicho inmueble, divergencia que se soluciona otorgándole plena credibilidad a lo consignado en el respectivo Certificado de Tradición y Libertad.

Frente a ello, la Sala encuentra que le asiste razón al Tribunal al denegar las pretensiones de la demanda. No hay evidencias en el plenario que permitan desvirtuar la legalidad de los registros llevados a cabo por la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, plasmados en las Anotaciones Nros. 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Matricula Inmobiliaria Nro. 190-5689, no sólo porque el actor no demostró, ante la llamativa falta de rigurosidad probatoria, que aquellas fuesen consecuencia de la transferencia de una posesión ilegal de un bien público perteneciente al Municipio de Valledupar (Cesar) o ejido como lo recalcó en su apelación, resultado así improbadamente la falsa tradición alegada, sino porque la Sección Primera de esta Corporación, en uno de los tantos procesos⁶ promovidos por el

⁶ La Sala pudo establecer que, además del caso concreto y del citado en esta providencia, el señor Rodrigo Montero Castro ha incoado distintas acciones en el mismo sentido del *sub lite*, así: (i) Radicado Nro. 20001-33-31-002-2007-00022-01 (AP), Actor: Rodrigo Montero Castro y Otro, Demandado: Curaduría Urbana No. 1 de Valledupar y otros, afirmando que el Ministerio de Cultura mediante Resolución No. 089 de 2006 autorizó al BANCO DE OCCIDENTE para construir en los alrededores de la Plaza Alfonso López Pumarejo del municipio de Valledupar, una edificación destinada al uso bancario, que no guarda armonía con el estilo colonial que caracteriza el sector que fue declarado como Bien de Interés Nacional mediante Resolución No. 0795 de 2000. La sentencia proferida el 24 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo del Cesar, denegó las súplicas de la acción popular y, con auto de 21 de octubre de 2010, la Sección Segunda de esta Corporación resolvió no seleccionarla para su revisión; (ii) Radicado Nro. 20001-33-31-003-2008-00144-01 (AP), Actor: Rodrigo Montero Castro, Demandado: Municipio de Valledupar y otro, como consecuencia de la omisión en iniciar las acciones pertinentes para reivindicar un lote ejidal de propiedad del municipio. En segunda instancia, la sentencia proferida el 24 de junio de 2010 por el Tribunal Administrativo del Cesar, denegó las pretensiones de la acción popular y, con auto de 26 de enero de 2011, la Sección Tercera de esta Corporación resolvió no seleccionarla para su revisión; (iii) Radicado 20001-33-31-003-2008-00170-01, Actor: Rodrigo Montero Castro, Demandado: Curaduría Urbana Nro. 1 de Valledupar y otros, adujo que mediante Título Real del 6 de marzo de 1718 fueron cedidos al municipio de Valledupar unos terrenos ejidales de los cuales hace parte el lote situado en la Calle 16 No 5-49, Plaza Alfonso López de esa ciudad, folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689. Aseguró que el Fondo de Interés Social FONVISOCIAL, entidad pública del orden municipal que, entre

mismo ciudadano **RODRIGO MONTERO CASTRO**, con radicado número 20001-23-31-000-2008-00029-01, en el que interpuso una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Licencia de Construcción otorgada al BANCO DE OCCIDENTE sobre el pluricitado bien, ya había determinado en sentencia de 10 de septiembre de 2015, lo siguiente en torno a la naturaleza y tradición de este inmueble:

*“[...] 6. Finalmente, el planteamiento referente a que no era posible el otorgamiento de la licencia de construcción **por cuanto el predio objeto de la misma es ejido, tampoco es admisible, toda vez que éste, si bien pudo ostentar dicha naturaleza en el pasado, tal calidad desapareció con la Ley 9º de 1989, en la medida en que esa clase de bienes pasaron a ser propiedad de los Bancos de Tierras, de acuerdo con lo establecido en su artículo 7º (sic)**⁷, en donde se dispuso que el patrimonio de estos se halla conformado por **“los terrenos ejidales, los cuales perderán su carácter de tales al ingresar a patrimonio de los bancos”** (Subrayado fuera de texto).*

***Así, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 190-5689 se indica, en la anotación No. 8, que el inmueble fue adquirido por el anterior Banco Central Hipotecario, mediante escritura pública No. 2577 del 26 de septiembre de 1997; y dicho Banco, de acuerdo con el artículo 119 de la Ley 9º de 1989⁸, tenía como “[...] objetivo fundamental financiar la adquisición o construcción de vivienda, la integración o reajuste de tierras [...]”**, entre otros, correspondientes a la función propia de las entidades en mención.*

Vale la pena traer a colación lo que ha señalado esta Sección sobre la adquisición de bienes ejidales por los Bancos de Tierras, en Sentencia de 23 de julio de 2009, Expediente No. 2003-00837-01, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, así:

*“[...] Si bien es cierto que la Ley 41 de 1948 dispuso en su artículo 7 que “Para adquirir lotes procedentes de terrenos ejidos urbanos y beneficiarse, por tanto, de los precios y facilidades de pago fijados en el artículo anterior, el adquirente deberá reunir los siguientes requisitos: ...d) Que no tenga casa propia”, lo cierto es que, como ya se vio, normas de igual categoría como son las leyes transcritas, **al cambiar la naturaleza de los ejidos, eliminaron taxativamente este requisito, por cuanto, estos terrenos pasaron al patrimonio de los tan mencionados bancos inmobiliarios y perdieron***

otras, tiene la función de legalizar los predios que pertenecen al municipio de Valledupar, no ha vendido ni trasladado el dominio del terreno mencionado; sin embargo, la Curaduría Urbana Nro. 1 expidió la Resolución 1113 de 2008, mediante la cual concedió licencia de construcción para las oficinas del BANCO DE OCCIDENTE con lo cual se vulnera el derecho colectivo al patrimonio público. En segunda instancia, la sentencia proferida el 18 de febrero de 2010 por el Tribunal Administrativo del Cesar, denegó las pretensiones de la acción popular y, con auto de 3 de febrero de 2011, la Sección Quinta de esta Corporación resolvió no seleccionarla para su revisión.

⁷ Léase 71.

⁸ Modificado por el artículo 7º de la Ley 2ª de 1991.

su naturaleza. En las condiciones señaladas, la entidad demandada podía mediante el acuerdo acusado establecer el procedimiento para la venta de los terrenos de su propiedad, fijando los requisitos; en otras palabras **al no existir prohibición legal alguna que impida la venta** como tampoco restricción que disponga su oferta sólo a los que no tienen bienes raíces..." (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, en Sentencia de esta Sala, de 28 de septiembre del 2000, Expediente No. 6178, M.P. Dra. Olga Inés Navarrete, **se señaló lo siguiente, en referencia concreta al Municipio de Valledupar:**

"[...] El acelerado proceso de urbanización ha llevado al aumento del precio de la tierra que supera el índice de la inflación y que repercute gravemente en los costos finales de vivienda; la creación de los Bancos de Tierra, establecimiento público del orden municipal, se propuso la adquisición de terrenos útiles para la creación de reservas de tierra, para evitar los riesgos de su encarecimiento cuando se destinen a la expansión del área urbana.

(...)

La finalidad de la figura, no es otra que la de adquirir o sacar del mercado tierras preurbanas, a efecto de ordenar el crecimiento del municipio y evitar la apropiación indebida generada por el crecimiento. Los Bancos de Tierras, permiten neutralizar las alzas en los precios de los inmuebles que vendría a encarecer el costo de la vivienda.

Como entidades públicas que adquieren tierras antes de su incorporación al desarrollo urbano, sus objetivos igualmente deben estar contenidos en el plan de desarrollo, para:

- a) Controlar el crecimiento urbano, como alternativa a los instrumentos tradicionales de zonificación.
- b) Controlar los precios de la tierra y estabilizar el mercado de tierras.
- c) Aumentar las tierras disponibles para sectores de bajos ingresos.
- d) Determinar los usos de la tierra con criterios distintos al del precio.

Como antecedente de los Bancos de Tierras en Colombia, están los antiguos ejidos que se pueden definir como "tierra comunales de propiedad de todos"; los ocupantes de los ejidos podían hacerse a sus tierras por compra o por arrendamiento, a precios muy bajos, fijados por el mismo municipio.

La Corte Suprema de Justicia en su sentencia de Julio 28 de 1987, (Magistrado Ponente Alberto Ospina Botero), señala, en relación con los ejidos municipales que en la antigua legislación española, que se aplicó en América, **el ejido fue un tipo de propiedad comunal para los vecinos de un pueblo que, si bien en un principio no les permitió su adquisición y explotación, luego el núcleo social vecino del poblado pudo explotarlo, con las limitaciones y modalidades que la ley**

señalaba, como hacer del ejido un bien inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible. Y que, según la doctrina y la jurisprudencia, los ejidos en antaño tuvieron su razón de ser como tales; **hoy, por el creciente desarrollo de las ciudades, por la expansión de las mismas, por los adelantos urbanísticos, por la transformación y tecnificación de los servicios públicos , etc., constituyen más bien un obstáculo al progreso urbano. Por consiguiente, la real situación en que se desenvuelven las ciudades y poblados ha dado lugar para que se afirme, con sobrada razón, que su destinación primitiva ya no es practicable y, en términos generales, de tal institución no se beneficia la clase social, como fue su propósito inicial, lo que dio lugar para que se empezara a autorizar los municipios para disponer a enajenar tales bienes.**

(...)

conforme con los preceptos de la ley de Reforma Urbana, el municipio de Valledupar reguló lo concerniente a la enajenación de inmuebles que ingresan como patrimonio al Banco de Tierras, para lo cual, se supone, se encuentra prevista dentro del Plan de Desarrollo Municipal, prevista la ejecución de Planes de Vivienda de Interés Social. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, es evidente que no le asiste razón al apelante en su planteamiento, dada la no condición de ejido del bien inmueble objeto de licencia de construcción, según se demostró [...]⁹
(Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Como antecedente de los Bancos de Tierras en Colombia, están los antiguos ejidos que se pueden definir como “tierra comunales de propiedad de todos”; los ocupantes de los ejidos podían hacerse a sus tierras por compra o por arrendamiento, a precios muy bajos, fijados por el mismo municipio.

Sin embargo, al margen de la discusión ya zanjada que nuevamente propone el actor, relativa a que en el pasado, este bien hubiese ostentado o no la calidad de ejido, lo cierto es que tal naturaleza desapareció con la Ley 9^o de 1989, en la medida en que esa clase de inmuebles pasaron a ser propiedad de los denominados Bancos de Tierras, de acuerdo con lo establecido en su artículo 71, en donde se dispuso que el patrimonio de estos se hallaba conformado por los terrenos ejidales, los cuales perdieron su carácter al ingresar a patrimonio de esos bancos¹⁰.

⁹ Sección Primera, sentencia de 10 de septiembre de 2015, Radicado Nro. número 20001-23-31-000-2008-00029-01, Consejero ponente doctor Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁰ “[...] **Artículo 71^o. El patrimonio de los Bancos de Tierras estará constituido por:**

1. Los inmuebles urbanos y suburbanos que adquiera a cualquier título.
2. Los bienes vacantes que se encuentren dentro de su jurisdicción.
3. Las donaciones que reciba.

La Sala pudo constatar en efecto, como lo estableció la Sección Primera, que en el referido folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689 se indica, en su Anotación Nro. 8, que el inmueble fue adquirido por el anterior Banco Central Hipotecario, mediante Escritura Pública Nro. 2577 del 26 de septiembre de 1997, Banco que de acuerdo con el artículo 119 de dicha Ley 9^o de 1989, modificado por el artículo 7^o de la Ley 2^a de 1991¹¹, tenía como objetivo fundamental financiar la adquisición o construcción de vivienda y la integración o reajuste de tierras, entre otros.

Así las cosas, al cambiar la naturaleza de los ejidos, (i) se eliminó taxativamente el requisito exclusivo de destinación a personas que no tuvieran casa propia y prohibición alguna que impidiera su venta, por cuanto estos terrenos pasaron al patrimonio de los mencionados bancos inmobiliarios, dada la mutación de su condición inicial, y (ii) más importante aún, para los efectos del caso bajo estudio, resultó depurado cualquier asomo de duda hacia el pasado en cuanto a la calidad, naturaleza o categoría del

4. El rendimiento de sus propias inversiones.

5. Los terrenos ejidales, los cuales perderán su carácter de tales al ingresar a patrimonio de los bancos.

6. Los aportes, apropiaciones y traslados que les efectúen otras entidades públicas [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

¹¹ “[...] **Artículo 7^o.**- El artículo 119 de la Ley 9 de 1989, quedará así: El Banco Central Hipotecario BCH, continuará rigiéndose por las normas orgánicas hoy vigentes, en cuanto no sean contrarias a lo dispuesto en la presente Ley.

El Banco tendrá como objetivo fundamental financiar la adquisición o construcción de vivienda, la integración o reajuste de tierras, la adecuación de inquilinatos y la subdivisión o mejoramiento de viviendas, dando preferencia a lo relacionado con las viviendas de interés social.

Para estos fines captará ahorros por los medios con que hoy cuenta, y administrará el Fondo de Descuento Hipotecario, FDH, que se crea por las presente Ley, al cual ingresarán el producto de la colocación de las Cédulas de Ahorro y Vivienda de que trata el artículo 120, y los aportes del Presupuesto Nacional que se le asignen para 1991 que no serán inferiores a mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000).

Con cargo al Fondo, el Banco podrá descontar obligaciones que se hayan constituido por las instituciones financieras autorizadas por la Superintendencia Bancaria o redescantar las que constituyan los particulares para el cumplimiento de los fines previstos en el segundo inciso del presente artículo en cuanto a la vivienda de interés social y dentro de ellas preferencialmente a las de atención prioritaria. Las obligaciones descontables tendrán una tasa de interés anual variable y regulada, amortizables a mediano o largo plazo sin sobrepasar los veinte años. La Junta Monetaria determinará periódicamente y dentro de estos límites las tasas de interés, plazos y modalidades de las obligaciones, las tasas de redescuento, los porcentajes de descuento y redescuento de acuerdo con la finalidad, dando condiciones preferenciales a los créditos de menor cuantía.

Como garantía las obligaciones podrán tener la hipoteca, la anticresis, la prenda inmobiliaria de las mejoras urbanas o la solidaria personal de otros deudores del mismo asentamiento humano. El reglamento dispondrá la forma de inscribir estas garantías en la matrícula inmobiliaria del Registro de Instrumentos Públicos [...]”.

inmueble involucrado en el asunto, el que evidentemente, de haber sido ejido, ya no subsiste como tal.

En este escenario enmarcado por el precedente judicial adoptado por la Sala y la ausencia de evidencias, el Oficio Nro. ORIP DJ-3083 de 27 de mayo de 2011 expedido por la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, doctora Ana Mejía Araújo, carece del peso probatorio que arguye el actor, y que se requiere para desvirtuar la presunción de legalidad que recae no solo en los actos de registro demandados, sino en la totalidad de las anotaciones que aparecen inscritas en la Matrícula Inmobiliaria Nro. 190-5689. Esta respuesta a un derecho de petición que en la modalidad de información fue elevado ante esa Oficina por el demandante -petición cuyos términos se desconocen en este proceso-, es del siguiente tenor:

*“[...] Valledupar, mayo 27 de 2011
ORIP DJ-3083*

*Señor
RODRIGO MONTERO CASTRO
Carrera 6 #15-46 Plaza Alfonso López
Valledupar, Cesar*

Referencia: DERECHO DE PETICIÓN-SOLICITUD DE INFORMACIÓN

Oficio s/n de fecha 20-05-2011

Recibido el 23-05-2011

*En atención a lo solicitado por usted, le informamos que el predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria 190-5689 **tiene Falsa Tradición; toda vez que no ha salido del dominio del Estado; razón por la cual no tiene complementación.***

En cuanto a la tradición del predio, este nace a la vida jurídica mediante el registro de la Escritura Pública N° 35 de fecha 30-06-1910 contentiva del Acto de PERMUTA (es un contrato en que las partes se obligan mutuamente a dar una especie o cuerpo cierto por otro), de los Señores COLINA DE MARTÍNEZ y EUGENIO A. MARTÍNEZ a favor de CONCORDIA COLINA DE MARTÍNEZ.

Se resuelve dentro de los términos del Artículo 6° del C.C.A.

Atentamente,

ANA MEJÍA ARAÚJO

Registradora Principal [...] (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

Como se divisa, en este oficio se lanza una aseveración bastante comprometedor y grave según la cual, el inmueble padece de un vicio denominado falsa tradición, pues en su sentir, ha sido objeto de tradición sin haber salido del dominio del Estado, sin embargo, ello no se prueba.

La Sala, ante aquel, (i) pone de presente y reitera lo considerado en torno a la desnaturalización legal que como ejido sufrió dicho bien, de haberlo sido en el pasado; pero, sin perjuicio de los efectos contundentes de esa variación, (ii) lo cierto es que la percepción que tenga la Registradora Principal de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR**, en torno a la situación de uno de tantos inmuebles registrados bajo la dependencia a su mando, no es el instrumento jurídicamente idóneo ni tiene, *per se*, la entidad necesaria para desacreditar todo el historial de tradición que ha sido registrado desde el año 1910 hasta la fecha, antecedentes en los que la propia funcionaria ha participado directamente en su construcción y configuración desde el 4 de agosto de 1997, fecha en la que fue nombrada en ese cargo y se desempeñó, al menos, hasta el 16 de marzo de 2012, día en que así lo certificó¹², (iii) a no ser que tuviera pruebas debidamente decretadas, practicadas y controvertidas por las partes interesadas que, luego de un debido proceso, le permitieran soportar la susodicha falsa tradición, de lo que no hay constancia alguna en el expediente.

En el recurso de apelación, a su vez, se incorporan dos tipos de situaciones novedosas que resultan extrañas al trámite del debate probatorio, frente a las que la Sala considera lo siguiente: lo primero, es lo relativo al aporte de documentos adicionales inoportunamente, tal como fue advertido en el auto auto de 8 de agosto de 2013 (folio 7, cuaderno de apelación); esto es que, los Certificados de tradición de las matrículas inmobiliarias Nros. 190-13327 y 190-33073, y las Escrituras Públicas Nros. 7 del 2 de marzo de 1934 y 35 de 1910, al no haberse adjuntados en medio de las precisas circunstancias previstas en el artículo 214 del C.C.A., no son observadas ni valoradas en el estudio de fondo del asunto *sub judice*.

¹² Ver Oficio ORIP DJ-0742 de 16 de marzo de 2012, a folio 161.

Y lo segundo, es que el actor, en su recurso, a partir de las pruebas no tenidas en cuenta, adicionalmente pretende trasladar el litigio a la Anotación Nro. 1 de la pluricitada matrícula inmobiliaria, cuando su demanda inicial, las contestaciones, el transcurrir del proceso y el debate en general, se circunscribieron a la legalidad de las Anotaciones Nros. 4 a 10, resultando improcedente la formulación de dicho cargo. Pero además, las Anotaciones Nros. 1 a 3 datan del 10 de julio de 1910, 6 de mayo de 1917 y 6 de agosto de 1920, respectivamente, época en la que las normas del Decreto 1250 de 27 de julio de 1950, que se invocan como violadas, aún no habían entrado en vigencia.

En este sentido, ante la falta de prosperidad de las pretensiones de la demanda no resulta procedente, como lo determino el Tribunal, la prosperidad de la excepción de carencia de objeto en este proceso, fenómeno que atiende a circunstancias distintas que no fueron observadas en el *sub examine*. La Sala, acorde con lo considerado en esta providencia, revocará la decisión de acceder a dicha excepción, pasará a denegarla y confirmará, para todos los efectos, la decisión de no acceder a las súplicas elevadas por el actor.

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

III. FALLA

PRIMERO: REVÓCASE el Artículo Primero de la sentencia de 1º de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, y en su lugar se dispone: **DECLÁRANSE** no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y de carencia de objeto.

SEGUNDO: CONFÍRMASE, en lo demás, la sentencia apelada.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero