

## **DEMANDA - Individualización de los actos administrativos acusados / ACTO QUE REVOCA EL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO – Solo se debe demandar el acto revocatorio y no el inicial**

[E]l artículo 138 del Código Contencioso Administrativo resalta que si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa y fue revocado, solo procede demandar la última decisión, que es la situación que se presenta en el presente caso, toda vez que la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006 fue objeto de los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, el primero de ellos desatado mediante la Resolución núm. 000033 del 8 de febrero de 2007, que resolvió no acceder a las pretensiones del recurso de reposición y, el segundo, decidido mediante la resolución demandada, la cual revocó la citada nota devolutiva, por lo que el acto administrativo demandado se encuentra debidamente individualizado.

## **FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA – Bloqueo / FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA – Custodia**

[L]a solicitud de custodia del folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205, era improcedente. Ello es así por cuanto, en primer lugar, la misma no tenía como objeto la corrección del folio de matrícula inmobiliaria para que el mismo reflejara la situación jurídica cierta y real del inmueble, sino simplemente informar a una autoridad administrativa (Superintendencia de Notariado y Registro) sobre las presuntas irregularidades que había cometido otra autoridad administrativa (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales); y, en segundo lugar, porque la misma no había sido ordenada por ninguna autoridad o administrativa.

## **REGISTRO INMOBILIARIO – Principios**

[N]i el Decreto Ley 1250 de 1970 ni la doctrina en materia de derecho registral, han contemplado un principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro. Así, la doctrina ha indicado que los principios básicos que rigen el registro inmobiliario colombiano son los principios de radicación, inscripción, consentimiento, prioridad, rogación, tracto sucesivo, especialidad o determinación, legalidad y legitimación, que no guardan relación con lo expuesto por el actor. Para reforzar el argumento anterior, se subraya que el nuevo estatuto registral previsto en la Ley 1579 de 2012 contempla como principios del sistema registral los de rogación, especialidad, prioridad o rango, legalidad, legitimación y tracto sucesivo, coincidiendo con los que planteó la doctrina en vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970, sin establecer el mencionado principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro.

## **REGISTRO PARCIAL – Procedencia / ACTOS SUJETOS A REGISTRO – Inexistencia de principio de indivisibilidad**

No existiendo el citado principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro, en tanto el Decreto Ley 1250 de 1970 ni la doctrina lo contemplan, ni existiendo disposiciones legales que impidan el registro parcial, se precisa que la liquidación de la sociedad conyugal de los señores Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés Venegas González involucró un total de 7 inmuebles, y una serie de participaciones en el capital social (cuotas sociales) de sociedades de responsabilidad limitada, cuya situación individual habría de cambiar por virtud de la Escritura Pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006 y cuyo examen de registro de los actos previstos en dicho instrumento público, debía realizarse en forma individual para cada inmueble, siendo posible el registro parcial, lo cual va en consonancia con lo previsto en el artículo 25 del Decreto Ley 1250 de 1970 que al tenor señala «(...) Si el título fuere complejo o contuviere varios actos, contratos o modalidades que deban ser registrados, se ordenarán las distintas inscripciones en el lugar correspondiente (...)».

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver sentencia Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala Segunda de Decisión de Tutelas, de 11 de junio de 2015, Radicación 80141, M.P. José Luis Barceló Camacho.

**FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA – La existencia de un embargo inscrito no impide el registro de la escritura de liquidación de sociedad conyugal / PRINCIPIO DE PRIORIDAD – Alcance**

[E]n el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-287123 (fol. 43-45, antecedentes administrativos), se encontraba registrado un embargo sobre derechos de cuota por parte del Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá, ordenado en el proceso ejecutivo seguido por el hoy actor en contra de Jorge Alberto Ávila Leal y por virtud del registro de la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, no hubo mutación alguna del dominio puesto que mediante dicho acto se concretó el derecho de cuota que le correspondía al demandado en dicho inmueble [...] Situación similar ocurrió con el inmueble con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-1177987 (fol. 39-40, antecedentes administrativos), en el que se encuentra registrado un embargo por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Conforme la citada escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, al demandante se le adjudicó 50% del bien inmueble, el cual había adquirido con Dioselina Leal de Ávila, por lo que no hubo mutación alguna del dominio. [...] Pero además, conviene mencionar en relación con el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205, que en virtud del principio de prioridad, esto es, «(...) el primero en el registro es el primero en el derecho, es decir, el primero documento ingresado (sic), tiene preferencia en su inscripción sobre los posteriores. En la práctica, se hace el registro del documento que primero radique la solicitud de inscripción en el competente registro, en un sistema de ordenamiento diario y cronológico, establecido por el artículo 27 del Decreto 1250 de 1970 (...)», la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006 fue presentada primero para registro (15 de diciembre de 2006), y, como puede

observarse en el citado folio de matrícula inmobiliaria, no se encontraba registrada medida cautelar.

**FUENTE FORMAL:** CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 138 / DECRETO LEY 1250 DE 1970

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00443-02**

**Actor: JORGE SERGIO VENEGAS FRANCO**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

**Referencia: Se niegan las pretensiones de la demanda en contra de la Resolución núm. 4137 de 2007 expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro - Inscripción liquidación de sociedad conyugal en el registro inmobiliario cuando los bienes están afectados por medidas cautelares – custodia de folios de matrícula inmobiliario – principios que rigen el registro inmobiliario en vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 23 de abril de 2012, mediante la cual se declaró no probada la caducidad de la acción y se desestimaron las pretensiones de la demanda, proferida en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por Jorge Sergio Venegas Franco en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro.

#### **1.- ANTECEDENTES**

## **1.1.- La demanda<sup>1</sup>**

El ciudadano Jorge Sergio Venegas Franco, obrando por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la declaratoria de nulidad de la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007, expedida por la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2007 proferida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro.

A título de restablecimiento del derecho, pidió que condenara a la demandada a pagarle los perjuicios materiales causados por su actuación y que estimó en la suma de \$400.000.000 «(...) o de la mayor suma que se llegare a demostrar en el proceso (...)».

### **1.1.1.- Hechos de la demanda**

El demandante relata que inició en contra del señor Jorge Alberto Ávila Leal un proceso ejecutivo singular de mayor cuantía cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá, radicación núm. 2002 – 00558, en atención a que el señor Ávila Leal incumplió el pago de una suma de dinero que este le adeudaba y que estaba respaldada en dos pagarés por él suscritos.

Continúa subrayando que en el trámite de dicho proceso, el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá profirió, en septiembre de 2006, sentencia que ordenó seguir adelante con la ejecución en contra del deudor, Jorge Alberto Ávila Leal, decisión judicial que, según indica el demandante, se encuentra ejecutoriada.

---

<sup>1</sup> La demanda inicialmente formulada (fol. 1-8, cuaderno principal) fue corregida por el actor mediante escrito del 13 de marzo de 2009 (fol. 41-53, cuaderno principal).

En desarrollo del proceso judicial, el ejecutante procedió a denunciar los bienes de propiedad del deudor Ávila Leal, dentro de los que se encontraba el identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205.

El citado inmueble, resalta el demandante, se encontraba embargado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el trámite de los procesos de jurisdicción coactiva que dicha entidad tramitaba en contra del señor Ávila Leal, razón por la que el Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 12 de julio de 2005, ordenó el embargo de los remanentes de los procesos coactivos a favor del ejecutante. La Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales informó a la citada autoridad judicial, en el Oficio núm. 001143 del 19 de enero de 2006, que tendría en cuenta la orden mencionada.

Posteriormente destacó que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ordenó el desembargo del inmueble ubicado en la Calle 86 No. 7 – 64, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205, por cuanto «(...) *el embargo de uno de los apartamentos era suficiente para sufragar la deuda contraída por el señor Ávila Leal (...)*».

Luego reseñó que se presentó para su registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Zona Centro, la escritura pública núm. 7335 del 1 de noviembre de 2006 otorgada en la Notaría 6ª del Círculo de Bogotá, mediante la cual se disolvía y liquidaba la sociedad conyugal de Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés Venegas González, la cual incluía, entre otros bienes, el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205. A dicha escritura pública se le asignó el turno de radicación 2006 – 132805.

Mencionó que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Zona Centro, mediante la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006, decidió no registrar la

mencionada escritura pública, argumentando que *«(...) sobre los bienes materia de disolución y liquidación pesaban medidas cautelares de embargo (...)»*. En contra de esta decisión, los señores Clara Inés Venegas y Jorge Alberto Ávila Venegas (apoderado especial del señor Jorge Alberto Ávila Leal), el día 11 de enero de 2007, interpusieron los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación.

Comentó que mediante Resolución núm. 000033 del 8 de febrero de 2007, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Zona Centro, resolvió el recurso de reposición *«(...) negando las pretensiones de los recurrentes y concediendo el recurso de reposición (...)»*.

Posteriormente, expuso que el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá, mediante oficio del 15 de marzo de 2007, ordenó a la mencionada oficina que registrara la medida cautelar de embargo sobre el bien identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205.

Señaló que el señor Venegas Franco, mediante comunicación del 25 de febrero de 2007, puso en conocimiento de la Directora de Registro de la Superintendencia de Notaria y Registro los hechos expuestos en esta demanda, toda vez que tuvo conocimiento del intento del señor Ávila Leal por insolventarse.

Nuevamente, mediante comunicación del 28 de mayo de 2007, se dirigió a la citada funcionaria solicitándole:

*«(...) la custodia del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50C-609205, poniéndole de presente además, una serie de irregularidades frente al registro del inmueble en mención, dado que si bien el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá había ordenado desde el 12 de julio de 2005 a la Dirección de Impuestos Nacionales DIAN, el embargo de remanentes de los bienes que se encontraban embargados por esta entidad y entre los que se encontraba el inmueble 50C –*

*609205, no obstante, por razones que desconocemos no se hizo efectivo el registro de tal medida en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con las negativas consecuencias que ello traía para mi poderdante; de esta forma se solicita acceder a inscribir el embargo comunicado mediante oficio No 0583 de marzo 16 de 2007 (...).*».

Finalmente, dio cuenta que mediante la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007, la directora encargada de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro:

*«(...) resolvió revocar lo dispuesto por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro en la resolución 0000033 del 8 de febrero de 2007; acto administrativo con el cual quedó agotada la vía gubernativa y se lesionaron gravemente los derechos de mi poderdante al registrar de manera irregular la transferencia de derecho de dominio del bien inmueble en cuestión (...).*».

### **1.1.2.- Normas violadas y concepto de la violación**

El demandante consideró que los actos demandados transgredieron las siguientes normas: *«(...) Artículos 2, 6 y 13 de la Constitución Política; artículo 2, 3 y 84 del Código Contencioso Administrativo; artículo 1º del decreto 1428 de 2000; igualmente el artículo 2142 y subsiguientes Código Civil (...).*». Las razones por las cuales se consideran violadas las disposiciones mencionadas, son las siguientes:

#### **1.1.2.1.- La violación al principio de legalidad por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro.**

El actor considera que la Superintendencia de Notariado y Registro no realizó un estudio cuidadoso del acto sujeto a registro, no consultó la historia de los bienes objeto de liquidación y adjudicación ni la solicitud expresa de custodia del bien identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205, al permitir: (1) que se registrara una transferencia del dominio del bien cuyo embargo había sido

decretado con anterioridad por el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá e informado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, desmejorando la garantía del ejecutado; (2) que se registrara un título cuyo registro era inadmisibile pues suponía un registro parcial del acto, vulnerando la disposición que enseña que los actos sujetos a registro son indivisibles, bajo la premisa errónea de que se le estaban adjudicando bienes al embargado.

#### **1.1.2.2.- La falsa motivación del acto administrativo demandado.**

El actor nuevamente insiste en que el acto sujeto a registro no podía ser registrado en la medida en que versaba sobre bienes embargados, agregando que no era posible una inscripción parcial del título en razón a que los actos sujetos a registro son indivisibles. El demandante señala que:

*«(...) No obstante, la entidad en la resolución materia de debate, adujo que si era posible el registro parcial de la liquidación de la sociedad conyugal, toda vez que el bien objeto de liquidación y adjudicación para la señora Clara Venegas, no se encontraba embargado; sin embargo, dicha tesis desconoce la indivisibilidad de los actos sujetos a registro y olvida que precisamente sobre los demás bienes materia de liquidación de la sociedad conyugal si pesaban medidas cautelares y que sobre el específico inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50C-609205 se le puso de presente a la entidad demandada mediante solicitud de custodia del bien que se aporta con el presente escrito, de los oficios remitidos por el Juez de conocimiento del proceso ejecutivo tanto a la DIAN como a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos que daban fe de la medida cautelar que ya se había ordenado con bastante anticipación sobre ese bien (...) Es claro entonces, que no es cierto como lo dice la Superintendencia, que si era posible el registro parcial de la escritura pública fundamentándose en que se le estaba adjudicando los bienes embargados al embargado, toda vez que sobre el bien adjudicado a la señora Clara Inés Venegas González, se había ordenado con sobrada anticipación una medida cautelar, que por extrañas razones no fue acatada por la DIAN ni tomada en cuenta por la Superintendencia al fallar el recurso, en claro detrimento de mi representado. (...) Por lo expuesto, vale la pena señalar lo atinente a la indivisibilidad de los actos sujetos a registro:*



2.1. *Del principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro: (...) Mediante el decreto 1428 de 2000 por medio del cual se fijaron los derechos por concepto de la función registral, se preceptuó con claridad la tarifa ordinaria para la inscripción de los documentos que de acuerdo a la ley están sujetos a registro; esta norma es clara en el sentido de no dividir el actor objeto de inscripción, pese lo cual la escritura pública No 7335 del 1° de noviembre de 2006 mediante la cual se liquida la sociedad conyugal de los señores Ávila Leal y Venegas González fue dividida (...) En efecto la escritura objeto de registro de la sociedad "AVILA VENEGAS", corresponde a la asignación efectuada a los dos socios que la conformaban, de manera que no le era posible a la Superintendencia demandada, llevar a cabo un registro parcial de la misma, teniendo en cuenta que precisamente las oficinas de registro no ejercen funciones de carácter jurisdiccional sino administrativas para publicitar los actos que requieren de dicha solemnidad, razón por la que en los actos objeto de registro no interviene la voluntad de la administración (...) Es por ello, que no es del resorte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, ni por tanto de la Superintendencia de Notariado y Registro, dividir las inscripciones de los documentos radicados, lo contrario, desconocería la unidad el acuerdo suscrito por las partes intervinientes en el mismo o la orden judicial si éste fuera el caso (...) por tales razones, no es viable aceptar la liquidación y pago parcial del documento escriturario 7335 de 2006, tal y como lo advirtió en su oportunidad la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro, decisión que revocara posteriormente la Directora (e) de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro.*

2.2. *Extralimitación del mandato (...) La extralimitación del mandato en que se incurrió con el registro parcial de la escritura pública de liquidación de sociedad conyugal, fue uno de los argumentos que tuvo presente la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para negar la inscripción del acto; no obstante y pese a que en la resolución materia de debate se alude tangencialmente al tema, la Superintendencia no entra a estudiar el alcance del poder de quien registro parcialmente la escritura (...) Los poderes conferidos para la gestión de negocios, se rigen por las normas establecidas en el Código Civil acerca del mandato. Es así como el artículo 2142 del Código Civil contempla el contrato en sí mismo y el artículo 2156 ibídem consagra dos clases de mandato, el general si se da para todos los negocios del demandante, y el especial si comprende uno o más negocios especialmente determinados (...) Para el caso que nos ocupa es preciso determinar que el poder otorgado por el socio Jorge Alberto Ávila Leal al doctor Jorge Alberto Ávila Venegas, fue para suscribir la escritura de liquidación de la sociedad conyugal, otorgando para el ejercicio de*

*dicho mandato la facultad de “recibir, retirar documentos, registrar la correspondiente escritura y eventual aclaración de la misma ...”, que en ningún momento se le confirió con el poder, la facultad para el NO registro de lo asignado en dicha liquidación, que sería el caso al acceder al registro parcial. (...) Bajo esta circunstancia podemos afirmar que nos encontramos bajo un caso de extralimitación de mandato e indebida representación para solicitar un registro parcial en desmejoramiento de una de las partes intervinientes en el documento que se pretende inscribir; situación que también de manera oportuna destacó la Oficina de Registro zona centro pero que fue desconocida por la Directora (e) de Registro que resolvió el recurso de apelación interpuesto con el fin de controvertir la decisión adoptada por la primera instancia. (...) Así las cosas, podemos observar que la decisión tomada en primera instancia por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos zona centro se ajusta a derecho y los argumentos esgrimidos por la señora Directora (e) de Registro no se compadecen con esta situación. (...)».*

## **1.2.- La contestación de la demanda por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro**

En la oportunidad procesal correspondiente, Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda.

Inició su defensa refiriéndose a la violación de las disposiciones constitucionales señaladas por el demandante. Así, no comparte que exista violación del artículo 2 de la Constitución Política por cuanto en la expedición del acto administrativo demandado:

*«(...) se cumplieron todas las formalidades legales establecida[s] para el agotamiento de la vía gubernativa, prueba de ello la constituye el hecho de que la resolución cuestionada, fue proferida por la Dirección de Registro de esta Superintendencia, la cual actuó como Segunda Instancia en materia de Registro de Instrumentos Públicos (...)»*

Considera que tampoco se transgredió del artículo 6 de la Carta Política pues considera que el acto administrativo se expidió bajo todos los presupuestos

legales, ni el artículo 13 de la Carta Política pues dicha resolución es «(...) el resultado del reconocimiento de los derechos a que tiene todo ciudadano (...)».

Luego se adentró en el análisis de la violación de las disposiciones legales cuyo quebrantamiento acusa, señalando lo siguiente:

*«(...) 2. DE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DE NORMAS LEGALES (...) Manifiesta el apoderado de la parte demandante que la Superintendencia de Notariado y Registro ha violado lo establecido en los artículos 2, 3 y 84 del Código Contencioso Administrativo, sin hace[r] precisión alguna, sin hacer la fundamentación jurídica que se amerita, no es citar normas por requerimiento, para hacer una acusación como la que se ventila en el presente proceso, requiere que se demuestre realmente la violación causada, razón por la cual, no estoy de acuerdo. (...) En cuanto a la violación al artículo 1° del Decreto 1428 de 2000, norma actualmente derogada por el Decreto 2280 de 2008, es precisamente la Superintendencia de Notariado y Registro la que hace valer el real espíritu normativo, razón por la cual dentro de la parte motiva de la Resolución 4137 de 21 de junio de 2003 (objeto del presente litigio) se determinó que no era procedente la indivisibilidad del recaudo, y como consecuencia en su parte resolutive se estableció como numeral segundo “Ordenase el recaudo de los dineros por concepto de derechos e impuesto de registro, dejados de cobrar, de conformidad con lo señalado por el Decreto 1428 de 2000 y el artículo 95 del Decreto 1250 de 1970”. Es por ello errada la afirmación que hace la parte demandante.*

*VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (...) Al respecto se hace necesario entrar a precisar varios aspectos, en primer lugar, el principio de legalidad en la función registral es aquél donde solo son registrables los títulos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción (artículo 37 del Decreto Ley 1250 de 1970), lo cual fue debidamente esbozado en la parte resolutive de la Resolución 4137, donde se manifestó que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos rechazó el registro de la escritura 7335 del 01-11-2006 de la Notaria 6 de Bogotá contentiva del acto de “liquidación de sociedad conyugal” sobre tres bienes inmuebles, por existir en dos de ellos embargos vigentes, lo cual era incorrecto en materia registral. Basada en derecho la Directora de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, procedió a revocar la nota devolutiva de fecha 23 de diciembre de 2006 con el turno de radicación 2006-132805, por cuanto los dos bienes inmuebles embargados y que estaban en cabeza del señor Jorge*

*Alberto Ávila Real (sic), fueron adjudicados en el proceso de liquidación de la sociedad conyugal a el mismo (sic) señor Ávila Real, es decir, si bien se inscribía el acto de liquidación de la sociedad conyugal, no afectaba la medida cautelar publicitada por cuanto el propietario seguía siendo el mismo, es por ello que si era procedente el registro de la escritura, y por lo cual la decisión tomada mediante la resolución 4137 de fecha 21 de junio de 2006 es correcta en lo referente a la revocatoria de la nota devolutiva. (...) En cuanto a lo manifestado por el demandante de no haberse tenido en cuenta la custodia del bien inmueble, como es bien sabido esa facultad le es única a los administradores de justicia, y la solicitud se debe hacer directamente a el (sic) registrador de instrumentos públicos del círculo territorial, por ser los competente. (Decreto Ley 1250 de 1970). (...) En lo referente a la inadmisibilidad de la escritura de liquidación de sociedad conyugal por existir un embargo vigente por cuenta del Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá y que fuera comunicada la solicitud de remanentes a la DIAN, me permito aclarar que la tradición de un bien inmueble es aquella que figura en el certificado de libertad, lo que no esté allí inscrito, no se podrá tener como tal, el embargo a que hace referencia el demandante no figuraba inscrito en el folio de matrícula 50C-609205 al momento de la inscripción de la escritura pública de liquidación de sociedad conyugal, por lo tanto no se puede hablar de una ilegalidad en la inscripción por cuanto el bien inmueble no se encontraba fuera del comercio o con limitación alguna vigente que impidiera el registro de actos traslaticios del dominio para la fecha 15 de diciembre de 2006, fecha en la que se radicó la escritura 7335 del 01 de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá para su correspondiente registro (...) En cuanto a la indivisibilidad del acto objeto de registro (liquidación de sociedad conyugal) realizado mediante escritura 7335 del primero de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá, me permito manifestar que no hubo tal registro parcial, como lo pretende hacer ver la parte demandante, como se puede observar en la Resolución 4137 de fecha 21 de junio de 2007, al revocar la nota devolutiva de fecha 23 de diciembre de 2006, se ordena registrar la escritura 7335, documento que fue inscrito en los tres bienes inmuebles por no existir impedimento legal alguno, y de igual forma, como ya se dijo anteriormente, los valores tampoco fueron fraccionados, por el contrario, la Superintendencia de Notariado y Registro ordenó recaudar por concepto de derechos e impuesto de registro, el dinero faltante. (...)».*

Además se pronunció en relación con el restablecimiento del derecho solicitado en la demanda manifestando que no hay lugar a este porque no hubo ningún derecho lesionado. Agrega que:

*«(...) No existe daño causado, por cuanto el aquí demandante, se está adelantando a los hechos, en un afán de recuperar lo adeudado por el señor Jorge Alberto Ávila Leal, está exponiendo unas lesiones causadas por no haberse reconocido el embargo de remanentes solicitado por el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito, remanente que no ha sido solicitado su inscripción en la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos, sencillamente porque el proceso de Jurisdicción Coactiva que adelanta la DIAN aun no ha terminado, y hasta que ello no ocurra, no se puede hablar de remanente alguno; de igual forma el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá está adelantando el proceso ejecutivo 2002-00558, dentro del cual está embargada la cuota del que es titular el demandado Jorge Alberto Ávila Leal del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 50C-287123 conforme lo publicita la anotación número doce (12), proceso que aun no ha terminado, por lo tanto no se explica porque la parte demandante aduce unos daños, si su proceso se sigue llevando en debida forma, de igual forma la solicitud de embargo de remanentes sigue estando vigente hasta tanto no termine el proceso que adelanta la DIAN, por lo mismo me atrevo a asegurar que la parte actora dio inicio al presente litigio en un afán desmesurado por recuperar el dinero, el cual no le corresponde a esta entidad por un simple capricho. (...)»*

Finalmente, indicó que había operado el fenómeno de la caducidad por cuanto el acto administrativo demandado quedó debidamente ejecutoriado el 28 de junio de 2007, comenzando a correr el término para presentar la correspondiente acción judicial a partir del 29 de junio 2007, por lo que la demanda ha debido presentarse el 28 de octubre de 2007 y la misma fue presentada el 29 de octubre de 2007.

### **1.3.- La sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, Sección Primera, Subsección C, mediante sentencia del 23 de abril de 2012, declaró no probada la caducidad de la acción y negó las pretensiones de la demanda.

La primera instancia, para comenzar, determinó que en el presente asunto no había operado el fenómeno de la caducidad. Al respecto resaltó que el acto

administrativo demandado cobró ejecutoria el 28 de junio de 2007, razón por la que el demandante podía intentar la acción judicial hasta el día 29 de octubre de 2007, fecha en la que efectivamente se presentó.

Además, indicó que se adhería a la tesis formulada por esta Sala en la providencia del 24 de julio de 2008, consistente en que los actos de registro no están sujetos al fenómeno de la caducidad si el actor no ha intervenido en el procedimiento administrativo que motivó su expedición.

A continuación procedió al análisis de los cargos formulados. Frente al primer cargo, referido a la violación del principio de legalidad, manifestó que el acto administrativo acusado no había vulnerado los artículos 2, 6 y 13, toda vez que:

*«(...) Al revisar el acto acusado (fls. 10-17 cdno ppal), se observa que la Directora de Registro al estar facultada para conocer la segunda instancia de los recursos interpuestos contra actos de registro de instrumentos públicos, do cumplimiento a las funciones asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro y cumplió con su objetivo, es decir, ejerció la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos (...) Aunado a lo anterior al revocar lo dispuesto por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, en la nota devolutiva de 23 de diciembre de 2006 con turno de radicación No. 2006-132805 que inadmitió la inscripción de la escritura pública No. 7335 de 1 de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá, la Superintendencia de Notariado y Registro dio cumplimiento a los fines del Estado y no se extralimitó en sus funciones, por cuanto como ya se señaló la Directora de Registro estaba facultada para resolver la segunda instancia en cumplimiento del objeto de la entidad demandada. En consecuencia no infringió los artículos 2 y 6 de la Constitución Política. (...)»*

Reiteró que la violación del artículo 13 de la Carta Política tampoco se encontraba acreditada, toda vez que:

*«(...) lo que hizo la accionada fue dar cumplimiento a la normatividad aplicable al caso, por cuanto el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-609205, no se encontraba sujeto a ninguna afectación que impidiera el registro de la Escritura No. 7335 de 1 de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá, mediante la cual el señor Jorge Alberto Ávila Leal y la señora Clara Inés Venegas González liquidaron la Sociedad Conyugal existente entre ellos. (...) Los hechos redactados fueron traídos a colación a fin de señalar que el Oficio No. 0583 de 15 de marzo de 2007, mediante el cual se comunicó el embargo del inmueble con matrícula No. 50C-609205 fue posterior al registro de la Escritura No. 7335 de 1 de noviembre de 2008, efectuado el 15 de diciembre de 2006 radicación No. 2006-132805 con la “especificación: 0112 ADJUDICACIÓN LIQUIDACIÓN SOCIEDAD CONYUGAL (MODO DE ADQUISICIÓN)” (fl. 42 vto cdno. antecedentes), bien que no se encontraba al momento de la mencionada anotación No. 11 sometido a ninguna afectación de dominio, por lo que la demandada no transgredió el principio de legalidad, dado que ésta como ya se acotó contestó los oficios del Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá respecto al inmueble No. 50C-609205 y las notas de devolución fueron ajustadas a la normatividad vigente, por consiguiente no se transgredió el principio de legalidad (...) La Sala estima en relación a la indivisibilidad, que la demandada dio cumplimiento [a] lo preceptuado en el Decreto 1428 de 26 de julio de 2000 “por el cual se fijan los derechos por concepto de la función registral y se dictan otra[s] disposiciones”, toda vez que en el asunto en comento no se dio el registro parcial, dado que la Resolución No. 4137 de 21 de junio de 2007 en su artículo primero establece: (...) “ARTÍCULO PRIMERO: Revocar lo dispuesto por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro, en la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006, con el turno de radicación No. 2006-132805, que inadmite para registro la escritura pública número 7335 del 1° de noviembre de 2006, otorgada en la notaría sexta de Bogotá, mediante la cual el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL y la señora CLARA INES VENEGAS GONZÁLEZ, LIQUIDAN LA SOCIEDAD CONYUGAL EXISTENTE ENTRE ELLOS...(...)..” (...).».*

Continuó el análisis de los cargos pronunciándose en relación con la falsa motivación del acto demandado, en la siguiente forma:

*«(...) De lo anterior decisión se advierte que la falsa motivación es un vicio que invalida el acto administrativo cuando no existe correspondencia entre la decisión adoptada y la expresión de los motivos que en el acto se aducen como fundamento de la decisión, por*

lo tanto al analizar el acto acusado se observa que éste guarda relación entre los fundamentos fácticos y jurídicos, así como lo decidido, dado que hubo una actuación administrativa previa a las resoluciones acusadas como lo fue, el Recurso de Reposición y en subsidio el de apelación interpuesto por la señora Clara Inés Venegas González y Jorge Alberto Ávila Leal (folios 22 y 23 de Cdno de antecedentes) ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, el cual se resolvió mediante la Resolución No. 000033 de 8 de febrero de 2007 (Fls. 28 a 30 cdno. antecedentes), donde no se accedió a lo pretendido y se concedió el recurso de apelación; al ser la Dirección de Registro la asignada para resolver la segunda instancia expidió la Resolución No. 4137 de 2007 cuya nulidad es pretendida, por ende este acto surge como producto del recurso interpuesto. (...) Además en el cuaderno de antecedentes yace a folios 40, anotación No. 13, folio 42 Vto. Anotación No. 11, y en folio 44 Vto. Anotación No. 15 de la escritura No. 7335 de 1 de noviembre de 2006 registrada el 15 de diciembre de 2006 bajo la radicación No. 2006-132805 en los folios de matrícula correspondiente a los inmuebles Nos. 50C-1177987, 50C-609205, 50c-287123, los cuales son bienes sujetos a registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro. (...) De igual manera se evidencia que los motivos bajo los cuales se fundamenta el acto acusado, son aplicables al asunto, toda vez que como ya se explicó, aquí no se dio un registro parcial de la escritura por cuanto al ser revocada la nota devolutiva del 23 de diciembre procede la inscripción del registro de escritura de liquidación de la sociedad conyugal, tal como ocurrió, al ordenarse el recaudo de los derechos de registro e impuesto dejados de cobrar y dar trámite a este documento público, no incurrió la accionada en división o en registro parcial de los actos a inscribir, dado que la escritura de la Liquidación de la Sociedad conyugal (sic) fue registrada a la vez en el folio de matrícula inmobiliaria de cada inmueble a adjudicar (...) Por consiguiente, no se advierte la divisibilidad del acto sujeto a registro en este caso la Escritura Pública No. 7335 de 1 de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá (fls. 7 a 20 cdno de Antecedentes). (...) En cuanto a la extralimitación del mandato e indebida representación para solicitar el registro parcial no se observa que esta se dé, toda vez, que no obra en el expediente el poder conferido por el señor Jorge Alberto Ávila Leal al Dr. Jorge Alberto Ávila Venegas, con el cual se pueda inferir que se incurrió en el mencionado exceso de funciones, sin embargo reposa en el expediente copia de la Escritura No. 7335 de 1 de noviembre de 2006 de la Notaría 6 de Bogotá, donde a folio 7 vto. Dice: (se cita) (...) De lo que se puede colegir, que el señor Jorge Alberto Ávila Venegas tenía poder para representar al señor Ávila Leal en lo referente al registro de la liquidación de la Sociedad Conyugal y como ya se expuso con anterioridad esta inscripción no fue parcial al contrario respetó la



*indivisibilidad del acto sujeto a registro, por lo tanto el acto acusado no incurre en transgresión del artículo 2142 del Código Civil y siguientes. (...) Tampoco puede declararse la vulneración [de] los artículos 2,3 del C.C.A. (sic) pues no se evidencia el incumplimiento del objeto de la actuación administrativa, así como de sus principios orientadores, por lo expuesto este cargo no será declarado próspero. (...) Por ende, al proferir la Resolución No. 4137 de 21 de junio de 2007 la Directora (E) de la Oficina de Registro de la Superintendencia de Notariado donde la inscripción de la escritura de la Sociedad Conyugal, emitió una decisión ajustada a derecho, ya que el bien con matrícula inmobiliaria No. 50C-609295 aunque pasó a propiedad de la señora Clara Inés Venegas González, no estaba afectado por restricciones al dominio que no permitieran efectuar tal inscripción, igualmente los otros bienes con matrícula inmobiliaria No. 50C-1177987 y 50C-287123 no cambiaban de propietario, siendo viable la inscripción de la escritura. (...)»*

Finalmente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca destaca que al no existir ilegalidad en el acto administrativo demandado, no pueden reconocerse perjuicios.

#### **1.4.- El recurso de apelación presentado por el ciudadano Jorge Sergio Venegas Franco**

Inconforme con la sentencia de primera instancia y dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el ciudadano Jorge Sergio Venegas Franco presentó recurso de apelación con el fin de que revoque dicha providencia y, en su lugar, se realicen las declaraciones y condenas solicitadas en la demanda.

Frente al primer cargo, consistente en que el acto administrativo demandado violó el principio de legalidad, el demandante insiste en que la autoridad administrativa no realizó un adecuado control de legalidad del acto sujeto a registro y desconoció la historia de los bienes involucrados en la liquidación de la sociedad conyugal de los señores Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés Venegas González, así como la solicitud elevada por el actor relacionada con la custodia del bien identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205.

Cuestiona que la Superintendencia de Notariado y Registro debió advertir que el inmueble identificado con el núm. 50C-609205 se encontraba embargado desde el 27 de julio de 2005 y, por ello, no era procedente ordenar el registro de la escritura pública de disolución y liquidación de la sociedad conyugal de los señores Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés Venegas González.

Por si esto fuera poco, el actor advierte que insistió, ante la directora de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, en su solicitud de custodia del inmueble mencionado, toda vez que si bien el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá había ordenado, el 12 de julio de 2005 a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el embargo de los remanentes de los bienes que se encontraban embargados por esa entidad, dentro de los cuales se encontraba el inmueble tantas veces mencionado, lo cierto es que por causas desconocidas el registro de tal medida no se hizo efectivo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Frente al segundo cargo, esto es, la alegada falsa motivación del acto administrativo demandado, el apelante explica que la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007 presenta dicho vicio pues estima que, tal y como se expuso en la Resolución núm. 000033 del 8 de febrero de 2007, el acto sujeto a registro versaba sobre bienes embargados, de manera que no era posible una simple inscripción parcial del mismo, teniendo en cuenta que los actos sujetos a registro son indivisibles.

Sin embargo, la Superintendencia de Notariado y Registro, en el acto acusado, consideró que si era posible el registro parcial de la liquidación de la sociedad conyugal, toda vez que el bien objeto de liquidación y adjudicación para la señora Clara Inés Venegas González no se encontraba embargado, lo cual desconoce la indivisibilidad de los actos sujetos a registro y, adicionalmente, que sobre los bienes objeto de dicha liquidación si pesaban medidas cautelares, indicando que

sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205 se le habían puesto de presente a la demandada, en la solicitud de custodia del folio de matrícula inmobiliaria, de los oficios remitidos por el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá tanto a la Dirección de Impuestos Nacionales como a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que pueden dar fe de la medida cautelar que ya se había ordenado con bastante anticipación sobre el citado inmueble.

Así las cosas, explica el actor, no es cierto que fuera posible el registro parcial de la escritura pública con sustento en que se le estaban adjudicando los bienes embargados al embargado, puesto que sobre el bien adjudicado a la Señora Clara Inés Vargas González, se había ordenado con sobrada anticipación una medida cautelar, que por extrañas razones no fue acatada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales ni tomada en cuenta por la Superintendencia de Notariado y Registro al fallar el recurso de apelación.

### **1.5.- Alegatos de conclusión en segunda instancia y concepto del agente del Ministerio Público**

Mediante auto del 5 de septiembre de 2013, el magistrado sustanciador del proceso ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos y al agente del Ministerio Público para que, si lo consideraba pertinente, rindiera concepto.

Las partes presentaron sus alegatos de conclusión reiterando los argumentos que han expuesto a lo largo del proceso judicial. El agente del Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

## **2.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1.- El acto administrativo demandado**

Conforme lo indica la demanda, el acto administrativo acusado es la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007, expedida por directora encargada de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante el cual se decidió el recurso de apelación presentado por los señores Clara Inés Venegas González y Jorge Alberto Ávila Venegas, este último en calidad de apoderado especial del señor Jorge Alberto Ávila Leal, en contra de la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006, expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, Zona Centro, con el turno núm. 2006-132805, mediante la cual se decidió no registrar la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, por medio de la cual se liquidó la sociedad conyugal existente entre los señores Clara Inés Venegas González y Jorge Alberto Ávila Leal.

En este punto debe precisarse que el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo resalta que si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa y fue revocado, solo procede demandar la última decisión, que es la situación que se presenta en el presente caso, toda vez que la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006 fue objeto de los recursos de reposición y, en subsidio, apelación, el primero de ellos desatado mediante la Resolución núm. 000033 del 8 de febrero de 2007, que resolvió no acceder a las pretensiones del recurso de reposición y, el segundo, decidido mediante la resolución demandada, la cual revocó la citada nota devolutiva, por lo que el acto administrativo demandado se encuentra debidamente individualizado.

Dicho acto administrativo, en sus apartes más importantes, es del siguiente tenor:

«(...) V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

*Si bien es cierto, la disposición que se cita para no acceder al registro de la escritura pública número 7335 del 1° de noviembre de 2006, otorgada en la notaría sexta de Bogotá, es aplicable para los casos en que se pretenda enajenar un bien a un tercero, no lo es menos que en el caso que nos ocupa no se presenta dicha situación, pues este se*

*refiere a la liquidación de la sociedad conyugal en la cual los bienes se adjudican a quien aparece como embargado, es decir al señor Jorge Alberto Ávila Leal, por tal razón el argumento jurídico que aduce la Oficina de Registro, para no acceder a la inscripción de la escritura en comento, no es aplicable al caso en estudio.*

*(...)*

*En consecuencia la escritura pública número 7335 del 1° de noviembre de 2006 otorgada en la notaría sexta de Bogotá, mediante la cual liquidan la sociedad conyugal, el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL y la señora Y (sic) CLARA INÉS VENEGAS GONZÁLEZ, es susceptible de registro respecto de los predios que se identifican con los folios de matrícula inmobiliaria números 50C-1177987 y 50C-287123.*

*Sobre el bien inmueble que también se incluye en la precitada escritura es decir el que se identifica con el folio de matrícula inmobiliaria número 50C-609205, no se hizo referencia en la antedicha nota devolutiva. Así entonces, se observa que lo peticionado por los aquí recurrentes apunta a que se registre parcialmente la escritura pública precitada en relación con este predio, señalando para ello que se radicó y se pagaron los derechos de registro e impuesto de registro en forma parcial.*

*La primera instancia al resolver el recurso de reposición, considera la improcedencia de liquidar en forma parcial los derechos de registro, la extralimitación de mandato e indebida representación para solicitar un registro parcial y como consecuencia de esto el desconocimiento de la unidad e indivisibilidad del acto objeto de registro, por lo cual no se tienen en cuenta los derechos de una de las partes intervinientes en la liquidación de la sociedad conyugal.*

*Sobre lo anterior ha de tenerse en cuenta que, mediante escritura pública (sic) número 7335 del 1° de noviembre de 2006, otorgada en la notaría sexta de Bogotá, el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL y la señora Y CLARA INES VENEGAS GONZÁLEZ (sic), liquidan la sociedad conyugal existente entre ellos, la que fue disuelta mediante providencia de fecha 25 de julio de 2002 proferida por la Juez Cuarta de Familia de Bogotá, dentro del proceso de cesación de efectos civiles de matrimonio católico y en el acuerdo transaccional celebrado entre los intervinientes el 22 de enero de 2002 aprobado en el proceso. En la precitada escritura se incluyen entre otros bienes los ubicados en la ciudad de Bogotá D.C., los que se adjudican a cada uno de los socios conforme los dispone el acto escriturario así: en el literal A) se dice que el apartamento, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 50C-609205 se adjudica a CLARA INÉS VENEGAS*

*GONZÁLEZ y en el literal B) se determina que se adjudica al señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL el 50% del bien inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1177987, el cual fue adquirido en común y pro indiviso con la señora DIOSELINA LEAL DE ÁVILA y el 3.4482% de las  $\frac{3}{4}$  partes del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-287123.*

*Como se observa de la historia traditiva de los bienes objeto de liquidación de la sociedad conyugal, el titular del derecho de dominio es el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, y en la escritura pública número 7335 del 1°. de noviembre de 2006 otorgada en la notaría sexta de Bogotá se evidencia que solamente se presenta transferencia de derechos de un cónyuge a otro respecto del inmueble que se identifica con el folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205, no sucediendo lo mismo, respecto de los otros predios, es decir los identificados con los folios de matrículas inmobiliarias números 50C-1177987 Y 50c-287123 pues estos se adjudican en el porcentaje del cual es titular el señor Ávila Leal.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto en los puntos anteriores, y a los argumentado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro, en relación con la unidad e indivisibilidad del acto objeto de registro, hay que tener en cuenta que el Decreto 1428 del 26 de julio de 2000 (...) en el artículo segundo consagra:*

*(...)*

*Así entonces, se observa que en relación con los bienes adjudicados, los derechos de registro para el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 50C-609205, se liquidaron conforme a lo dispuesto por el artículo primero del precitado decreto, teniendo en cuenta la transferencia de derechos que sobre el mismo se hizo, no sucedió lo mismo con los otros dos predios, es decir los identificados con los folios de matrículas inmobiliarias números 50C-1177987 Y 50C-287123, pues de conformidad con lo estipulado en el literal b) de decreto de tarifas antes descrito se deben tomar como acto sin cuantía.*

*Por lo anterior se debe proceder al recaudo de los derechos de registro e impuesto de registro dejados de cobrar, y dar el trámite de registro correspondiente a la escritura pública número 7335 del 1°. de noviembre de 2006, otorgada en la notaría sexta de Bogotá, mediante la cual el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL y la señora CLARA INÉS VENEGAS GONZALEZ, liquidan la sociedad conyugal existente entre ellos (...)*».

## **2.2.- El problema jurídico**

La Sala debe determinar en el presente asunto, si la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007, expedida por la directora encargada de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, vulneró los artículos 2, 6 y 13 de la Carta Política; los artículos 2º, 3º y 84 del Código Contencioso Administrativo; el artículo 1º del Decreto 1428 de 2000; y el artículo 2142 del Código Civil. Los motivos por los cuales el apelante considera que se violaron dichas disposiciones legales y que resulta, en consecuencia, procedente la revocatoria de la decisión de primera instancia, se desarrollarán a continuación.

## **2.3.- El análisis del problema jurídico y de los cargos formulados en el recurso de apelación**

### **2.3.1.- El acto administrativo demandado violó el principio de legalidad**

Para desatar el cargo formulado por el actor en relación con la violación del principio de legalidad, debe indicarse que de las pruebas que obran en este proceso, esta Sala evidencia que el señor Jorge Sergio Venegas Franco inició un proceso ejecutivo de mayor cuantía en contra de Jorge Alberto Ávila Leal para obtener el pago de las sumas de dineros que se consignaron en los pagarés números 6514116 (fol. 4, cuaderno proceso ejecutivo) y 6514114 (fol. 3, cuaderno proceso ejecutivo), proceso identificado con el número 11001-31-03-029-2002-0558, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá (cuaderno proceso ejecutivo).

Dentro del trámite de este proceso ejecutivo de mayor cuantía, mediante memorial presentado el 12 de noviembre de 2003 (fol. 40-41, cuaderno contestación oficio

núm. 10-315) la apoderada judicial del señor Jorge Sergio Venegas Franco solicitó:

*«(...) 1.- Sírvase decretar el EMBARGO y posterior SECUESTRO del apartamento 502 de la Calle 86 No. 7 – 64 de Bogotá, con matrícula inmobiliaria No. 50C-609205 emitido por la oficina de Registro e Instrumentos Públicos Zona Centro de Bogotá (...) Sírvase Señor Juez Librar el correspondiente oficio al señor registrador de instrumentos públicos zona centro con el fin de comunicar la presente medida para realizar la respectiva anotación en el folio de matrícula inmobiliaria número 50C-609205 (...)»*

El juzgado de conocimiento comunicó la decisión proferida el 28 de noviembre de 2003 consistente en ordenar el embargo del inmueble, a través del Oficio núm. 3421 del 9 de diciembre de 2003, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, (fol. 44, cuaderno contestación oficio núm. 10-315).

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, devolvió la solicitud, sin registrarla, mediante comunicación del 9 de marzo de 2004 (fol. 57, cuaderno contestación oficio núm. 10-315), indicando que:

*«(...) – EN EL FOLIO DE MATRÍCULA CITADO SE ENCUENTRA INSCRITO OTRO EMBARGO (ART. 558 NUMERAL 10. C.P.C.) (...) COACTIVO COMUNICADO MEDIANTE OFICIO 10970 DE 09-10-1995 DE LA DIAN (...)»*

Con posterioridad, el apoderado judicial del señor Jorge Sergio Venegas Franco, en el memorial con fecha de radicación del 27 de mayo de 2005 (fol. 107, cuaderno contestación oficio núm. 10-315), le pidió al Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá:

*«(...) 1. Renuncio al embargo del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria número 50C-1177987 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Centro. Lo anterior por cuanto el*



*inmueble en mención se encuentra embargado por La Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, tal como aparece en la anotación 10 del mencionado certificado de libertad y tradición, el cual me permito anexar a este escrito.*

**2. En consecuencia le solicito se sirva decretar el embargo de los remanentes que a cualquier título le llegaren a quedar al señor Jorge Alberto Ávila Leal, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 17.165.206 de Bogotá dentro del proceso que por Jurisdicción Coactiva le adelanta la Administración de Impuestos y Aduana Nacionales.**

*Ruego al señor Juez se sirva librar el oficio pertinente con destino a la Administración de Impuestos y Aduana Nacionales.*

**3. Igualmente le solicito se sirva decretar el embargo de los remanentes que a cualquier título le llegaren a quedar al señor Jorge Alberto Ávila Leal, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 17.165.206 de Bogotá dentro del proceso que por Jurisdicción Coactiva le adelanta la Administración de Impuestos y Aduanas de Bogotá.**

*Ruego al señor Juez se sirva librar el oficio pertinente con destino a la Administración de Impuestos y Aduana de Bogotá. (...)» (Subrayado y resaltado fuera de texto).*

El Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá, mediante auto del 12 de julio de 2005, aceptó el desistimiento de la medida cautelar y decretó la medida cautelar de embargo de los remanentes y/o bienes que llegaran a quedar a favor del ejecutante, dentro de los procesos de jurisdicción coactiva que la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales le adelantaba al señor Jorge Alberto Ávila Leal (fol. 109, cuaderno contestación oficio núm. 10-315).

La medida se comunicó a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales mediante el Oficio núm. 1647 de 2005 (fol. 110, cuaderno contestación oficio núm. 10-315). Dicha autoridad administrativa mediante el Oficio núm. 001143 del 19 de enero de 2006, le manifestó al Juez 29 Civil del Circuito que:

*«(...) en este Despacho se adelanta Proceso Administrativo de Cobro Coactivo en contra del contribuyente de la referencia, por los siguientes conceptos y cuantías, que se relacionan a continuación (...) Así mismo me permito recordarle la prelación de créditos por deudas fiscales, conforme a lo establecido en los artículos 2488, 2495 y 2502 del Código Civil y el artículo 839 del Estatuto Tributario y 542 del Código de Procedimiento Civil; **Este despacho tendrá en cuenta su solicitud de remanentes si hubiere lugar** (...) De igual manera, solicito a usted informar el estado actual del proceso ejecutivo que cursa en su despacho, así como si el citado contribuyente figura inscrito como propietario de algún bien, y en caso afirmativo favor suministrar su debida identificación, matrícula inmobiliaria, y dirección exacta, si es del caso, con el objeto de decretar y adoptar las medidas cautelares pertinentes dentro del proceso de cobro coactivo que cursa en este despacho (...)*».

Por otro lado, el día 1° de noviembre de 2006, los señores Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés Venegas González, suscribieron la escritura pública núm. 7335 (fol. 7-20, antecedentes administrativos) mediante la cual liquidaron la sociedad conyugal que fuere disuelta mediante la providencia del 25 de julio de 2002, proferida por el Juzgado 4° de Familia de Bogotá, dentro del proceso de cesación de los efectos civiles del matrimonio católico que contrajeron, siguiendo para el efecto los términos y las condiciones establecidos en dicha providencia y en el acuerdo transaccional que celebraron el 22 de enero de 2002, el cual fue aprobado mediante la citada providencia judicial.

En relación con el apartamento 502 (identificado con la matrícula inmobiliaria 50C-609205), los garajes 40 y 41 y el depósito 54 que hacen parte integral del edificio multifamiliar Arhuaco, propiedad horizontal, ubicado en la Calle 86 No. 7 – 64 de la ciudad de Bogotá D.C., fueron asignados a favor de la señora Clara Inés Venegas González. (fol. 11, antecedentes administrativos).

La escritura pública núm. 7335 fue llevada a registro por sus otorgantes el día 15 de diciembre de 2006 (fol. 5, antecedentes administrativos), siendo rechazada su

inscripción mediante la nota devolutiva del 23 de diciembre de 2006, el cual fue objeto de los recursos de reposición y, en subsidio, apelación.

El recurso de reposición fue decidido por la registradora principal de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, mediante Resolución núm. 000033 del 8 de febrero de 2007 (fol.28-30, antecedentes administrativos), en la que resolvió:

*«(...) PRIMERO.- No acceder a las pretensiones del recurso de reposición interpuesto en escrito Radicado con RD-584 de 11 de Enero de 2007, por CLARA INÉS VENEGAS GONZÁLEZ y JORGE ALBERTO ÁVILA VENEGAS, en contra de la Nota Devolutiva de 23 de Diciembre de 2006, turno de radicación 2006-132805, Matrícula 50C-1177987, 50C-287123. (...)»*

Concedido el recurso de apelación, el mismo fue desatado mediante la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007 (fol. 31-38, antecedentes administrativos), acto impugnado en este proceso judicial mediante el cual se revocó lo dispuesto en dicha nota devolutiva mencionada, la cual, conforme al sello impuesto por la misma Superintendencia de Notariado y Registro, quedó ejecutoriada el 28 de junio de 2007.

Mientras dicha actuación se surtía ante la autoridad administrativa, el apoderado judicial del señor Jorge Sergio Venegas Franco, mediante memoriales radicados el 07 de febrero de 2007 (fol. 122 y 125, cuaderno contestación oficio núm. 10-315), solicitó al Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá, de un lado, que se requiriera a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para que informara sobre la situación de los remanentes y, en especial, del inmueble de la Calle 86 No. 7-64 en la ciudad de Bogotá, identificado con la matrícula inmobiliaria 50C-609205, y por otro lado:

*«(...) El embargo y posterior secuestro del bien inmueble de propiedad y posesión del señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, ubicado en la Calle 86 No. 7 – 64 Apartamento 502 de Bogotá D.C., con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-609205 de la Oficina de Instrumentos Públicos Zona Centro de Bogotá D.C.*

*Nótese, su señoría que con anterioridad esta medida se había impetrado pero por existir embargo de la DIAN, no fue posible su registro, en consecuencia solicité EMBARGO DE REMANENTES, pero observando el Certificado de tradición No. 50C-609205, se encuentra que la DIAN en la anotación No. 9 cancela la anotación No. 6, esto significa que a pesar de solicitarse y ordenarse por su despacho el embargo de los remanentes la Jurisdicción Voluntaria no tomó las precauciones de rigor colocando en riesgo los derechos crediticios de mi mandante. (...)».*

En el certificado de tradición que el demandante anexó con la petición anterior (fol. 124, cuaderno contestación oficio núm. 10-315), puede observarse la anotación núm. 9 del 31 de enero de 2006, en la que consta la cancelación del embargo que pesaba sobre dicho inmueble por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (cancelación de la anotación núm. 6).

El Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá, ordenó el embargo del citado inmueble mediante auto del 2 de marzo de 2007 (fol. 126, cuaderno contestación oficio núm. 10-315) y libró el oficio núm. 0583 para materializar la medida cautelar (fol. 127, cuaderno contestación oficio núm. 10-315), el cual fue radicado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el día 15 de marzo de 2007 y devuelto sin registrar mediante la nota devolutiva del 3 de agosto de 2007, en tanto *«(...) EL EMBARGADO NO ES PROPIETARIO (ART. 681 C.P.C.). (...)».*

La reconstrucción anterior permite colegir que sobre el apartamento 502 de la Calle 86 No. 7-64, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205, al momento de solicitar el registro de la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, no pesaba ninguna medida cautelar, por lo que lo dicho por el demandante en su recurso de apelación no se ajusta a la realidad.

Del recuento fáctico que realizó la Sala no puede perderse de vista que pese a que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales le comunicó al Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá, en el Oficio núm. 001143 del 19 de enero de 2006, que tendría en cuenta la solicitud de embargo de remanentes si hubiere lugar, un día después, mediante el Oficio núm. 1291 del 20 de enero de 2006, radicado el 31 de enero de 2006, informó que había levantado la medida cautelar que pesaba sobre el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205, sin comunicarlo al Juez 29 Civil del Circuito de Bogotá, **por lo que la responsabilidad en la disminución de los bienes del deudor para garantizar la satisfacción del crédito del ejecutante, debe situarse en dicha entidad pública y no en la Superintendencia de Notariado y Registro.**

Tal posición fue expuesta por el mismo apoderado de la parte ejecutante en el proceso ejecutivo, al indicar que:

*«(...) Nótese, su señoría que con anterioridad esta medida se había impetrado pero por existir embargo de la DIAN, no fue posible su registro, en consecuencia solicité EMBARGO DE REMANENTES, **pero observando el Certificado de tradición No. 50C-609205, se encuentra que la DIAN en la anotación No. 9 cancela la anotación No. 6, esto significa que a pesar de solicitarse y ordenarse por su despacho el embargo de los remanentes la Jurisdicción Voluntaria no tomó las precauciones de rigor colocando en riesgo los derechos crediticios de mi mandante** (...)»* (memorial radicado el 07 de febrero de 2007, fol. 125, cuaderno contestación oficio núm. 10-315).

Dicha tesis, fue reiterada en el escrito del 28 de mayo de 2007 elaborado por el señor apoderado judicial del señor Jorge Sergio Venegas Franco y dirigido a la directora de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, María Clemencia Rangel, radicada en dicha entidad pública aquel día, según el sello impuesto en dicho documento (fol. 19-21, cuaderno principal), al manifestar:

«(...) Por medio de la presente me dirijo a Usted con el propósito de solicitarle que se ordene la custodia del folio de matrícula No. 50C-609205 respecto al bien inmueble ubicado en la Calle 86 No. 7-64 Apartamento 502 de Bogotá D.C., de propiedad y posesión del señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, identificado con la C.C. No. 17.165.206 de Bogotá D.C., con apoyo en los siguientes argumentos:

1. En el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá D.C., el señor JORGE SERGIO VENEGAS FRANCO inició una acción ejecutiva contra JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, actualmente este proceso cuenta con sentencia acogiendo las pretensiones de la demanda y ordenando seguir adelante con la ejecución.

2. Durante el desarrollo del proceso se denunciaron bienes inmuebles de propiedad y posesión del señor JORGE ALBERTO AVILA LEAL, tal y como se avizora en el oficio No. 0583 de fecha 15 de marzo de 2007, pero con mucha anterioridad el mismo Juzgado dispuso comunicar esta medida y no fue atendida ya que existía embargo por parte de la DIAN.

3. En consecuencia reaccionó y le solicitó al Juzgado de conocimiento, que decrete el embargo de todos los remanentes que a cualquier título le llegaren a corresponder al señor JORGE ALBERTO AVILA, petición que fue resuelta de forma favorable mediante providencia del 12 de julio de 2005, y comunicada a la DIAN por medio del oficio No. 1647 del 27 de julio de 2005.

4. Posteriormente la DIAN en comunicación de fecha enero 19 de 2006 y con No. 001143 le responde al Juzgado 29 Civil del Circuito que en efecto TENDRÁ EN CUENTA SU SOLICITUD DE REMANENTES, adjunto copia de la citada comunicación.

5. Todas estas circunstancias demuestran que mi gestión fue oportuna para lograr el perfeccionamiento de las medidas cautelares, y ahora me encuentro con la sorpresa que la DIAN, libera el bien inmueble ubicado en la CALLE 86 No. 7-64 Apartamento 502 de Bogotá D.C., inscrito en el folio de matrícula No. 50C-609205, de propiedad del señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, identificado con la C.C. No. 17.165.206 de Bogotá D.C., **es claro que la DIAN hizo caso omiso a la orden del Juzgado y nos encontramos en la oportunidad de corregir y evitar que los derechos de mi poderdante y acreedor se vean burlados y comprometidos.**

**6. no hay duda que la DIAN tuvo pleno conocimiento que los remanentes tendrían que ser puestos a disposición del Juzgado 29 Civil del Circuito y a órdenes del proceso No. 2002-0558, acto que**

**no hizo, pues desconoció el procedimiento y desobedeció la orden del Juzgador.**

7. Nótese, que el Juzgado intentó por todos los medios lograr perfeccionar las medidas cautelares y su actividad y gestión fue eficiente y diligente.

PETICIÓN

- Ordenar la custodia del folio de matrícula No. 50C-609205 correspondiente al bien inmueble ubicado en la Calle 86 No. 7-64 apartamento 502 de Bogotá D.C.

- Oficiar a la DIAN para que revoque su decisión y se tomen todas las medidas necesarias y correctivas para poner a disposición todos los remanentes que a cualquier título le llegaren a corresponder al señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL, identificado con la C.C. No. 17.165.206 de Bogotá D.C.

- Evitar poner en riesgos los derechos crediticios y patrimoniales que le asisten a mi cliente el señor JORGE SERGIO VANEGAS FRANCO en su calidad de acreedor y ahora demandante.

- **Evitar cualquier acto o negocio del bien inmueble inscrito en el folio No. 50C-609205, hasta tanto el Juzgado 29 Civil del Circuito de esta ciudad no decrete la terminación del proceso y consecuentemente el levantamiento de las medidas cautelares y de esta forma evitar una Acción de Reparación Directa contra la DIAN, por su negligencia.**

- Acceder a inscribir el embargo comunicado mediante oficio No. 0583 de fecha 15 de marzo de 2007 el cual diligenció oportunamente. (...)».

Continuando con el desarrollo del cargo formulado por el actor, nos referiremos a la comunicación del 28 de mayo de 2007, elaborada por el señor apoderado judicial del señor Jorge Sergio Venegas Franco y dirigida a la directora de registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, María Clemencia Rangel, radicada en dicha entidad pública aquel día, según el sello impuesto en dicho documento (fol. 19-21, cuaderno principal).

Lo primero que debe señalarse es que dentro de las disposiciones que regulaban el registro de instrumentos públicos al momento de la ocurrencia de los hechos, esto es, el Decreto Ley 1250 de 1970, no se encuentra la facultad de ordenar la «(...) custodia del folio de matrícula inmobiliaria (...)».

Sin embargo, la Superintendencia de Notariado y Registro contempló la figura del bloqueo de folios de matrícula inmobiliaria, la cual, conforme lo ha indicado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>2</sup>, correspondía a la denominada «(...) custodia del folio de matrícula inmobiliaria (...)». La citada Corporación resaltó:

*«(...) Y si – para la fecha en que en este caso se adoptó la medida examinada (resolución del 24 de mayo de 2010, comunicada con oficio del 10 de junio del mismo año) – el artículo 66 del Código de Procedimiento Penal, en concordancia con el artículo 40 del Decreto 1250 de 1970, posibilitaba la cancelación de registros obtenidos fraudulentamente, con mayor razón podía aplicarse una medida de menor alcance, como es la denominada “custodia” del folio de matrícula inmobiliaria, que correspondía a lo que la Circular 139 del 9 de julio de 2010 de la Superintendencia de Notariado y Registro denominó como “bloqueo de folios de matrícula inmobiliaria”: (...) El bloqueo de folios de matrícula inmobiliaria como medida preventiva tiene su fundamento en el ejercicio del mandato legal que obliga a los registradores de instrumentos públicos a certificar de manera fiel y total las inscripciones efectuadas en la matrícula de los bienes sujetos a registro, para que los principios de fidelidad e identidad de la información registral puedan funcionar de manera adecuada. (...)».*

Frente a dicha figura, esta Sala<sup>3</sup>, en sentencia del 26 de noviembre de 2008, ha manifestado lo siguiente:

---

<sup>2</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL, SALA SEGUNDA DE DECISIÓN DE TUTELAS. JOSÉ LUIS BARCELÓ CAMACHO, Magistrado Ponente. STP7405-2015. Radicación N° 80141, Aprobado acta N° 209. Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil quince (2015).

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Magistrada Ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008). Ref.: Expediente No. 47001 23 31 000 2008 00043 01. Solicitante: FERNANDO ROJAS CASTRO. ACCIÓN DE TUTELA. Conoce la Sala la impugnación interpuesta por el mandatario judicial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contra el fallo



«(...) Los artículos 35, 54 y 82 del Decreto Ley 1250 de 1970 “por el cual se expide el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos” establecen lo siguiente:

**“Artículo 35°.** Los errores en que se haya incurrido al realizar una inscripción, se corregirán subrayando y encerrando entre paréntesis las palabras, frases o cifras que deban suprimirse o insertando en el sitio pertinente y entre líneas las que deben agregarse y salvando al final lo corregido, reproduciendo entre comillas e indicando si vale o no vale lo suprimido o agregado. **Podrá hacerse la corrección enmendando lo escrito o borrándolo y sustituyéndolo y así se indicará en la salvedad que se haga.** Las salvedades serán firmadas por el Registrador o su delegado. Sin dichos requisitos no valdrán las correcciones y se tendrán por verdaderas las expresiones originales.

**Artículo 54°.** Las oficinas de registro expedirán certificados sobre las situaciones jurídicas de los bienes sometidos a registro **mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones respectivas.**

La certificación podrá consistir en la transcripción total de los folios de matrícula, o en su reproducción por cualquier sistema que garantice nitidez y durabilidad.

En todo caso las certificaciones llevarán firma autorizada e indicación de la fecha en que se expidan.

**Artículo 82°.** **El modo de abrir y llevar la matrícula se ajustará a lo dispuesto en esta ordenación, de manera que aquella exhiba en todo momento el estado jurídico del respectivo bien.”**

(Negrillas y subrayas fuera del texto original)

De los artículos transcritos se entiende que el Registrador de Instrumentos Públicos tiene la facultad para efectuar en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, las correcciones a las que haya lugar, para garantizar que el folio de matrícula inmobiliaria refleje en todo momento la situación jurídica **cierta y real** del predio al cual está destinado.

Por otra parte, respecto del bloqueo de folios de matrícula, la cartilla No. XII de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la cual regula “el Registro de Instrumentos Públicos, Principales Actuaciones Administrativas y Sistemas de Corrección”, dispone lo siguiente:

---

del 21 de julio de 2008 proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio del cual, entre otras decisiones, se tuteló el derecho al debido proceso del actor.

*“Hoy por hoy, el llamado bloqueo del folio de matrícula inmobiliaria o bloqueo registral, es una decisión que toma el Registrador de Instrumentos Públicos cada vez que existen circunstancias que impiden que los certificados se expidan y la inscripción de los títulos se haga. Una de estas circunstancias es la derivada de las actuaciones administrativas que se inician para establecer la situación jurídica real de algún inmueble.”*

*Ordenando el bloqueo, la actividad registral se paraliza en relación con un folio determinado de matrícula inmobiliaria. Así sobre éste no se realizará ningún tipo de actuación.*

*(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

*Ahora bien, la Circular No. 119 del 16 de agosto de 2005 de la Superintendencia de Notariado y Registro, por medio de la cual se regula “el procedimiento de Bloqueo de Folios” dispone lo siguiente:*

*“En primer lugar, se aclara que las únicas situaciones en que se deben bloquear los folios de matrícula inmobiliaria son: 1) por correcciones, en el evento en que sobre ellos se esté efectuando alguna corrección, bien sea por el artículo 35 del Decreto 1250 de 1970, o por que la misma dio origen a una actuación administrativa y 2) o por que en cumplimiento de una orden judicial o administrativa así se haya solicitado, entendiéndose que esta orden se refiere a un conflicto que hay sobre la realidad jurídica de un inmueble”.*

*(Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

*Se tiene, entonces, que el bloqueo de los folios de matrícula inmobiliaria es el primer paso previo a la iniciación de cualquier actuación administrativa o trámite de corrección, que se produce tan pronto se radica una petición o cuando el Registrador decide iniciarlo de oficio.*

*(...)*

*Considera la Sala que la medida del bloqueo del registro persigue un fin válido, como lo es la seguridad en el tráfico jurídico y la protección de los bienes de uso público; es una medida preventiva y necesaria para desarrollar la actuación y garantizar su normal y eficiente discurrir, así como para la seguridad y estabilidad del tráfico económico. (...)».*

De lo expuesto líneas atrás, contrastado con la solicitado por el apoderado del señor Jorge Sergio Venegas Franco en la comunicación del 28 de mayo de 2005,

se puede inferir que la solicitud de custodia del folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-609205, era improcedente.

Ello es así por cuanto, en primer lugar, la misma no tenía como objeto la corrección del folio de matrícula inmobiliaria para que el mismo reflejara la situación jurídica cierta y real del inmueble, sino simplemente informar a una autoridad administrativa (Superintendencia de Notariado y Registro) sobre las presuntas irregularidades que había cometido otra autoridad administrativa (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales); y, en segundo lugar, porque la misma no había sido ordenada por ninguna autoridad o administrativa.

Para la Sala, en consecuencia, la Superintendencia de Notariado y Registro no violó las disposiciones legales que regulan el ejercicio de sus funciones ni se acreditó el quebrantamiento de las normas que el demandante anunció como violadas en el libelo de la demanda, tal y como lo constató el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fol. 183, cuaderno principal), por lo que el cargo formulado no tiene vocación de prosperidad.

### **2.3.2.- El acto administrativo demandado se encuentra falsamente motivado**

Para desatar el cargo propuesto, lo primero que debe indicarse es que el vicio de falsa motivación se presenta *«(...) cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto (...)»*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00159-00, Actor: SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Ahora bien, cabe señalar que ni el Decreto Ley 1250 de 1970 ni la doctrina en materia de derecho registral, han contemplado un principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro. Así, la doctrina<sup>5</sup> ha indicado que los principios básicos que rigen el registro inmobiliario colombiano son los principios de radicación, inscripción, consentimiento, prioridad, rogación, tracto sucesivo, especialidad o determinación, legalidad y legitimación, que no guardan relación con lo expuesto por el actor.

Para reforzar el argumento anterior, se subraya que el nuevo estatuto registral previsto en la Ley 1579 de 2012 contempla como principios del sistema registral los de rogación, especialidad, prioridad o rango, legalidad, legitimación y tracto sucesivo, coincidiendo con los que planteó la doctrina en vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970, **sin establecer el mencionado principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro**. Es más, el nuevo estatuto registral contempla la posibilidad de realizar un registro parcial, en la siguiente forma:

*«(...) **ARTÍCULO 17. REGISTRO PARCIAL.** El registro parcial consiste en inscribir uno o algunos de los actos de un título que contiene varios actos o contratos, así mismo cuando el objeto del acto o del contrato es una pluralidad de inmuebles y alguno de ellos está fuera del comercio, o existe algún impedimento de orden legal por el cual deba rechazarse la inscripción, procederá previa solicitud motivada por escrito de todos los intervinientes.*

*Para el registro parcial de las medidas cautelares el Registrador de Instrumentos Públicos procederá de conformidad con lo ordenado por el juez competente. (...)*»

No existiendo el citado principio de indivisibilidad de los actos sujetos a registro, en tanto el Decreto Ley 1250 de 1970 ni la doctrina lo contemplan, ni existiendo disposiciones legales que impidan el registro parcial, se precisa que la liquidación de la sociedad conyugal de los señores Jorge Alberto Ávila Leal y Clara Inés

---

<sup>5</sup> CARDOZO NEIRA, Manuel Ramón. Aspectos Teóricos del Derecho Registral Colombiano. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008. Pág. 27-30.

Venegas González **involucró un total de 7 inmuebles**<sup>6</sup>, y una serie de participaciones en el capital social (cuotas sociales) de sociedades de responsabilidad limitada, cuya situación individual habría de cambiar por virtud de la Escritura Pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006 y cuyo examen de registro de los actos previstos en dicho instrumento público, **debía realizarse en forma individual para cada inmueble, siendo posible el registro parcial**, lo cual va en consonancia con lo previsto en el artículo 25 del Decreto Ley 1250 de 1970 que al tenor señala «(...) Si el título fuere complejo o contuviere varios actos, contratos o modalidades que deban ser registrados, se ordenarán las distintas inscripciones en el lugar correspondiente (...)».

Si bien no existía en vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970 disposición alguna que impidiera el registro parcial de los actos de adjudicación de cada uno de los inmuebles señalados, la Resolución núm. 4137 del 21 de junio de 2007 consideró que era posible, en relación con los inmuebles sobre los cuales pesaban medidas cautelares decretadas, que pudiera inscribirse la Escritura Pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, por cuanto estimó, con apoyo en la doctrina, que la existencia de un embargo inscrito no impedía la inscripción de sentencias de separación de bienes cuando el inmueble afectado con la medida cautelar se le adjudica al embargado.

De esta manera, en el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-287123 (fol. 43-45, antecedentes administrativos), se encontraba registrado un embargo sobre derechos de cuota por parte del Juzgado 29 Civil del Circuito de

---

<sup>6</sup> 1. Apartamento 502, Garajes 40 y 41 y Depósito 54 que hacen parte del edificio ubicado en la Calle 86 No. 7-64 en la ciudad de Bogotá (50C-609205); 2. El 50% del Apartamento 103 ubicado en la Carrera 16 No. 94A-45 en la ciudad de Bogotá (50C-1177987); 3. ¾ partes del inmueble ubicado en la Carrera 16 No. 40-36/42 en la ciudad de Bogotá (50C-287123); 4. El inmueble rural denominado "El Paraíso" ubicado en el paraje de la cubana, jurisdicción del municipio de Venadillo (Tolima) (351-0000599); 5. El 30% cuota parte del inmueble rural denominado "El Molino I", ubicado en jurisdicción del municipio de Venadillo (Tolima) (030-00001313); 6. El inmueble ubicado en la Carrera 2 entre Calles 3ª y 4ª No. 3-34 ubicado en jurisdicción del municipio de Venadillo (Tolima) (351-0003601); y 7. Lote de terreno denominado La Cabaña, ubicado en jurisdicción del municipio de Venadillo (Tolima) (030-0004752).

Bogotá, ordenado en el proceso ejecutivo seguido por el hoy actor en contra de Jorge Alberto Ávila Leal y por virtud del registro de la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, **no hubo mutación alguna del dominio puesto que mediante dicho acto se concretó el derecho de cuota que le correspondía al demandado en dicho inmueble así:**

*«(...) 9.6. El 3.4482% de las tres cuartas partes (3/4) del inmueble urbano ubicado en la dirección carrera dieciséis (16) número cuarenta (40) treinta y seis – cuarenta y dos (40 – 36/42) de Bogotá y Avenida cuarenta (40) número quince (15) ochenta y cinco (85) de Bogotá, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 50C-287123. (...)».*

Situación similar ocurrió con el inmueble con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50C-1177987 (fol. 39-40, antecedentes administrativos), en el que se encuentra registrado un embargo por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Conforme la citada escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006, al demandante se le adjudicó 50% del bien inmueble, el cual había adquirido con Dioselina Leal de Ávila, por lo que no hubo mutación alguna del dominio. El instrumento público indica:

*«(...) B) DESCRIPCIÓN DE LOS BIENES ASIGNADOS A JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL: 9.5. 50% DEL BIEN INMUEBLE APARTAMENTO CIENTO TRES (103); ubicado en la carrera dieciséis (16) número noventa y cuatro A (94A) cuarenta y cinco (45) de Bogotá registrado bajo el número de matrícula inmobiliaria 50C-1177987 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Zona Centro, el cual fue adquirido en común y pro-indiviso por el señor JORGE ALBERTO ÁVILA LEAL quien adquirió el cincuenta por ciento del inmueble (50%) y la señora DIOSELINA LEAL DE ÁVILA (...)».*

Pero además, conviene mencionar en relación con el inmueble con folio de matrícula inmobiliaria 50C-609205, que en virtud del principio de prioridad, esto es, *«(...) el primero en el registro es el primero en el derecho, es decir, el primero documento ingresado (sic), tiene preferencia en su inscripción sobre los posteriores. En la práctica, se hace el registro del documento que primero radique*

*la solicitud de inscripción en el competente registro, en un sistema de ordenamiento diario y cronológico, establecido por el artículo 27 del Decreto 1250 de 1970 (...)*<sup>7</sup>, la escritura pública núm. 7335 del 1° de noviembre de 2006 fue presentada primero para registro (15 de diciembre de 2006), y, como puede observarse en el citado folio de matrícula inmobiliaria, no se encontraba registrada medida cautelar.

De nada sirve, entonces, que el actor haya denunciado irregularidades por parte de la Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales en el oficio del 28 de mayo de 2007 (fol. 19-21, cuaderno principal), pues lo evidente es que el folio de matrícula inmobiliaria reflejaba en forma cierta y real la situación jurídica del predio.

El acto administrativo, entonces, se encuentra debidamente sustentado en sus aspectos fácticos y jurídicos por lo que el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Por las anteriores razones, la Sala considera que los cargos formulados por Jorge Sergio Venegas Franco, no tienen vocación de prosperidad y, en consecuencia, dispondrá la confirmación de la sentencia de primera instancia, desestimatoria de las pretensiones de la demanda.

**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,**

**FALLA:**

---

<sup>7</sup> CARDOZO NEIRA, Manuel Ramón. Aspectos Teóricos del Derecho Registral Colombiano. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2008. Pág. 27-30.

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 23 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, Sección Primera, Subsección C, que declaró no probada la caducidad de la acción y negó las pretensiones de la demanda.

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

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

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E)**